

*Katarzyna Głębicka**

Polityka socjalna w Unii Europejskiej

1. Geneza i podstawy prawne wspólnotowej polityki socjalnej

Regulacje dotyczące polityki socjalnej po raz pierwszy pojawiły się w prawie wspólnotowym w Traktacie Rzymskim (TR) z 1957 r. Politykę tę rozumiano jako działalność państwa, która ma na celu polepszać sytuację zarówno gospodarczą, jak i socjalną najsłabszych grup społeczeństwa dzięki rozwojowi gospodarczemu i społecznemu, a także zabezpieczać pracowników przed skutkami niekorzystnych lub nieszczęśliwych wydarzeń życiowych. Znalazło to swój wyraz w postanowieniach artykułu 117 TR: *“Państwa członkowskie zgadzają się z koniecznością przyczynienia się do polepszenia warunków życia i pracy pracowników, i do ujednoczenia ich poprzez stały postęp. Uważają one, że taki stały rozwój nastąpi nie tylko w wyniku funkcjonowania wspólnego rynku, który będzie sprzyjał ujednoczeniu systemów społecznych, lecz że będzie on także wynikał z procedur określonych przez niniejszy Traktat i ze zbliżenia przepisów prawnych i administracyjnych.”*¹

Europejska polityka socjalna kształtowała się poprzez stwarzanie odpowiednich warunków prawnych, społecznych i ekonomicznych w skali zarówno krajowej, jak i wspólnotowej zmierzających m.in. do zrównania praw kobiet i mężczyzn na rynku pracy, uzyskiwania takiego samego wynagrodzenia za taką samą pracę, uznawania prawa do świadczeń z tytułu ubezpieczeń rentowo-emerytalnych, zapewnienia mobilności siły roboczej w ramach europejskiej “przestrzeni socjalnej”, poprawy ogólnych warunków pracy i życia wszystkich obywateli.

Początkowo polityka socjalna nie należała do priorytetów działalności Wspólnot Europejskich. Do 1971 r. wydano zaledwie dwa rozporządzenia dotyczące tej problematyki. Regulowały one kwestie swobody podejmowania

* Dr **Katarzyna Głębicka** – Departament Polityki Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej.

¹ *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, red. W.Czapliński, R.Ostrihansky, A.Wyrozumska, Wyd. Scholar, Warszawa 1994, s.70-71.

zatrudnienia w obrębie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (rozporządzenie nr 1612/68) oraz stosowania systemów zabezpieczenia społecznego dla pracowników, osób samodzielnie zarabkujących oraz członków ich rodzin zmieniających miejsce pobytu w granicach Wspólnot (rozporządzenie nr 1408/71). Również ustanowiony na mocy Traktatu Rzymskiego Europejski Fundusz Socjalny miał bardzo mały zasięg i początkowo nie spełniał jeszcze znaczącej roli.

Wzrost zainteresowania problematyką społeczną przypada dopiero na początek lat 70. Na paryskim "szczyście" w 1972 r. postanowiono rozszerzać integrację gospodarczą i polityczną o wymiar socjalny. Przygotowany przez Komisję Europejską w 1973 r. i ogłoszony rok później tzw. Pierwszy Program Socjalny przyczynił się do opracowania i uchwalenia na przestrzeni sześciu następnych lat szeregu dyrektyw, które stanowią do dnia dzisiejszego podstawę i źródło europejskiego prawa pracy. Dotyczyły one m.in. równoprawnego traktowania kobiet i mężczyzn oraz różnych aspektów uprawnień pracowniczych.² W 1975 r. utworzono również Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i zaczęto rozwijać regionalną politykę Wspólnot.

2. Regulacje prawne wspólnotowej polityki socjalnej

W interesującej nas dziedzinie przełom lat 70. i 80. charakteryzował się stagnacją, albowiem nie udało się przyjąć żadnych nowych przepisów prawnych. Główną tego przyczyną było ciągle weto Wielkiej Brytanii, która sprzeciwiała się wszelkim inicjatywom Komisji Europejskiej, a sfera polityki społecznej wymagała jednomyślności przy podejmowaniu decyzji, zgodnie z artykułami 100 i 235 TR. Również *Biała Księga* nt. Wspólnego Rynku z 1985 r. nie uwzględniała zagadnień polityki społecznej i prawa pracy.

² Do najważniejszych spośród nich należały:

- Dyrektywa w sprawie zbliżania ustawodawstwa państw członkowskich dotycząca stosowania sprawiedliwego wynagrodzenia dla pracujących mężczyzn i kobiet (nr 75/117/Rada EWG z 10.02.1975);
- Dyrektywa dotycząca urzeczywistniania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet przy dostępie do zatrudnienia, kształcenia zawodowego, kariery zawodowej i warunków pracy (nr 76/207/Rada EWG z 09.02.1976);
- Dyrektywa dotycząca równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia socjalnego (nr 79/7/Rada EWG z 19.12.1978);
- Dyrektywa w sprawie ujednoczenia przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących zwolnień grupowych (nr 75/129/Rada EWG z 17.02.1975);
- Dyrektywa w sprawie ujednoczenia przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących ochrony praw pracowników podczas przejścia przedsiębiorstwa, zakładu lub części zakładu (nr 77/187/Rada EWG z 14.02.1977);
- Dyrektywa o ochronie pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy (nr 80/987/Rada EWG z 20.10.1980).

Dopiero podpisany 17 lutego 1986 r. Jednolity Akt Europejski (JAE), nowelizujący Traktat Rzymski, wprowadził bardzo ważne zmiany w zakresie “socjalnego wymiaru” Wspólnego Rynku. I tak, Dział III JAE poświęcony polityce społecznej wprowadził do TR artykuł 118a, w którym stwierdzono: *“Państwa członkowskie podejmą starania w kierunku wprowadzania korzystnych zmian w zakresie środowiska pracy, w celu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, i stawiają sobie za zadanie ujednoczenie warunków w tej dziedzinie przy jednoczesnym rozwoju”*. Ponadto *“Komisja podejmie starania w kierunku rozwoju dialogu między partnerami społecznymi na płaszczyźnie europejskiej, który mógłby, jeżeli obie strony uznają to za pożądane, doprowadzić do powstania stosunków umownych”* (artykuł 118b).

