

Anna Obiegło

Rozwój polityki społecznej w obszarze zatrudnienia, migracji oraz zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej do 1992 r.

Edukacja Humanistyczna nr 1 (28), 81-91

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Obiegło
Uniwersytet Szczeciński

ROZWÓJ POLITYKI SPOŁECZNEJ W OBSZARZE ZATRUDNIENIA, MIGRACJI ORAZ ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO WE WSPÓLNOCIE EUROPEJSKIEJ DO 1992 R.

Wstęp

Przedmiotem artykułu jest kształtowanie się i uwarunkowania polityki społecznej Wspólnoty Europejskiej w obszarze zatrudnienia, migracji oraz zabezpieczenia społecznego w okresie od chwili powstania do podpisania w 1992 r. Traktatu z Maastricht ustanawiającego Unię Europejską. Artykuł powstał w oparciu o politologiczną metodę analizy treści z wykorzystaniem źródeł zapisanych, takich jak dokumenty, akty prawne, artykuły z czasopism naukowych, wydawnictwa zwarte odnoszące się do przedmiotowej problematyki.

Początki kształtowania się polityki społecznej we Wspólnocie Europejskiej

Od powstania Wspólnoty Europejskiej istniało przekonanie, że dobrobyt jest pochodną wzrostu gospodarczego, a nie wynikiem wprowadzenia przepisów prawnych czy polityki redystrybucji dochodów. Wyższy standard życia i lepsze warunki pracy są naturalną konsekwencją powiększania się rynku i działania mechanizmów rynkowych¹. Przekonanie to spowodowało, że „od początku istnienia Wspólnoty Europejskiej polityka społeczna była niewralgicznym i wyjątkowo delikatnym zagadnieniem prawa europejskiego. (...) Po pierwsze, często uważana była za słabszą i niewiążącą część prawa wspólnotowego (tzw. *soft law*). Po drugie, zwłaszcza w późniejszych latach, była traktowana jako podstawa obywatelstwa Unii Europejskiej. Po trzecie, stanowiła nieodzowny element wspólnego rynku pracy jako nierozzerwalnie związana ze swobodnym przepływem siły roboczej”². Kreowanie wspólnej polityki społecznej nie było pierwotnie dążeniem państw tworzących w latach pięćdziesiątych europejskie organizacje regionalne. Tak więc państwa, które utworzyły Europejską Wspólnotę Węgla i Stali³ oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej⁴, przyjęły wspólną politykę dotyczącą przede wszystkim

¹ Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3, s. 5.

² K. Gromek-Broc, *Europejska polityka socjalna przed i po traktacie z Amsterdamu*, „Państwo i Prawo” 2002, Zeszyt 10, s. 37.

³ Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Paris of 18.04.1951, not published, http://www.digicollge.nl/files/losse_paginas/treaty_establishing_european_coal_steel_community_paris_18_april_1951-2-16303.pdf

⁴ Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom), Rome of 25.03.1957, not published.

kim integracji o charakterze branżowym. Europejska Wspólnota Gospodarcza⁵ natomiast miała na celu stworzenie wspólnego rynku, wspieranie harmonijnego rozwoju i współpracy w krajach Wspólnoty. Służyć temu miało zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi, ustanowienie wspólnej taryfy celnej na zewnętrznych granicach Wspólnoty, stworzenie warunków konkurencji oraz koordynacja polityk gospodarczych, pieniężnych i społecznych.

Choć misją Wspólnot było m.in. przyczynianie się do rozwoju gospodarczego, rozwoju zatrudnienia i poprawy życia, dotyczyło to przede wszystkim poprawy warunków życia i pracy siły roboczej, w celu zrównania tych warunków na wysokim poziomie w zrzeszonych krajach⁶. Podobnie w Traktacie o EWG. Choć dwa rozdziały (razem 12 artykułów) odniesiono do zagadnień społecznych, nie zdefiniowano pojęcia polityki społecznej. Wnosząc z kwestii społecznych będących przedmiotem zainteresowania, zawartych w art. 118⁷, można przyjąć, że polityka ta miała służyć przede wszystkim sukcesywnemu podnoszeniu warunków pracy i życia pracowników podejmujących zatrudnienie w obrębie Wspólnoty. Nie dziwi więc, że założeniem Europejskiego Funduszu Społecznego, którego ustanowienie przewidziano w art. 123 omawianego Traktatu, była poprawa możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego i przyczynianie się w ten sposób do podniesienia poziomu ich życia. W praktyce Fundusz miał dążyć do ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Wspólnoty, poprzez m.in. zapewnienie im ponownego efektywnego zatrudnienia w drodze przekwalifikowania zawodowego, zwrotu kosztów zmiany miejsca zamieszkania oraz udzielenie pomocy finansowej w sytuacji pogorszenia warunków zatrudnienia w wyniku restrukturyzacji miejsca pracy. EFS, działający od 1960 r., dysponował w pierwszym dziesięcioleciu bardzo ograniczonymi środkami, co limitowało jego możliwości interwencyjne⁸, niemniej jednak w tym okresie spełnił pozytywną rolę w przekwalifikowaniu i przesunięciu nadwyżki siły roboczej w ramach EWG⁹.

