

**Tomasz Mering**

Uniwersytet Warszawski

---

## **POLITYKA SPOŁECZNA UNII EUROPEJSKIEJ W TRAKTACIE LIZBOŃSKIM. NOWA „PRZESTRZEŃ SPOŁECZNA” DLA UNII**

---

**Streszczenie:** Podstawowym celem artykułu jest analiza reform instytucjonalnych i strukturalnych Unii Europejskiej, jakie zostały wprowadzone traktatem z Lizbony, z punktu widzenia europejskiej polityki społecznej. W artykule wykazano, że zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony mają charakter ewolucyjny i z pewnością nie stanowią reform fundamentalnych, których przeprowadzenia domagali się zwolennicy Europy socjalnej w trakcie prac nad traktatem, najpierw konstytucyjnym, a później reformującym UE. Wpływ strategii „Europa 2020” na rozwój społecznego wymiaru integracji europejskiej również jest ograniczony. Wprawdzie strategia wzmacnia proces koordynacji unijnej w zakresie polityki społecznej, jednak faktyczny wkład w rozwój Europy socjalnej będzie uzależniony od woli politycznej państw członkowskich UE.

**Słowa kluczowe:** europejska polityka społeczna, społeczny wymiar integracji europejskiej, traktat z Lizbony, otwarta metoda koordynacji, strategia „Europa 2020”.

### **1. Wstęp**

Koncepcja rozwoju europejskiej „przestrzeni społecznej”, sformułowana pierwotnie przez prezydenta Francji François Mitterranda, stała się głównym postulatem Jacques’a Delorsa, przewodniczącego Komisji Europejskiej w latach 1985-1994 r. Delors, charyzmatyczny działacz chrześcijańskich związków zawodowych, a później ważna postać europejskiej socjaldemokracji, uważał, że rozwój wspólnotowej polityki społecznej powinien stać się integralnym elementem ogólnego projektu integracji europejskiej i wizji zjednoczonej Europy<sup>1</sup>. Proponował daleko idącą harmonizację ustawodawstw socjalnych państw Wspólnoty, a na spotkaniu z przedstawicielami europejskich partnerów społecznych w pałacu Val-Duchesse pod Brukselą w 1985 r. wezwał do rozwoju europejskiego dialogu społecznego<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 26-27.

<sup>2</sup> Jacques Delors odegrał również ważną rolę w wypracowaniu Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników, przyjętej na szczycie w Strasburgu w 1989 r., oraz w realizacji projektu jednolitego rynku europejskiego.

Idee forsowane przez Delorsa wpisują się w szerszą debatę na temat społecznego wymiaru integracji europejskiej, prowadzonej pomiędzy zwolennikami kapitalizmu w wydaniu neoliberalnym a propagatorami kapitalizmu, który można określić jako regulowany (*regulated*)<sup>3</sup>. Neoliberalowie dążyli do utworzenia wspólnotowego rynku, przy jednoczesnym pozostawieniu większości prerogatyw politycznych w gestii rządów centralnych. Oznacza to, że integracja powinna ograniczyć się tylko i wyłącznie do sfery rynkowej, natomiast wszystkie inne kwestie (w tym m.in. polityka społeczna) powinny pozostać wyłączną domeną państw członkowskich. Neoliberalowie argumentowali, że pozwoli to wytworzyć klimat konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi, które będą zainteresowane przyjmowaniem regulacji sprzyjających zwiększaniu inwestycji, a w konsekwencji – osiągnięciu wysokiego wzrostu gospodarczego. Założenia zwolenników drugiego z wymienionych modeli zakładały integrację w szerszym wymiarze. Zgadzała się oni z utworzeniem wspólnotowego rynku, ale uważali, że będzie on funkcjonował efektywniej, jeśli na szczeblu unijnym zostaną podjęte istotne regulacje dotyczące koordynacji w sferze politycznej i społecznej.