Nawiązując do ustaleń Jednolitego Aktu Europejskiego przywódcy państw i rządów WE przyjęli na “szczycie” w Strasburgu 9 grudnia 1989 r. Wspólnotową Kartę Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców. Prawa te obejmowały następujące dziedziny:

a) **Swoboda poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania.** (Każdy pracobiorca w państwach członkowskich Wspólnot Europejskich ma prawo do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania na całym obszarze WE, przy czym w odniesieniu do dostępności zatrudnienia, warunków pracy oraz ochrony socjalnej w kraju przyjmującym obowiązuje zasada równego traktowania.)

b) **Swoboda zatrudnienia i wynagrodzenie za pracę.** (Każdy obywatel WE ma prawo do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu, które powinno być sprawiedliwie wynagradzane.)

c) **Poprawa warunków życia i pracy.** (W ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego następować ma zrównanie warunków bytu, w szczególności dotyczące czasu pracy i jego organizacji.)

d) **Ochrona socjalna.** (Każdy pracobiorca na obszarze WE ma prawo do ochrony socjalnej oraz otrzymywania świadczeń socjalnych i zapomóg odpowiadających jego sytuacji osobistej.)

e) **Swoboda zrzeszania się i negocjowania umów zbiorowych.** (Pracodawcy i pracobiorcy na obszarze WE mają prawo do swobodnego zrzeszania się oraz tworzenia stowarzyszeń i związków zawodowych. Mają również prawo prowadzić rokowania taryfowe i zawierać umowy zbiorowe, zgodnie z obowiązującymi w danym kraju przepisami prawnymi i zwyczajami.)

f) **Prawo do kształcenia zawodowego.** (Każdy pracobiorca na obszarze WE ma prawo do przekwalifikowania, doksztalcania, podnoszenia kwalifikacji lub do kształcenia zawodowego, bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo.)

g) **Równe traktowanie kobiet i mężczyzn.** (Na obszarze WE funkcjonują prawne gwarancje równoprawnego traktowania kobiet i mężczyzn, przede wszystkim w dziedzinie dostępu do zatrudnienia, wynagrodzenia za pracę, ochrony socjalnej, kształcenia ogólnego i zawodowego oraz awansu zawodowego.)

h) **Informowanie, uwzględnianie opinii pracobiorców i współdziałanie.** (Pracodawca ma obowiązek informowania pracobiorców, wysłuchiwanie ich opinii i współdziałania z nimi.)

i) **Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo pracy.** (Każdy pracobiorca na obszarze WE ma prawo do stworzenia mu w jego środowisku pracy zadowalających warunków ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa.)

j) **Ochrona dzieci i młodzieży.** (Na obszarze WE funkcjonuje ochrona pracy młodocianych i ograniczanie czasu pracy pracobiorców poniżej 18. roku życia.)

k) **Ochrona osób starszych.** (Każdy pracobiorca na obszarze WE powinien w chwili przejścia na emeryturę dysponować środkami zapewniającymi mu odpowiedni poziom życia oraz mieć uprawnienia emerytalne i możliwość korzystania z zapomóg, świadczeń pomocy społecznej lub świadczeń rzeczowych.)

l) **Ochrona osób niepełnosprawnych.** (Na obszarze WE wszyscy niepełnosprawni mają prawo do stworzenia im możliwości korzystania z konkretnych środków ułatwiających im pełną integrację zawodową i społeczną.)

Doniosłe znaczenie w dziedzinie wspólnotowej polityki socjalnej miał podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej. Wprowadził on dodatkowe postanowienia i nowelizacje do Traktatu Rzymskiego, w tym m.in. artykuł 7a, który przewiduje, że Wspólnota Europejska (zastępująca dotychczasową Europejską Wspólnotę Gospodarczą) *“podejmie wymagane środki zmierzające do stopniowego utworzenia rynku wewnętrznego w okresie do 31 grudnia 1992 roku,”* natomiast artykuł 8a przyznaje każdemu obywatelowi Unii (tzn. osobie posiadającej obywatelstwo państwa członkowskiego UE) *“prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich”*.³ W artykule 2 zostało z kolei zapisane, iż zadaniem Wspólnoty jest m.in. wspieranie *“wysokiego poziomu zatrudnienia i opieki społecznej, podnoszenia stopy życiowej i jakości życia, ekonomicznej i społecznej spójności oraz solidarności pomiędzy państwami członkowskimi”*.⁴

Wprowadzone przez Traktat z Maastricht nowelizacje stwarzają podstawę do realizacji m.in. polityki socjalnej Unii Europejskiej zgodnie z zasadą subsydiarności. Zasada ta - wprowadzona do prawa wspólnotowego na mocy artykułu 3b TR - polega, generalnie rzecz biorąc, na określeniu podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi: *“W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”*.⁵

³ Prawo Wspólnot Europejskich. ..., op.cit., s.16.

⁴ Tamże, s.12.

⁵ Tamże, s.13-14.

W Tytule VIII znowelizowanego w Maastricht Traktatu Rzymskiego zawarte są postanowienia dotyczące polityki społecznej, oświaty, kształcenia zawodowego i młodzieży. 6 Artykuł 118 TR określa dziedziny, w ramach których państwa członkowskie winny ściśle ze sobą współpracować. Należą do nich: zatrudnienie, prawo pracy i warunki pracy, szkolenie i doskonalenie zawodowe, zabezpieczenie społeczne, ochrona przed wypadkami przy pracy oraz chorobami zawodowymi, higiena pracy, prawo do zrzeszania się i zbiorowych negocjacji między pracodawcami i pracownikami.