„Rozpatrując socjalny dorobek WE musimy rozróżnić trzy okresy: pierwszy, od 1957 r. do 1974 r., charakteryzował się raczej ostrożnym podejściem; drugi, od 1974 r. do 1990 r., był z początku złotym okresem dla prawa pracy, aż do 1980 r., kiedy nastąpiło gwałtowne załamanie. Trzeci okres rozpoczynający się w 1990 r. odznacza się przyjęciem Wspólnotowej Karty Podstawowych Socjalnych Praw Pracowników; a nieco później, w 1991 r. – przyjęciem decyzji z Maastricht, a zwłaszcza Protokołu w sprawie Polityki Socjalnej”¹⁰.

Kwestie socjalne w polityce zatrudnienia – ku pełnej swobodzie przepływu pracowników i ich rodzin

Rozwój europejskiej polityki społecznej pozostawał w ścisłym związku z rozwijającym się wspólnotowym prawem pracy a nieliczne zapisy dotyczące sfery socjalnej umieszczone w Traktacie o EWG, jak np. „harmonizacja systemów socjalnych”, były ogólnikowe i nie to-

⁵ Treaty establishing the European Economic Community (EEC), Rome of 25.3.1957, not published.

⁶ Treaty establishing the European Coal and Steel Community, op. cit., art. 1–3.

⁷ Zatrudnienie, prawo pracy i warunki pracy, szkolenie i doskonalenie zawodowe, zabezpieczenie społeczne, ochrona przed wypadkami i chorobami zawodowymi, higiena pracy, prawo zrzeszania się w związki zawodowe i spory zbiorowe między pracodawcami i pracownikami. Treaty establishing the European Economic Community (EEC), op. cit.

⁸ W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 13.

⁹ A. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 1: *Specyfika, stanowienie i stosowanie europejskiego prawa socjalnego*, Warszawa 1998, s. 79.

¹⁰ R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 55–56.

warzyszyło im określenie mechanizmów implementacyjnych. Ograniczyły się one przede wszystkim do usuwania społecznych barier w swobodnym przepływie pracowników.

Właśnie swoboda migracji siły roboczej – charakterystyczna cecha tworzonego rynku pracy, była przedmiotem pierwszych uregulowań przyjętych w prawie wspólnotowym. Warto zauważyć, że na tym etapie funkcjonowania Wspólnot nie tworzone jeszcze przepisów odnoszących się do wolnego przepływu wszystkich obywateli w obrębie ich terytoriów, czy przekraczania granic zewnętrznych, polityki imigracyjnej oraz azylowej. Państwa – sygnatariusze traktatów z lat pięćdziesiątych najwcześniej zobowiązały się do zniesienia barier w przepływie pracowników w przemyśle węglowym i stalowym (1953 r.), następnie – jądrowym (od 1958 r.). Jednocześnie swobodny przepływ pracowników na terenie Wspólnoty zagwarantował Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej¹¹. Liberalizacja europejskiego rynku pracy przebiegała etapami, uwzględniającymi okresy przejściowe¹². Proces ten przebiegał w trzech etapach: w latach 1961–1964 konieczne było uzyskanie pozwolenia na pracę w innych krajach członkowskich, obowiązywały też preferencje dla pracowników krajowych przy oferowaniu zatrudnienia; w okresie od 1964 do połowy 1968 r. preferencje te zlikwidowano oraz ułatwiono uzyskiwanie pozwoleń na pracę obywatelom państw członkowskich¹³. W lipcu 1968 r. została w pełni urzeczywistniona swoboda przepływu pracowników. Pozwolenia na pracę zostały całkowicie zlikwidowane. Podjęcie pracy wymagało jedynie posiadania pozwolenia na pobyt, które było wydawane na okres pięciu lat i odnawiane automatycznie. Pracownicy pochodzący z innych krajów WE uzyskali taki sam dostęp do pracy jak pracownicy miejscowi¹⁴.

W tym kontekście istotne było doprecyzowanie pojęcia „pracownik”, co nie zostało dokonane w Traktacie o EWG, a było przedmiotem orzecznictwa Trybunału, który sformułował ogólne, jak i szczegółowe przesłanki definicji pracownika. Stwierdzono, iż pojęcie to musi być zdefiniowane w oparciu o kryteria obiektywne. Do takich kryteriów zaliczono świadczenie pracy przez pewien czas na rzecz i pod kierownictwem innej osoby w celu ekonomicznym, bez znaczenia był natomiast wymiar zatrudnienia i poziom wynagrodzenia¹⁵. Natomiast pod pojęciem „swobody przepływu pracowników” rozumiano zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy oraz zagwarantowanie im szeregu praw. Należało do nich: prawo do ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy i swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich, podjęcie pracy zgodnie z przepisami dotyczącymi zatrudniania pracowników obowiązującymi w państwie pobytu, a także pozostawanie na jego terytorium także po ustaniu zatrudnienia, na określonych warunkach¹⁶. Swobodny przepływ uznano za fundamentalne prawo pracowników i ich rodzin. Mobilność siły roboczej wewnątrz Wspólnoty powinna być jednym ze środków zapewniających pracownikowi możliwość poprawy warunków życia i pracy oraz ułatwiających mu awans społeczny, pomagając jednocześnie w zaspokajaniu potrzeb gospodarczych państw członkowskich¹⁷.

¹¹ Pracobiorcy nie byli jedynymi uprawnionymi do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się po Wspólnocie (art. 48); dotyczyło ono także osób prowadzących działalność gospodarczą (art. 52–58) oraz świadczących usługi (59–66). *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*, op. cit.

¹² Council Regulation No 15 of 16 August 1961 on initial measures to bring about free movement of workers within the Community, OJ 57, 26.8.1961, s. 1073/6; Council Directive of 16 August 1961 2 on administrative procedures and practices governing the entry into and employment and residence in a Member State of workers and their families from other Member States of the Community, OJ 80, 13.12.1961, p. 1513/61.

¹³ K. Wach, *Europejski rynek pracy*, Kraków 2007, s. 18.

¹⁴ D. Wądołowska, *Cztery podstawowe wolności europejskiej integracji gospodarczej*, Kraków 2003, s. 80.

¹⁵ L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2003, s. 47.

¹⁶ Art. 48, *Treaty establishing the European Economic Community (EEC)*, op. cit.

¹⁷ Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257, 19/10/1968, s. 2.

Przepisy prawa wtórnego – Rozporządzenie Rady 1612/68 z 1968 r. – nie poszerzały, tylko konkretyzowały te uprawnienia. Swoboda przepływu pracowników pozostawała w ścisłym związku z dostępem do zatrudnienia oraz równością traktowania. W rozporządzeniu zostało wyraźnie zaakcentowane, że pracownicy – cudzoziemcy pochodzący z jednego z państw członkowskich są uważani za równoprawnych pracowników państwa członkowskiego, w którym ubiegają się o pracę. Jako tacy są chronieni przed praktykami, które ograniczałyby ich w składaniu wniosków o zatrudnienie, dostęp i przyjmowanie ofert pracy¹⁸. Rekrutacja pracownika z innego kraju Wspólnoty nie mogła być warunkowana spełnieniem kryteriów innych niż stosowane wobec własnych obywateli (np. zawodowych czy zdrowotnych)¹⁹. Podobnie w odniesieniu do warunków zatrudnienia (jak wysokość płacy, nawiązywanie czy rozwiązywanie stosunku pracy), przywilejów socjalnych i podatkowych, załatwiania spraw mieszkaniowych, dostępu do szkoleń zawodowych, jak również przynależności do związków zawodowych i wynikających z nich praw, pracownicy przybyli z terenu innego państwa członkowskiego nie mogą być traktowani gorzej, na tle przynależności państwowej, niż pracownicy rodzimi²⁰.

Należy zaznaczyć, że w Traktacie o EWG przewidziano odstępstwa od generalnej zasady swobodnego przemieszczania się pracowników po obszarze Wspólnoty. Dotyczyło to zatrudnienia w administracji publicznej²¹ oraz ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego²². Z tą myślą Rada jeszcze w 1964 r. przyjęła Dyrektywę 64/221 w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przepływu i pobytu cudzoziemców uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego²³. Co ważne, ograniczenie można było zastosować w przypadku zagrożenia rzeczywistego, a nie potencjalnego, stąd sam fakt np. uprzedniej karalności obywatela innego państwa Wspólnoty nie stanowił dostatecznej podstawy do decyzji o odmowie wjazdu czy przedłużenia prawa pobytu na danym terytorium. Ponadto nie można było nakładać ograniczeń na obywateli innych państw za zachowanie, które nie daje podstawy do nakładania ich na własnych obywateli²⁴.

Obok przyjęcia regulacji dotyczących swobody przepływu i osiedlania się pracowników w celach zarobkowych w krajach Wspólnoty uznano za niezbędne przyjęcie pozostających w ścisłym z nią związku regulacji dotyczących rodzin pracobiorców oraz zastosowania systemów zabezpieczenia społecznego.

Od zarania integracji europejskiej prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania się w innych państwach w celu ekonomicznym obejmowało także najbliższą rodzinę pracownika²⁵. Swobodny przepływ pracowników wiązał się m.in. z prawem do połączenia z rodziną

¹⁸ Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968, op. cit., art. 2–3.

¹⁹ Mimo to pracodawca w uzasadnionych przypadkach mógł zastrzec w ofercie poddanie pracownika sprawdzianowi zawodowemu, językowemu czy spełnienie przez kandydata kryteriów zdrowotnych warunkujących przyjęcie do pracy o określonym charakterze. Regulation EEC No 1612/68 of the Council of 15 October 1968, op. cit., art. 6.

²⁰ Ibidem, art. 7–9.

²¹ Szerzej: I. Gajewska-Kraśnicka, *Swobodny przepływ osób*, [w:] *Integracja europejska. Wprowadzenie*, red. M. Perkowski, Warszawa 2002, s. 196.

²² Art. 48, s. 3–4, Treaty establishing the European Economic Community (EEC), op. cit.

²³ Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, OJ 056, 04/04/1964 s. 850-857.

²⁴ L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, op. cit., s. 43.