Oprócz wymienionych już wcześniej postanowień artykułów 118a i 118b dotyczących *“wprowadzenia korzystnych zmian w zakresie środowiska pracy, w celu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników”* oraz *“rozwoju dialogu między partnerami społecznymi na płaszczyźnie europejskiej”*, gwarantowano *“stosowanie zasady jednakowego wynagradzania dla mężczyzn i kobiet za jednakową pracę”* (artykuł 119), utrzymanie *“istniejącej równowagi w dziedzinie płatnych urlopów”* (artykuł 120) i ubezpieczeń społecznych pracowników migrujących (artykuł 121). Ponadto na mocy artykułu 122 Komisja ma obowiązek przygotowywać dla Parlamentu Europejskiego sprawozdania poświęcone sytuacji społecznej we Wspólnocie. Funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Socjalnego regulowane jest artykułami 123-125. Traktat postanawia ponadto, że Wspólnota Europejska *“przyczynia się do podnoszenia poziomu oświaty”* (artykuł 126) oraz *“realizuje politykę kształcenia zawodowego”* (artykuł 127).

Różnym zagadnieniom polityki socjalnej poświęcone są również inne części znowelizowanego Traktatu Rzymskiego. W Tytule X dotyczącym ochrony zdrowia zawarty jest artykuł 129, zgodnie z którym *“Wspólnota przyczynia się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia”*. Natomiast artykuł 130a (Tytuł XIV) głosi: *“W celu wspierania swojego wszechstronnego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia swojej zwartości ekonomicznej i społecznej”*.⁷

Socjalny wymiar europejskiej integracji uległ dodatkowemu wzmocnieniu dzięki dołączeniu do Traktatu z Maastricht specjalnego Protokołu i Porozumienia o Polityce Socjalnej. Porozumienie to w swoim artykule 2 wyraźnie poszerza obowiązki Wspólnoty w zakresie polityki socjalnej, przyznając jej kompetencje w takich dziedzinach jak m.in. określanie wskaźników granicy ubóstwa, ochrona warunków pracy, kształcenie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników, bezpieczeństwo socjalne, ochrona praw pracowniczych po zakończeniu stosunku pracy, tworzenie miejsc pracy. Porozumienie o Polityce Socjalnej nie zostało przyjęte przez Wielką Brytanię, zaś pozostałe państwa członkowskie uczyniły to w wielu przypadkach po pełnych kontrowersjach dyskusjach.

⁶ Tamże, s.70-74.

⁷ Tamże, s.75 i 78.

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht rozpoczął się kolejny etap wspólnotowej polityki socjalnej. W 1992 r. Rada wydała zalecenie w sprawie ustalania wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków zabezpieczenia społecznego,⁸ których przyjęcie zależałoby zarówno od sytuacji gospodarczej i politycznej całej Wspólnoty, jak i możliwości finansowych poszczególnych państw członkowskich. Zasadniczym założeniem tego rodzaju polityki socjalnej było uznanie podstawowego prawa jednostki do uzyskiwania odpowiednich środków oraz pomocy społecznej zapewniających standard życia odpowiadający godności ludzkiej. Stanowiło to główny element kompleksowej i permanentnej strategii przeciwdziałania zjawisku marginalizacji społecznej oraz dostosowania krajowych systemów ochrony socjalnej do ustalonych wspólnotowych zasad i wytycznych.

Z powodu panującej na początku lat 90. ogólnie złej sytuacji gospodarczej oraz restrykcji budżetowych podyktowanych m.in. przygotowaniem do unii gospodarczej i walutowej, państwa UE wspólnie ustaliły, że należy bardziej równoważyć przychody i wydatki na cele socjalne. Uznano jednak za priorytetowe finansowanie profilaktyki zapobiegającej różnego typu patologiom społecznym oraz aktywną realizację polityki zatrudnieniowej, w czym państwa członkowskie miały wspomagać działania Wspólnoty.

Kolejnymi ważnymi dokumentami były *Zielona Księga* i *Biała Księga* dotyczące wspólnotowej polityki socjalnej.⁹ W pierwszym z tych dokumentów, wydanym 17 listopada 1994 r., wyrażono przekonanie o potrzebie dalszej poprawy warunków pracy i życia społeczeństw UE. Wiele miejsca poświęcono w niej takim wartościom jak sprawiedliwość społeczna i równość szans, których brak dostrzeżono m.in. w funkcjonowaniu systemów edukacji, traktowaniu kobiet i mniejszości narodowych czy nierespektowaniu praw pracowniczych. *Zielona Księga* przewidywała konieczność zharmonizowania polityk socjalnych państw członkowskich UE, zwłaszcza w dziedzinach: zatrudnienia, ochrony socjalnej, wyrównywania szans, zwalczania biedy oraz rozwiązywania problemów określonych kategorii społecznych, takich jak młodzież, osoby starsze i imigranci.

Zielona Księga stała się podstawą do opublikowania 27 lipca 1995 r. *Białej Księgi* dotyczącej wspólnotowej polityki społecznej. Zawierała ona dziesięć priorytetów programowych, spośród których głównym była walka z bezrobociem i wzrost zatrudnienia (do 2000 r. planowane było utworzenie około 15 mln nowych miejsc pracy). Pozostałe priorytety obejmowały m.in.:

⁸ Pełna nazwa: Zalecenie Rady z dnia 24 czerwca 1992r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących odpowiednich środków z zakresu zabezpieczenia społecznego (środków oraz pomocy społecznej w systemach ochrony społecznej).

⁹ Dokładniejsze omówienie obydwu dokumentów zawarte jest w dalszej części niniejszego numeru "*Studiów Europejskich*". (przyp. red.)

inwestowanie w zasoby ludzkie, stworzenie europejskiego rynku pracy, zapewnienie równości szans kobietom i mężczyznom, pobudzanie aktywności społecznej, ochronę zdrowia publicznego, zwiększenie roli związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji pozarządowych jako partnerów w procesie przemian, rozszerzenie współpracy międzynarodowej, efektywniejsze stosowanie prawa wspólnotowego.

3. Wspólnotowe programy socjalne

Podstawą dla realizacji dalszych etapów wspólnotowej polityki socjalnej była Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców. Na jej podstawie Komisja opracowała szczegółowy plan działań w tej dziedzinie przewidzianych na lata 90. Przyjęty w 1990 r. program stanowił kolejny krok w kierunku wprowadzenia "unii socjalnej", w tym zwłaszcza polepszenia rzeczywistych warunków pracy i wyrównania poziomu życia w całej Wspólnocie. W ramach realizacji tego programu został zreformowany Europejski Fundusz Socjalny, wzrosły środki europejskich Funduszy Strukturalnych, zaczęto wspierać regiony najsłabsze ekonomicznie, wprowadzać programy zwalczania bezrobocia długookresowego i wśród młodzieży, przezwyciężać strukturalne problemy w rolnictwie, realizować podstawowy cel "unii socjalnej", tj. dążenie do pełnego zatrudnienia.

Przez dwa pierwsze lata po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (1993-1995) głównymi hasłami wspólnotowej polityki socjalnej były walka z bezrobociem i ochrona zdrowia. Polityka ta koncentrowała się wówczas na następujących zagadnieniach: rozwój sieci EURES, inicjatywy na rzecz wzrostu zatrudnienia i integracji określonych grup społecznych na rynku pracy, rozwój Europejskiego Funduszu Socjalnego, prawo pracowników do sprawiedliwego wynagrodzenia, ochrona praw pracowników w miejscu pracy, programy zwalczania ubóstwa, wzmocnienie roli partnerów społecznych, tworzenie europejskich rad zakładowych, urzeczywistnienie zasady równego wynagradzania oraz traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy i przy korzystaniu ze świadczeń socjalnych, ochrona zdrowia, rozwój kształcenia ogólnego i zawodowego, bezpieczeństwo w miejscu pracy, ochrona pracy młodzieży.

W 1994 r. ogłoszono tzw. brukselski plan w sprawie wzrostu zatrudnienia, w ramach którego zakładano roczną redukcję bezrobocia o 3-3,5%. Osiągnąć to miano dzięki takim przedsięwzięciom jak zwalczanie strukturalnego bezrobocia, szkolenie i przekwalifikowanie, tworzenie nowych miejsc pracy, zmiany w polityce płacowej i zatrudnienia, wprowadzanie specjalnych programów poszukiwania zatrudnienia dla młodzieży.

Ważną część programu socjalnego na lata 1993-1995 stanowiła także ochrona zdrowia publicznego. Komisja Europejska sformułowała strategię

zakładającą zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia Europejczyków (szczególnie w zakresie polepszania i ochrony zdrowia osób starszych), lepsze warunki życia i higieny, walkę z rakiem i z AIDS, akcje wychowawcze propagujące zdrowy styl życia (właściwe wyżywienie, nie korzystanie z używek czy narkotyków), działania profilaktyczne.

Na lata 1995-1997 przyjęto Wspólnotowy Program Socjalny, który koncentrował się na następujących priorytetach:

- zatrudnienie (walka z bezrobociem i tworzenie nowych miejsc pracy),
- konsolidacja i rozszerzanie odpowiednich przepisów prawnych,
- równouprawnienie kobiet i mężczyzn,
- aktywizacja społeczeństwa,
- tworzenie społeczeństwa informacyjnego.

W związku z tym Rada wyznaczyła wszystkim państwom Unii Europejskiej wspólne zadania na najbliższe lata, które sformułowane zostały w pięciu głównych punktach:

- 1) Każdy mieszkaniec UE powinien mieć zagwarantowane środki umożliwiające mu godne życie.
- 2) Należy usprawnić pomoc socjalną i integrację społeczną oraz ułatwić znalezienie zatrudnienia wszystkim osobom zdolnym do pracy.
- 3) Wszyscy powinni mieć zagwarantowane dochody w przypadku niezdolności do pracy z powodu wieku emerytalnego, choroby, inwalidztwa, macierzyństwa lub bezrobocia.
- 4) Każdemu, bez różnicy, należy stworzyć szansę na ochronę zdrowia.
- 5) Należy stworzyć możliwości dla zarabiających na własny rachunek, aby mieli zagwarantowane zabezpieczenie socjalne.

Regulacje wspólnotowe nie mają przy tym na celu wprowadzenie pełnej unifikacji polityk socjalnych wszystkich państw członkowskich, ale zachowanie pewnych minimalnych standardów zagwarantowanych wszystkim obywatelom UE. Główne zadania Wspólnoty obejmują w pierwszym rzędzie:

- wprowadzanie środków zwalczających bezrobocie,
- regulowanie czasu pracy,
- stymulowanie wzrostu liczby miejsc pracy,
- stworzenie europejskiej "przestrzeni socjalnej",
- zapewnienie równego dostępu pracowników do zatrudnienia i kształcenia w ramach równych uprawnień dla wszystkich obywateli,
- równouprawnienie mężczyzn i kobiet,
- współpraca przy przekazywaniu informacji nt. kształcenia zawodowego i ogólnego,
- rozwijanie różnorodnych instrumentów polityki socjalnej (np. w ramach europejskich funduszy strukturalnych),
- zapewnianie równoprawnych warunków socjalnych,

- gwarantowanie wolnego wyboru miejsca zamieszkania i pracy,
- stworzenie europejskiej “unii socjalnej”,
- dążenie do realizacji zasad solidarności i równości szans,
- stymulowanie dialogu społecznego i polepszanie warunków pracy.

4. Różnice we wspólnotowych świadczeniach socjalnych

Podstawowe znaczenie przy funkcjonowaniu systemu zabezpieczenia socjalnego w rozwiniętym społeczeństwie industrialnym odgrywają aspekty finansowe. Bezpieczeństwo socjalne opiera się bowiem na solidarnej redystrybucji dochodów pomiędzy osobami otrzymującymi wynagrodzenie za pracę a osobami, które ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego, zły stan zdrowia czy brak zatrudnienia otrzymują świadczenia socjalne.

Pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej utrzymują się - obok występowania oczywistych podobieństw - znaczne różnice w zakresie świadczeń socjalnych. Tytułem przykładu można podać dane z lat 90. dotyczące kilku podstawowych dziedzin tych świadczeń.

I tak np., nakłady z tytułu pomocy społecznej wynoszą w Portugalii 20% PKB, a w Holandii - ponad 32% PKB. Różna jest także wysokość ubezpieczenia emerytalnego: w Portugalii, Irlandii i Hiszpanii wynosi ono poniżej połowy wskaźnika PKB przypadającego na jednego mieszkańca, podczas gdy we Francji, Holandii, Włoszech i Grecji stanowi on około 75% tegoż wskaźnika. Jeśli chodzi o zasiłki dla bezrobotnych, to np. bezrobotni w Danii i Belgii otrzymują średnio 70-80% wskaźnika PKB *per capita*, w Portugalii i Wielkiej Brytanii - 20%, zaś we Włoszech i Grecji - tylko 10%. Duże różnice widoczne są także w wysokości zasiłków rodzinnych: w Hiszpanii i Grecji wynoszą one poniżej 1%, w Belgii i Francji - ponad 8%, w Wielkiej Brytanii - blisko 9%, w Austrii i Luksemburgu - 11%, a w Danii ponad 12% PKB *per capita*.¹⁰

Ukazane wyżej różnice świadczą o występowaniu dużych rozpiętości pomiędzy państwami “15”. Wprowadzanie zbliżonych zasad i standardów wspólnotowej polityki socjalnej oznaczać zatem będzie, że niektóre kraje będą musiały podnieść, a inne utrzymać na takim samym poziomie świadczenia socjalne.

5. Modele polityki społecznej

Ze względu na zróżnicowany system świadczeń i polityk socjalnych można wyodrębnić cztery zasadnicze modele polityki społecznej występujące w państwach członkowskich UE.¹¹

¹⁰ *Soziale Sicherheit in Europa. Europäische Kommission, “Journal für Sozialforschung”, nr 3-4 1995, s.307.*

¹¹ Por. M.Księżopolski, *Modele polityki społecznej w: Polityka społeczna*, red. A.Rajkiewicz,

1) **Model korporacyjny** (zwany również konserwatywnym). Jego cechą charakterystyczną jest paternalizm w ubezpieczeniach społecznych. Zakłada on, że w okresie zatrudnienia obywatele sami ubezpieczają się, mając na względzie okres, kiedy nie będą mogli utrzymywać się z pracy. Państwo gwarantuje wprawdzie podstawowe bezpieczeństwo socjalne, ale szereg zadań z tej dziedziny realizują organizacje pozarządowe, religijne lub zrzeszenia obywateli. Jest to korporatyzm oparty na katolickiej nauce społecznej. Model ten występuje w Niemczech, Holandii, Belgii, Austrii, Finlandii; pewne jego cechy posiadają systemy francuski i włoski.

2) **Model rezydualny** (nazywany także liberalnym). Opiera się na zasadach "państwa minimalnego", uznającego wolność jednostki, wolny rynek, równość traktowania, uniwersalizm i woluntaryzm. Podstawą stabilizacji społeczno-ekonomicznej jest tu samodzielne zaspokajanie potrzeb socjalnych przez obywateli, a jednostka powinna umieć pomóc sobie sama. Państwo za pośrednictwem własnych służb socjalnych i zasiłków pomaga tylko tym, którzy sami sobie nie potrafią pomóc, czyli państwowa pomoc społeczna jest traktowana jako ostateczność. Model ten stosuje Wielka Brytania.

3) **Model rudymenarny** (inaczej elementarny). Realizowany jest w najuboższych ekonomicznie państwach UE, w których pomoc społeczna wciąż opiera się na dobroczynności, a większość problemów i potrzeb społecznych starają się zaspokoić organizacje pozarządowe. Państwo zabezpiecza tylko podstawową ochronę socjalną swoim obywatelom. Świadczenia socjalne zróżnicowane są w zależności od potrzeb; ustalone jest pewne minimum socjalne. Model ten realizowany jest w Portugalii, Hiszpanii, Grecji, Irlandii, częściowo we Włoszech.

4) **Model opiekuńczy** (socjalny). Podstawą jest tu zapewnienie przez państwo swoim obywatelom zatrudnienia, wysokiego poziomu usług socjalnych, działania wyspecjalizowanych służb społecznych. Dobrze rozwinięte są związki zawodowe i generalnie rzecz biorąc, klasy średnie. Stosuje się tu zasadę kolektywizmu i uniwersalizmu. Model ten realizowany jest w Szwecji, Danii i Holandii.

6. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Znaczącą rolę w przestrzeganiu prawa wspólnotowego odgrywa orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Jego głównym zadaniem jest zapewnianie przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatów (w tym orzekanie o zgodności przepisów ustanowionych przez

J.Supińska, M.Księżopolski, Warszawa 1996, s. 69-79 oraz J.Szmagalski, *Trzeci sektor, organizacje pozarządowe, non-profit w: Miejsce dla każdego*, Centrum informacji dla organizacji pozarządowych "Bordo", Warszawa 1996, s.13.

organy Wspólnot z prawem wspólnotowym), ale również spełnianie innych funkcji, jak rozstrzyganie sporów pomiędzy państwami i organami Wspólnot.¹²

W ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości wydał wiele ważnych orzeczeń dotyczących polityki socjalnej zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich. Poniżej przedstawiono kilka z nich, charakterystycznych dla omawianej tu polityki.