²⁵ W Traktacie o EWG mowa jest o „uprawnionych osobach od nich zależnych” w kontekście zachowania, nabywania prawa i pobierania należnych świadczeń. Art. 51 Treaty establishing the European Economic Community (EEC), op. cit.

oraz integracją rodziny w środowisku kraju przyjmującego. Pod pojęciem członków rodziny pracownika, których dotyczy to prawo, rozumiano współmałżonka, zstępnych poniżej 21 roku życia lub pozostających na utrzymaniu pracownika, a także wstępnych pracownika lub jego współmałżonka, pozostających na jego utrzymaniu²⁶, przy czym przynależność państwowa tych osób nie miała znaczenia. Pracownik powinien dysponować dla swojej rodziny lokalem o standardzie przyjętym dla pracowników krajowych w regionie, w którym był zatrudniony. Członkowie rodziny pracownika mieli prawo do podejmowania zatrudnienia na całym terytorium tego samego państwa, a jego dzieciom przysługiwał dostęp do powszechnego systemu kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego na takich samych warunkach jak obywatelom tego państwa.

Dążenia do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Swoboda przepływu pracowników byłaby niepełna, gdyby groźba utraty uprawnień socjalnych w państwie pochodzenia zniechęcała do podejmowania działalności zarobkowej za granicą. Wielość i zróżnicowanie systemów zabezpieczenia społecznego wynikające z uwarunkowań kulturowych, gospodarczych i historycznych powodowały, że nie dążono do ich harmonizacji²⁷ i nie skupiono się na określaniu standardów zabezpieczenia społecznego, lecz na koordynacji tych systemów, polegającej na określaniu zakresu i sposobu stosowania ustawodawstw poszczególnych państw w sytuacjach z elementem zagranicznym²⁸. Instytucje wspólnotowe pozostawiły władzom państw członkowskich dużą swobodę w omawianym obszarze.

Delegacja do przyjęcia uregulowań w dziedzinie zabezpieczenia społecznego została zawarta w art. 51 Traktatu o EWG, w którym była mowa o umożliwieniu pracownikom migrującym i ich rodzinom zaliczenia wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw, w celu nabycia i zachowania prawa do świadczenia oraz naliczenia wysokości świadczenia, jak również jego wypłaty. Zdecydowano o wykorzystaniu mechanizmu funkcjonującego na gruncie umów międzynarodowych, jakim jest koordynacja krajowych systemów prawnych, jednakże w wymiarze nie dwustronnym, lecz multilateralnym. Zamiast wielostronnej umowy międzynarodowej zastosowano rozporządzenie Rady stanowiące akt normatywny wtórnego prawa wspólnotowego, mający bezpośrednie i generalne zastosowanie w każdym z państw członkowskich²⁹. Już w 1958 r. Rada EWG przyjęła dwa pierwsze rozporządzenia: dotyczące ubezpieczenia społecznego pracowników migrujących³⁰ oraz ustalające sposoby stosowania i uzupełniające przepisy w tym zakresie³¹. Rozporządzenia te wyznaczyły obowiązujące nadal

²⁶ Art. 11 Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968, op. cit. Jeżeli inny członek rodziny pozostawał na utrzymaniu pracownika lub pozostawał z nim we wspólnym gospodarstwie domowym w kraju pochodzenia, państwa członkowskie miały ułatwiać jego przyjęcie w swoim kraju.

²⁷ Ustalanie rodzaju ryzyk będących przedmiotem ochrony w systemie zabezpieczenia społecznego, zakres i wysokość świadczeń pozostawały przedmiotem regulacji ustawodawstw krajowych.

²⁸ D. Dzienisiuk, *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa 2004, s. 11. Koordynacja była charakterystyczną cechą podejścia Wspólnoty do problematyki zabezpieczenia społecznego, w odróżnieniu od Rady Europy i Międzynarodowej Organizacji Pracy. Organizacje te uchwalają przepisy, w których ustalone zostały standardy w tym zakresie. A. Świątkowski, *Rola i znaczenie europejskich standardów zabezpieczenia społecznego dla polskiego ustawodawstwa na XXI wiek*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 3, s. 9.

²⁹ A. Szybkie, *Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 11–12, s. 8.

³⁰ Council Regulation No 3 on social security for migrant workers, OJ No 30, 16.12.1958, s. 561.

³¹ Council Regulation No 4 laying down rules for implementing and supplementing the provisions of Regulation No 3 concerning social security for migrant workers, OJ No 30, 16.12.1958, s. 597.

zasady koordynacji, obejmujące: zasadę równego traktowania pracowników w sprawach regulowanych przepisami prawa ubezpieczeń społecznych, zasadę akumulacji uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu pracy w państwach członkowskich EWG oraz zasadę przenoszenia uprawnień do świadczeń ubezpieczeniowych w granicach Wspólnoty³².

Wzrost znaczenia polityki społecznej w latach siedemdziesiątych XX w. – pierwszy Program Działań Społecznych i rozwój europejskiego prawa pracy

„Przekonanie, że rozwój gospodarczy państw członkowskich EWG samoistnie rozwikła problemy społeczne w Europie Zachodniej, dominował przez dość długi okres. Błąd założenia, że szereg zagadnień o charakterze ogólnoeuropejskim można rozwiązać na szczeblu krajowym, bądź uczyni to niewidzialna ręka rynku, ujawnił się z całą jaskrawością na skutek splotu szeregu czynników³³. Recesja gospodarcza w latach siedemdziesiątych, wzrost bezrobocia i inflacja dały się odczuć we wszystkich państwach Wspólnoty. Polityka społeczna, zintegrowana i podporządkowana w pierwszych kilkunastu latach istnienia Wspólnot Europejskich celom *stricte* ekonomicznym, zaczęła nabierać coraz większego znaczenia. Ten zwrot w podejściu do problematyki społecznej uwidocznił się w październiku 1972 r. Oficjalny komunikat po paryskim szczycie prezydentów i premierów państw członkowskich zawierał ich deklarację, w której podkreślono m.in., że kwestie społeczne są równie istotne dla rozwoju wspólnego rynku europejskiego jak sprawy gospodarcze, a zwiększenie udziału partnerów społecznych w podejmowanie przez władze Wspólnoty decyzji ekonomicznych i społecznych – niezbędne³⁴.