6.1. Warunki pracy

Orzeczenie z 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 (*Wielka Brytania/Rada*) dotyczyło stosowania dyrektywy 93/104/EW o czasie pracy. Dyrektywa ta powinna była zostać wprowadzona do prawa krajowego w terminie do 21 listopada 1993 r. W przypadku Wielkiej Brytanii powinno temu towarzyszyć wiele istotnych zmian, np. przyjęcie 48-godzinnego tygodnia pracy. Kraj ten wystąpił z powództwem z przyczyn nieważności, bowiem według Brytyjczyków dyrektywa ta nie opiera się na artykule 118a Traktatu Rzymskiego, dotyczącego kompetencji do wprowadzania zmian w zakresie środowiska pracy, ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Trybunał powództwo to oddalił.¹³

6.2. Dyskryminacja ze względu na obywatelstwo

Orzeczenie z 26 listopada 1996 r. w sprawie C-43/95 dotyczyło zakazu jakichkolwiek form dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, wynikającego z postanowień artykułu 6 Traktatu. Zakaz ten, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, nie był przestrzegany w Szwecji, bowiem od zagranicznych osób prawnych żądano złożenia kaucji w sądzie na wypadek konieczności pokrycia ewentualnych kosztów sądowych, czego nie wymagano od podmiotów krajowych.¹⁴

Z kolei w sprawie C-66/95 (*The Queen/Secretary of State for Social Security ex parte Eunice Sutton*) Trybunał orzekł w sprawie dotyczącej równouprawnienia w dostępie do zatrudnienia i uprawnień socjalnych z nim związanych. Pytanie brzmiało, czy w myśl artykułu 6 TR można domagać się odsetek w przypadku, gdy z powodu praktyk dyskryminacyjnych świadczenia z zakresu praw socjalnych (np. dodatki do świadczeń inwalidzkich) zostały przyznane z dużym opóźnieniem. Trybunał Sprawiedliwości udzielił tu negatywnej odpowiedzi uzasadniając, iż zapłata odsetek od zaległych należności nie stanowi istotnej części prawa do świadczeń z zakresu bezpieczeństwa socjalnego.¹⁵

¹² Szerzej o kompetencjach Trybunału Sprawiedliwości por. J.A.Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Infor, Warszawa 1995, s.67-78 oraz H.Machińska, *Rozwój prawa i instytucji Wspólnot Europejskich. Podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s.72-76.

¹³ R.Arnold, *Prawo europejskie - bieżący raport*, "Monitor Prawniczy", nr 2 1997, s.88.

¹⁴ Tamże, s.87.

¹⁵ Tamże.

6.3. Prawo pobytu

23 stycznia 1997 r. zapadł wyrok w sprawie C-171/95 (*Rezep Titik/Land Berlin*). Problem dotyczył tego, czy biorąc pod uwagę zapisy umowy stowarzyszeniowej Turcji z Europejską Wspólnotą Gospodarczą turecki pracownik po czterech latach legalnego zatrudnienia w jednym z krajów członkowskich ma prawo żądać przedłużenia stałego pobytu w tym państwie, jeżeli zwolnił się z pracy na własną prośbę w celu poszukiwania innego zatrudnienia. Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na to pytanie twierdząco, argumentując, iż po czterech latach pracy pracownicy tureccy (zgodnie z postanowieniem uchwały nr 1/80 Rady Stowarzyszenia EWG-Turcja z 19 września 1980 r.) mają prawo dostępu do każdego rodzaju zatrudnienia zgodnie z ich własnym wyborem. Łączy się z tym prawo do stałego pobytu, a przede wszystkim - co podkreślił Trybunał - prawo do poszukiwania pracy w określonym czasie, albowiem nie wolno w żaden sposób ograniczać szans pracownika na znalezienie nowego zatrudnienia. Dotyczy to także sytuacji, kiedy pracownik sam zwolnił się z pracy. Czas poszukiwania nowego zatrudnienia nie może zatem wpływać negatywnie na prawo pobytu w tym samym państwie członkowskim. Pracownik powinien jednak spełniać wszelkie wymogi formalne oraz pozostawać do dyspozycji urzędów zatrudnienia.¹⁶

Kwestia związana z prawem pobytu była rozpatrywana również w sprawie C-370/90 (*The Queen Immigration Appeal Tribunal/Surinder Singh*), w której orzeczenie ogłoszono 7 lipca 1992 r. Chodziło tu o przyznanie prawa pobytu dla pochodzącego z kraju trzeciego współmałżonka obywatela Unii. Surinder Singh, posiadający obywatelstwo hinduskie, poślubił w 1982 r. obywatelkę brytyjską. Przez kilka lat małżonkowie Singh przebywali i pracowali w RFN, po czym powrócili na stałe do Wielkiej Brytanii. Tutaj Singh otrzymał pozwolenie na pobyt na czas określony. W związku z powyższym zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o interpretację takiej decyzji i orzeczenie, czy jako współmałżonkowi obywatela brytyjskiego przysługuje mu zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony. Trybunał stwierdził, że obywatel kraju trzeciego, który pracował w jednym z krajów członkowskich i następnie powrócił do kraju ojczystego swojego współmałżonka posiadającego obywatelstwo państwa członkowskiego, posiada prawo do pobytu i osiedlenia w tymże państwie.¹⁷

6.4. Zabezpieczenia socjalne

Inne ważne orzeczenie dotyczyło również interpretacji umowy stowarzyszeniowej EWG-Turcja. Chodziło tu o spór między obywatelami

¹⁶ R. Arnold, *Prawo europejskie - bieżący raport*, "Monitor Prawniczy" nr 4 1997, s.171.