W konsekwencji podjęto kroki mające kluczowe znaczenie przede wszystkim dla rozwoju wspólnotowego prawa pracy, szczególnie intensywnego do 1980 r.³⁵ Przede wszystkim w styczniu 1974 r. Rada EWG przyjęła Program Działań Społecznych na lata 1974–1976³⁶. Program zakładał wprowadzenie daleko idących przeobrażeń w stosunkach pomiędzy Wspólnotą a państwami członkowskimi, jak również w ich stosunkach wewnętrznych. Zmiany te miały dokonywać się w oparciu o wykorzystanie norm prawa pracy do realizacji celów z zakresu polityki społecznej, czyli dostosowywanie krajowych przepisów prawa pracy do wspólnego modelu, odpowiadającego warunkom jednego, wspólnego rynku pracy, a więc ich harmonizację³⁷. Cele Programu były trojaki: osiągnięcie we Wspólnocie pełnego zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy oraz większe zaangażowanie pracodawców i pracowników w podejmowane we Wspólnocie decyzje gospodarcze i społeczne, jak również większe zaan-

³² A. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 1, op. cit., s. 83. Zasięg koniecznych nowelizacji uzasadnił przyjęcie przez Radę EWG w latach 1971–1972 rozporządzenia w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, OJ L 149, 05/07/1971.) oraz rozporządzenia wykonawczego (Regulation (EEC) No 574/72 of 21 March 1972 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, OJ L 74, 27.3.1972).

³³ J. Mierzwa, *Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej – ich ewolucja i perspektywy*, [w:] Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Szkice z dziedzin nauki, nr 1/2006 (1), s. 14.

³⁴ A. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 1, op. cit., s. 85.

³⁵ Okres od 1974 do 1980 r. nazwano „złotą erą harmonizacji”. R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, op. cit., s. 57.

³⁶ Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, OJ C 013, 12/02/1974 s. 1–4.

³⁷ A. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 1, op. cit., s. 86.

gażowanie pracowników w życie swoich przedsiębiorstw. W dokumencie określono szereg przedsięwzięć (ok. 30), których stopniowa, wieloetapowa realizacja miała zbliżyć Wspólnotę do urzeczywistnienia założonych celów. Niestety, wielu projektów nie udało się zrealizować, prawdopodobnie dlatego, że były one zbyt ambitne i trudne do realizacji w okolicznościach pogarszającej się sytuacji gospodarczej w Europie (niezrealizowane projekty dotyczyły m.in. uregulowań w kwestii partycypacji pracowniczej, urlopów macierzyńskich)³⁸. Niemniej jednak program odniósł częściowy sukces, gdyż z jego inspiracji przyjęto dyrektywy dotyczące tak znaczących kwestii w prawie pracy jak: zbliżenie prawa państw członkowskich w zakresie zwolnień grupowych³⁹, transfer przedsiębiorstw i praw nabytych przez pracowników⁴⁰, równe traktowanie mężczyzn i kobiet w zakresie płacy⁴¹, warunków pracy⁴² oraz ubezpieczeń społecznych⁴³, jak również dyrektywy z zakresu zdrowia i bezpieczeństwa pracy⁴⁴.

Ten ostatni aspekt intensyfikacji rozwoju prawa pracy doczekał się szczególnego zainteresowania władz Wspólnoty. W 1974 r. powołano bowiem Komitet Doradczy do spraw Bezpieczeństwa, Higieny i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy⁴⁵, jako odpowiedź na ówczesne problemy w tym obszarze, wynikające z głębokich zmian metod produkcyjnych we wszystkich gałęziach gospodarki oraz wzrostu stosowania niebezpiecznych technik i materiałów. Poprawa stanu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na stanowisku pracy została zresztą umieszczona na liście priorytetowych przedsięwzięć Programu Działań Społecznych⁴⁶. Komitet pełnił przede wszystkim rolę konsultacyjną i wspierającą wobec Komisji Wspólnoty w dziedzinie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy, a w szczególności miał za zadanie uczestniczyć w opracowywaniu wspólnego stanowiska wobec pojawiających się problemów, ustalaniu priorytetów Wspólnoty i proponowaniu środków koniecznych do ich urzeczywistnienia. Nie mniej ważny był jego wkład w opracowywanie kryteriów i celów programów przeciwdziałania ryzyku wypadków przy pracy i zagrożenia zdrowia, jak również informowanie, ułatwianie współpracy i wymiany doświadczeń władzom państwowym oraz organizacjom pracowników i pracodawców⁴⁷.

W myśl przywoływanego wyżej Programu Działań Socjalnych jednym z postulowanych dążeń Wspólnoty była humanizacja warunków życia i pracy pracowników w Europie. Uznano, że problemy, jakie stwarza poprawa warunków życia i pracy we współczesnym społeczeństwie, są coraz liczniejsze i bardziej złożone, a istotne jest, aby właściwe działanie Wspólnoty oprzeć na multidyscyplinarnych podstawach naukowych, przy jednoczesnym zaangażowaniu pra-

³⁸ W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, op. cit., s. 16.

³⁹ Directive 75/129 on the approximation of laws of the Member States relating to collective redundancies, OJ L 48, 22.01.1975.

⁴⁰ Directive 77/187 on the approximation of laws of the Member States to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of businesses, OJ L 61, s. 26.

⁴¹ Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women, OJ L 045, 19/02/1975 s. 19–20.

⁴² Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ L 39, 14.2.1976, s. 40–42.

⁴³ Council Directive 79/7/EEC on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security, OJ 1979 L 6, s. 24.

⁴⁴ Np. Directive 75/324/EEC of 20 May 1975 (aerosol dispensers); Directive 76/767/EEC of 27 July 1976 (pressure vessels); Directive 77/576/EEC of 25 July 1977 (relating to the provision of safety signs at places of work); Directive 78/610/EEC of 29 June 1978 (on the protection of the health of workers exposed to vinyl chloride monomer).

⁴⁵ Council Decision 74/325/EEC of 27 June 1974 on the setting up of an Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health Protection at Work, OJ L 185, 9.7.1974, s. 15–17.

⁴⁶ Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, op. cit.

⁴⁷ Council Decision 74/325/EEC of 27 June 1974, op. cit., s. 16.

codawców i pracowników w podejmowane działania. Z tą intencją w maju 1975 r. Rada WE powołała Europejską Fundację na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy⁴⁸. Celem jej działalności było przyczynianie się do opracowania i zapewnienia lepszych warunków życia i pracy poprzez działania zmierzające do rozwoju i rozpowszechniania wiedzy niezbędnej dla tego rozwoju w obszarach: warunków pracy, organizacji pracy (w szczególności urządzenie miejsca pracy), problemów specyficznych dla pewnych kategorii pracowników, długofalowych aspektów poprawy środowiska oraz organizacji działań ludzkich w czasie i przestrzeni. Współpracując ze specjalistycznymi instytutami, fundacjami i organami w państwach członkowskich lub na szczeblu międzynarodowym, miała w szczególności popierać wspólne działania i ułatwiać kontakty między uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi, organami administracji oraz organizacjami gospodarczymi i społecznymi, tworzyć grupy robocze, prowadzić badania, promować i wspierać projekty pilotażowe oraz organizować kursy, konferencje i seminaria.

W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych XX wieku trudno było mówić o rozkwicie wspólnotowej polityki społecznej. Wspomniany kryzys ekonomiczny, powolny wzrost gospodarczy i masowe bezrobocie sprzyjały deregulacji w stosunkach pracy, zwłaszcza w klimacie neoliberalnej polityki państw Europy Zachodniej. W szczególności stanowisko Wielkiej Brytanii, której konserwatywne władze „zasłużyły sobie na miano pierwszego hamulcowego inicjatyw społecznych wspólnego rynku”⁴⁹, a także pracodawców postrzegających rozwój regulacji prawnych w sferze zatrudnienia jako jeden z czynników sprzyjających wzrostowi bezrobocia, przyczyniło się do niezaakceptowania niektórych propozycji dyrektyw z zakresu prawa pracy⁵⁰. Warto zauważyć, że mimo to kontynuowano przyjmowanie uregulowań w zakresie bezpieczeństwa przy pracy.

Zwrot w europejskiej polityce społecznej w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX w. – nowe wyzwania dla integrującej się Europy

„Powodem zmiany stanowiska w sprawie polityki społecznej Wspólnoty było przekonanie państw bogatszych, że tracą na handlu z krajami biedniejszymi, ponieważ te ostatnie mają niższe nie tylko płacowe, ale także pozapłacowe koszty pracy i dzięki temu mogą oferować tańsze towary”⁵¹. Ponadto, rozszerzenie Wspólnoty w tym okresie o nowe, uboższe państwa ujawniło kwestię sposobu wyrównania dysproporcji w warunkach życia i pracy na poszerzonym obszarze.

Za przełomowy fakt, o którym można powiedzieć, że zakończył dystansowanie się Wspólnoty od prowadzenia polityki społecznej uznaje się przyjęcie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego⁵². Znaczenie tego dokumentu dla rozwoju polityki społecznej Wspólnoty przejawiało się dwojako. Po pierwsze, zawarto w nim zapisy obligujące państwa członkowskie do wspierania ulepszeń, zwłaszcza w dziedzinie środowiska pracy, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz uznania za swój cel harmonizacji warunków w tym zakresie,

⁴⁸ Regulation (EEC) No 1365/75 of the Council of 26 May 1975 on the creation of a European Foundation for the improvement of living and working conditions, OJ L 139, 30/05/1975 s. 1–4.

⁴⁹ A. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 1, op. cit., s. 96.

⁵⁰ Dot. m.in. informowania i konsultowania pracowników przedsiębiorstwa o złożonej strukturze, propozycji pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracy czasowej, zalecenia w sprawie skrócenia i zreorganizowania czasu pracy. R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, op. cit., s. 58.

⁵¹ Źródłem niskich pozapłacowych kosztów pracy są m.in. gorsze warunki pracy i niższe standardy higieny oraz bezpieczeństwa w miejscu pracy. S. Golinowska, *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej oraz polityki rynku pracy*, „Polityka Społeczna” 1999, nr 10, s. 20.