¹⁷ *Einige Urteile des Gerichtshofes der EG auf sozialem Gebiet*, "Soziales Europa", nr 2 1993, s.65.

tureckimi a holenderskim urzędem socjalnym, który odmówił Turkom świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych. W sporze chodziło o przyznanie renty inwalidzkiej oraz renty po zmarłym mężu. Sąd holenderski, przed którym toczył się spór zwrócił się, na mocy artykułu 177 TR, do Trybunału Sprawiedliwości o dokonanie wykładni. Po zbadaniu uchwały nr 3/80 Rady Stowarzyszenia EWG-Turcja w sprawie koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych, Trybunał stwierdził, iż przy przyjęciu zwykłych przesłanek uchwała ta nie nadaje się do bezpośredniego zastosowania i obywatel nie może powoływać się na jej postanowienia przed sądami krajowymi.¹⁸

6.5. Swobodny przepływ pracowników

Kolejne ważne orzeczenie dotyczyło swobody przepływu pracowników w ramach Unii, która to swoboda opiera się m.in. na zakazie dyskryminacji obywateli jednego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim. Trybunał Sprawiedliwości dopatrył się takiej dyskryminacji w postępowaniu urzędów belgijskich w stosunku do dzieci pracowników zatrudnianych i pochodzących z krajów Wspólnoty i uprawnionych do świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych. Urzędy belgijskie wymagały tu jako koniecznego warunku do uzyskania tych świadczeń zdobycia określonego wykształcenia uznanego lub subwencjonowanego przez rząd Belgii. Trybunał uznał to za postępowanie wbrew zapisom artykułu 48 Traktatu oraz artykułu 7, ustęp 2 rozporządzenia 1612/68 zakazujących tzw. ukrytej dyskryminacji z powodu obywatelstwa. Dotyczy to takich sytuacji, gdy wprowadzie nie stosuje się jawnego zróżnicowania w traktowaniu osób o różnym obywatelstwie, ale wprowadza się inne kryteria prowadzące do nierównoprawnego traktowania. Z dyskryminacją ukrytą mamy również do czynienia, kiedy określone postanowienia obowiązują w takim samym stopniu własnych obywateli, jak i cudzoziemców, ale w stosunku do tych pierwszych mogą być szybciej i łatwiej spełnione aniżeli wobec drugich. Opisany wyżej przypadek należał właśnie do przykładów takiej dyskryminacji.¹⁹

6.6. Równouprawnienie kobiet i mężczyzn

22 kwietnia 1997 r. zapadł wyrok w sprawie C-180/95 (*Nils Drachpach/Urania Immobilienservice OHG*) mającej związek z pytaniem zadany przez sąd pracy w Hamburgu. Nils Drachpach zgłosił swoją ofertę pracy w firmie Urania, ale oferta ta została odrzucona, ponieważ firma ta szukała „kwalifikowanej asystentki dla kierownictwa przedsiębiorstwa”. Drachpach wniósł skargę do sądu, powołując się na dyskryminację ze względu na płeć i żądając odszkodowania w wysokości trzymiesięcznego

¹⁸ „Monitor Prawniczy” nr 12 1996, s.477.

¹⁹ Tamże, s.478.

wynagrodzenia. Sąd pracy stwierdził, że ogłoszenie Uranii było skierowane jedynie do kobiet i nie było neutralne w kwestii równouprawnienia. Zgodnie z artykułem 177 TR sprawę przekazano do rozpatrzenia Trybunałowi Sprawiedliwości, który miał udzielić odpowiedzi na pytanie, czy nakaz zawarty w dyrektywie 76/207/EWG o równouprawnieniu kobiet i mężczyzn w wykonywaniu zawodu da się pogodzić z uzależnieniem odpowiedzialności pracodawcy za naruszenie zakazu dyskryminacji od wykazania jego winy. Trybunał orzekł, że odpowiedzialność cywilnoprawna pracodawcy rozciąga się także na odszkodowanie.²⁰

Z kolei w sprawie C-197/96 (*Komisja/Francja*) Trybunał Sprawiedliwości orzekł naruszenie we Francji artykułu 5, ustęp 1 dyrektywy 76/207/EWG zawierającego zasadę równouprawnienia kobiet i mężczyzn w dostępie do zatrudnienia, wykształcenia zawodowego oraz awansu zawodowego. We francuskim kodeksie pracy (artykuł L 213-1) utrzymano bowiem w mocy zakaz pracy dla kobiet w zakładach przemysłowych w nocy, nie przewidując jednak takiego zakazu dla mężczyzn.²¹

6.7. Dostęp do informacji

W orzeczeniu z 20 marca 1997 r. w sprawie C-96/95 (*Komisja/Niemcy*) stwierdzono, że Republika Federalna Niemiec dopuściła się naruszenia prawa wspólnotowego nie wydając koniecznych przepisów w celu przyjęcia dyrektywy 90/364/EWG w sprawie prawa pobytu stałego dla pracobiorców nie uczestniczących już w życiu zawodowym oraz samodzielnych pracobiorców. Trybunał zwrócił uwagę, że wprowadzenie dyrektywy do prawa krajowego w zasadzie nie wymaga żadnych specjalnych form, ale informacja o niej musi być podana w jasnej postaci tak, aby obywatele mogli się dowiedzieć o wynikających z niej uprawnieniach oraz aby mieli możliwość powołania się na nie przed sądami krajowymi.²²

7. Przyszłość wspólnotowej polityki socjalnej

Generalnie rzecz biorąc, wspólnotowa polityka socjalna jest obecnie rozumiana jako wspólna działalność instytucji rządowych i organizacji pozarządowych mająca na celu wyrównywanie różnic socjalnych między obywatelami poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, przy czym polityka ta powinna być realizowana na poziomie ponadnarodowym.

²⁰ "Monitor Prawniczy" nr 5 1997, s.5.

²¹ *Einige Urteile des Gerichtshofes ...*, op.cit., s.66. Szerzej na ten temat pisze L.Florek, *Prawo pracy Wspólnot Europejskich w zakresie zatrudnienia i stosunków pracy*, Fundacja im. F.Eberta, Warszawa 1994.

²² J.Auleytner, *Polityka społeczna. Teorie a praktyka*, WSP TWP, Warszawa 1997, s.233.

W najbliższym czasie państwa członkowskie UE skoncentrują swoje wysiłki na następujących zagadnieniach:

- ustalenie katalogu podstawowych praw socjalnych, w tym m.in. prawa do zabezpieczenia materialnej egzystencji, do pracy, mieszkania, systemu ochrony zdrowia,
- wyrównywanie różnic w poziomie życia pomiędzy biednymi i bogatymi regionami Wspólnoty pod hasłem “ujednoczenia warunków życia”,
- wprowadzanie dalszych regulacji prawnych w dziedzinie stosunków pracy, rozszerzanie działalności Europejskiego Funduszu Socjalnego, umacnianie prawa pracy i praw socjalnych,
- rozszerzanie zasady subsydiarności w europejskim ustawodawstwie socjalnym,
- zwiększenie możliwości dokonywania przez Unię interwencji w dziedzinie socjalnej.²³

Na rok 1997 Komisja Europejska wyznaczyła sobie jako główne zadania rozwój gospodarki, poprawę rynku zatrudnienia, realizację idei “społeczeństwa europejskiego” opartej na solidarności oraz umocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej.²⁴ Planuje się utworzenie “europejskiej unii zatrudnienia”, w ramach której powinna być prowadzona aktywna polityka makroekonomiczna nakierowana m.in. na wprowadzenie 1 stycznia 1999 r. unii walutowej, pełniejsze wprowadzanie Jednolitego Rynku, rozbudowanie sektora usług, koordynację polityk podatkowych, zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich (zwłaszcza w takich dziedzinach jak badania kosmiczne i elektronika), zapewnienie obywatelom UE wykształcenia ogólnego i zawodowego.²⁵ Generalnie rzecz biorąc, celem Komisji jest dążenie do budowy Europy opartej na zasadach solidarności społecznej i humanizmu.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Amsterdamie w dniach 16-17 czerwca 1997 r. szefowie państw i rządów “15” doszli do porozumienia w podstawowych kwestiach dotyczących nowelizacji Traktatu z Maastricht. W zakresie szeroko rozumianej polityki socjalnej najważniejsze ustalenia dotyczyły:

- prowadzenia wspólnej polityki zdrowotnej, ochrony środowiska, praw konsumenckich, zwalczania oszustw finansowych, funkcjonowania zasady subsydiarności,
- przeniesienia dużej części swoich kompetencji przez państwa członkowskie na Wspólnotę w dziedzinie prawa dotyczącego cudzoziemców (udzielanie wiz i azylu, imigracja, kontrole graniczne dla

²³ Por. W.Däubler, *Sozialpolitik und Arbeitsrecht in der EU*, “Eurokolleg” nr 37 1996.

²⁴ *Program pracy Komisji Europejskiej na rok 1997*, COM (96/507).

²⁵ Realizowane będą tu m.in. założenia wspomnianej wyżej *Białej Księgi* o roli wiedzy we współczesnym społeczeństwie oraz *Zielonej Księgi* o przeszkodach w podejmowaniu nauki poza granicami własnego państwa.

osób pochodzących spoza Unii) wraz z przyznaniem nowych kompetencji Europołowi oraz usprawnieniem funkcjonowania porozumienia z Schengen i współpracy policji,

- wprowadzenia zapisu o zwalczaniu bezrobocia oraz przedłożenia organom UE odpowiednich wytycznych w tej dziedzinie.

Szczególnie duże znaczenie miał ten ostatni zapis, jak również przyjęcie specjalnej rezolucji dotyczącej wspólnej polityki w zakresie walki z bezrobociem. Przewiduje ona utworzenie programów pilotażowych, poprawę systemu funkcjonowania Jednolitego Rynku, coroczną ocenę polityki walki z bezrobociem w państwach członkowskich oraz wymianę doświadczeń między nimi. Na utworzenie nowych miejsc pracy miano przeznaczyć miliard ECU z rezerw Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Uzgodniono ponadto, że na jesieni 1997 r. zostanie zwołany specjalny “szczyt” poświęcony wyłącznie walce z bezrobociem.²⁶

W dłuższej perspektywie wielki wpływ na kształt i możliwości funkcjonowania wspólnotowej polityki socjalnej będzie miał proces rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód. Zapadły już ostateczne decyzje polityczne w tym względzie, przewidujące dopuszczenie do pierwszej tury negocjacji akcesyjnych pięciu państw naszego regionu: Czech, Estonii, Polski, Słowenii i Węgier. Rozszerzenie na Wschód nie powinno się odbywać w pośpiechu dyktowanym względami politycznymi, gdyż tylko ścisłe wypełnienie kryteriów członkostwa przez kraje kandydujące będzie gwarantowało, że proces ten przyniesie korzyści wszystkim stronom. Pojawienie się nowych członków będzie miało niewątpliwie zasadniczy wpływ na wielkość i rozdysponowanie dochodów oraz funkcjonowanie instytucji wspólnotowych. Trzeba będzie także osłabić szok społeczny, który będzie towarzyszył stopniowemu włączaniu krajów środkowoeuropejskich do Jednolitego Rynku. Konieczne stanie się rozwiązywanie licznych problemów związanych z różnym stopniem prywatyzacji w poszczególnych krajach kandydujących, restrukturyzacją przedsiębiorstw, konkurencyjnością eksportu na rynkach międzynarodowych, regulacją rynków finansowych i sektora bankowego, wielkością inwestycji zagranicznych i warunków, jakie zostały im stworzone. Wszystko to wpłynie na politykę socjalną w nowej Unii Europejskiej.

Na zakończenie warto przytoczyć maksymę G.Kleinhenza, niemieckiego polityka zajmującego się problematyką społeczną: *“O ile właśnie mamy mniej możliwości, o tyle właśnie więcej potrzebujemy”*.²⁷

²⁶ Por. J.Bielecki, *Kosmetyczne, ale wystarczające*, “Rzeczpospolita”, 17.06.1997.

²⁷ G.Kleinhenz, *Soziale Integration in Europa*, Berlin 1993, s.44.