⁵² Single European Act of 28.02.1986., OJ L 169 of 29.6.1987.

przy zachowaniu wprowadzonych wcześniej ulepszeń. Po drugie, ustanowiono wyjątki od zasady jednomyślności w podejmowaniu decyzji w sprawach odnoszących się do zbliżania ustawodawstw pracy państw członkowskich, co umożliwiło przyjmowanie kwalifikowaną większością głosów dyrektyw z zakresu zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. Dzięki temu możliwe było uchwalenie ramowej Dyrektywy 391/89 z 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy⁵³, zawierającej minimalne standardy i zasady dotyczące zapobiegania zagrożeniom przemysłowym, szkolenia zawodowego, informacji, konsultacji i partycypacji pracowniczej, które miały być stopniowo wprowadzane w życie. Dyrektywa ramowa dała natomiast delegację do opracowywania i nowelizowania dyrektyw szczegółowych odnoszących się do miejsc pracy, wyposażenia ochrony osobistej, czy urządzeń osłonowych⁵⁴.

Lata osiemdziesiąte były także czasem ważnych przewartościowań i debaty na temat przyszłości integracji europejskiej. Biała Księga z 1985 r.⁵⁵, dotycząca planów ustanowienia do końca 1992 r. wspólnego rynku wewnętrznego, sprawy społeczne potraktowała zbyt marginalnie, przez co została oceniona jako „jednostronna, liberalno-konserwatywna oraz czysto ekonomiczna i że zawierała *vacuum* socjalne. (...) Podniosły się znów głosy domagające się socjalnego wymiaru rynku wewnętrznego”⁵⁶. Presja ta doprowadziła do uaktualnienia się hasła z 1972 r. głoszącego, że polityka społeczna jest nie mniej ważna od polityki ekonomicznej czy monetarnej.

Wyrazem podniesienia rangi spraw socjalnych we Wspólnocie Europejskiej było przyjęcie w grudniu 1989 r. przez państwa członkowskie, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników⁵⁷, co prawda nie wiążącej sygnatariuszy, ale stanowiącej wyraz deklaracji wspólnych intencji w zakresie wyrównywania pracowniczych uprawnień socjalnych. Zapisy w niej zawarte miały stanowić zalecenia dla krajów członkowskich, bez mocy prawnej, a ich realizacja pozostawała w gestii rządów tych krajów. Dokument korespondujący z Kartą Socjalną Rady Europy z 1961 r. oraz odpowiednimi konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy zawierał 12 artykułów obejmujących problematykę uprawnień pracowniczych, ochrony przed niesprawiedliwym zwolnieniem z pracy, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy, podstawowych wolności pracowniczych, niedyskryminacji ze względu na wiek, płeć czy stan zdrowia. Jeszcze pod koniec 1989 r. Komisja przyjęła swój Program Działań w zakresie realizacji Wspólnotowej Karty Praw Socjalnych Pracowników⁵⁸, zawierający listę działań, jakie powinny zostać podjęte dla spełnienia jej postulatów i zasad. Projekty konkretnych dokumentów: dyrektyw, rozporządzeń, decyzji, zaleceń zostały w kilku pakietach przekazane Radzie w celu dalszego procesu legislacyjnego⁵⁹. Przełom lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych cechował się wzbogaceniem europejskiego prawa pracy o dalsze szczegółowe przepisy z zakresu ochrony pracy, bhp oraz ochrony zdrowia pracowników.

Omawiany etap rozwoju europejskiego rynku pracy i zintegrowanej z nim polityki społecznej zamyka powstanie Unii Europejskiej. Podpisanie Traktatu z Maastricht⁶⁰ umożliwiło

⁵³ Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, OJ L 183, 29/06/1989 s. 1–8.

⁵⁴ L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, op. cit., s. 194–195.

⁵⁵ Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985), COM(85) 310, June 1985.

⁵⁶ R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, op. cit., s. 59.

⁵⁷ Community Charter of Fundamental Social Right, 22.12.1989, OJ No C 322 of 27.12.89.

⁵⁸ Communication from the Commission concerning its Action Programme relating to the implementation of the Community Charter of Basic Social Rights for Workers, COM (89) 568 final, Brussels, 29 November 1989.

⁵⁹ R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, op. cit., s. 65.

⁶⁰ Treaty on European Union (Maastricht Treaty) OJ C 191 of 29.7.1992.

przekroczenie wąsko rozumianych gospodarczych ram integracji europejskiej. Wśród zadań Wspólnoty wymieniono m.in. popieranie na całym jej obszarze wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej oraz popieranie podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi. U podstaw postanowień Traktatu z obszaru pracy i spraw socjalnych leżała m.in. potrzeba usunięcia dotychczasowych trudności w realizacji programów socjalnych Wspólnoty oraz nowa sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna Europy (m.in. perspektywa integracji z państwami Europy Środkowej i Wschodniej)⁶¹.

W toku dyskusji, jakie odbyły się na okoliczność ustalania stanowiska dotyczącego kierunku dalszej polityki społecznej Wspólnoty, na jej 12 członków, 11 (prócz Wielkiej Brytanii, która stała się zdecydowanie na stanowisku, że dalsze rozszerzanie socjalnej roli Wspólnoty oznacza zwiększanie trudności na rynku pracy), zgodziło się co do tego, że sfery gospodarcza i społeczna winny rozwijać się harmonijnie i łącznie, ponieważ nawzajem się warunkują⁶², zatem ich zamiarem jest podążanie drogą wyznaczoną przez Kartę Praw Socjalnych Pracowników. Ostatecznie do układu z Maastricht dołączono „Protokół w sprawie polityki socjalnej”, wraz z „Porozumieniem w sprawie polityki socjalnej pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej, z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej”⁶³. W Porozumieniu, zwanym Brukselską Kartą Społeczną, dodano do wypracowanych już standardów socjalnych, uzgodnionych dzięki przyjętym dyrektywom, nowe kwestie z obszaru poprawy zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, warunków pracy, procedur konsultacyjnych, równości płci na rynku pracy, ochrony pracowników tracących pracę i pracowników legalnie migrujących. Były to zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa socjalnego i ochrony socjalnej pracowników, czyli zabezpieczenia społecznego (kwestie ubezpieczeń społecznych, opieki zdrowotnej, osłony socjalnej bezrobotnych, świadczeń rodzinnych, pomocy społecznej), integracji pracowników wykluczonych z rynku pracy oraz rozszerzenia partycypacji w rozstrzygnięciach polityki społecznej partnerów społecznych. Co istotne, Porozumienie poszerzyło zakres działań Wspólnoty w obszarze społecznym. Stąd troska o rozwijanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, właściwą opiekę socjalną, dialog pomiędzy kierownictwem przedsiębiorstw a związkami zawodowymi, rozwijanie zasobów ludzkich w aspekcie zatrudnienia oraz walkę z izolacją zawodową, spoczywa zarówno na Wspólnocie, jak i jej członkach⁶⁴.

Zakończenie

Konsekwencją przyjęcia Traktatu z Maastricht było uzyskanie przez Wspólnotę nigdy dotąd nie posiadanych w tak szerokim zakresie kompetencji w sferze społecznej, które wpłynęły znacząco w następnych latach na kształtowanie się wspólnotowego rynku pracy. Mało tego, kolejne lata przyniosły potwierdzenie znaczenia i umocnienie polityki społecznej, czego wyrazem było nie tylko jej zaakceptowanie bez zastrzeżeń w 1997 r. przez Wielką Brytanię, ale także wprowadzenie Brukselskiej Karty Społecznej jako rozdziału do Traktatu Amsterdamskiego.

⁶¹ R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, op. cit., s. 65.

⁶² Ibidem, s. 66.

⁶³ Załącznik nr 2 i Załącznik nr 3, [w:] R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, op. cit., s. 226.

⁶⁴ R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, op. cit., s. 67.

Anna Obiegło

Rozwój polityki społecznej w obszarze zatrudnienia, migracji oraz zabezpieczenia społecznego we Wspólnocie Europejskiej do 1992 r.

Wspólnota Europejska w początkowym okresie swojego istnienia była zainteresowana kreowaniem polityki społecznej o tyle, o ile było to użyteczne dla osiągnięcia zasadniczego celu jej powołania. Był to rozwój gospodarczy, rozwój zatrudnienia, a także poprawa oraz zrównanie warunków pracy i życia pracowników podejmujących zatrudnienie w obrębie Wspólnoty na jak najwyższym poziomie. Zagadnienia społeczne, które stały się w pierwszym rzędzie przedmiotem regulacji, obejmowały zatem takie kwestie jak zatrudnienie, prawo pracy, warunki i higiena pracy, szkolenie i doskonalenie zawodu czy zabezpieczenie społeczne. Stopniowy wzrost zaangażowania i poszerzenie sfer zainteresowania Wspólnoty problematyką społeczną datował się na pierwszą połowę lat siedemdziesiątych XX w., kiedy to uznano, że kwestie społeczne są równie istotne dla rozwoju wspólnego rynku europejskiego jak sprawy gospodarcze. Zaowocowało to przyjęciem szeregu dokumentów, które znacząco wpłynęły na zbliżenie prawa państw członkowskich m.in. w zakresie warunków pracy, zdrowia i bezpieczeństwa pracy, równego traktowania kobiet mężczyzn i w zakresie płacy czy ubezpieczeń społecznych.

Słowa kluczowe: Wspólnota Europejska, polityka społeczna, swobodny przepływ pracowników, prawo pracy, zabezpieczenie społeczne

The development of social policy in the areas of employment, migration and social protection in the European Community by 1992

In the early days of its existence, the European Community was interested in creating social policy providing that it was useful for achieving the fundamental goals of its establishment. These were the economic development, job growth, improvement and alignment, at the highest level, of the working and living conditions of workers taking up employment within the European Community. Thus, social issues, which became subject to regulation in the first place, included matters such as employment law, labor conditions and safety at work, training and professional development together with social security. The gradual increase of the EEC engagement along with widening the spheres of its interest dates back to the first half of the seventies of the twentieth century, when it was recognized that social and economic issues are equally important for the development of the European Common Market. This resulted in the adoption of a number of documents, which significantly influenced the approximation of legislation of the Member States in the areas such as health and safety, working conditions, equal treatment of women and men, as far as their income was concerned, and social security.

Key words: European Community, social policy, free movement for workers, employment law, social security

Translated by Anna Obiegło