W pierwszych dekadach funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej ten ostatni wymiar był niewielki; polityczny imperatyw, który dał historyczny impuls do rozwoju integracji europejskiej, nie zakładał rozwoju wspólnotowego ustawodawstwa socjalnego. Początkowo podstawowym bodźcem rozwoju wspólnotowej polityki społecznej był swobodny przepływ siły roboczej, z czasem coraz ważniejszą rolę zaczęła odgrywać konieczność przeciwdziałania nieuczciwej konkurencji, będącej rezultatem zaniżania standardów socjalnych (*dumping socjalny*). Odnotowany w kolejnych latach wzrost znaczenia europejskiej polityki społecznej wynikał raczej z przesłanek gospodarczych; utworzenie wspólnotowego rynku spowodowało konieczność przyjęcia aktów prawa europejskiego, które zapewniały pewną harmonizację praw pracowniczych, niezbędną do właściwego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego<sup>4</sup>.

Pomimo występowania barier i trudności, istotny rozwój społecznego wymiaru integracji europejskiej pozostaje dziś faktem. Zapisy prawa europejskiego w zakresie polityki społecznej daleko wykraczają poza to, co zostało zawarte w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich, a liczne działania Komisji Europejskiej i Rady Ministrów pośrednio lub bezpośrednio odnoszą się do sfery społecznej. Obecnie możemy wyróżnić trzy podstawowe instrumenty europejskiej polityki społecznej:

---

<sup>3</sup> L. Hooghe L., *EU Cohesion Policy and Competing Model of European Capitalism*, "Journal of Common Market Studies" 1998, vol. 36, no. 4, s. 459.

<sup>4</sup> Rozwój wspólnotowego ustawodawstwa socjalnego jest tłumaczony zgodnie z paradygmatem teorii neofunkcjonalistycznej, która zakłada progresywny rozwój integracji i kładzie nacisk na rolę tzw. efektu *spill over*, czyli pozytywnej dynamiki procesów integracyjnych; pogłębienie integracji w obszarze gospodarczym nieuchronnie prowadzi do rozwoju integracji w zakresie polityki społecznej. Por. C. Jensen, *Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy*, "Journal of Common Market Studies" 2000, vol. 38, no. 1.

prawne, polityczno-koordynacyjne oraz finansowe<sup>5</sup>. W ramach instrumentów pierwszego typu należy wymienić wspólnotowy dorobek prawny (*acquis communautaire*), który w całości musi zostać wdrożony w życie we wszystkich państwach członkowskich. Tworzy go ustawodawstwo i orzecznictwo wspólnotowe, których zadaniem jest ujednoczanie zasad i harmonizacja przepisów prawa socjalnego. Z drugiej strony, Europa socjalna jest budowana również przez tzw. miękkie prawo (*soft law*), na które składają się akty niemające wiążącej mocy prawnej – rekomendacje, deklaracje, cele i wskaźniki. Zastosowanie instrumentów polityczno-koordynacyjnych, w przeciwieństwie do instrumentów prawnych, ma prowadzić przede wszystkim do ujednoczania celów w polityce społecznej państw członkowskich, a nie harmonizacji polityk.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zapisów traktatu z Lizbony dotyczących szeroko rozumianej sfery społecznej. Czy przeprowadzenie największej od lat reformy instytucjonalnej i strukturalnej Unii Europejskiej oznacza pogłębienie społecznego wymiaru integracji europejskiej? Czy postulaty dotyczące umocnienia „Europy socjalnej”, formułowane w trakcie prac nad traktatem konstytucyjnym przez środowiska pracownicze, organizacje pozarządowe oraz część naukowców i ekspertów, znalazły odzwierciedlenie w treści traktatu reformującego, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.? Wreszcie, odwołując się do podziału instrumentów europejskiej polityki społecznej na prawne i polityczno-koordynacyjne, zasadne jest pytanie o wpływ nowego traktatu na perspektywy przyszłego rozwoju socjalnego prawa europejskiego.

Drugim podstawowym celem opracowania jest analiza społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”. Czy nowa strategia rozwojowa Unii Europejskiej zakłada dalszy rozwój instrumentów polityczno-koordynacyjnych europejskiej polityki społecznej, które przez ostatnią dekadę były stosowane w postaci otwartej metody koordynacji (omk)<sup>6</sup>? Czy nowe cele i wytyczne strategii odnoszą się również do szeroko rozumianej sfery społecznej? Tym wątkom poświęcona jest druga część artykułu.

## **2. Miejsce polityki społecznej w traktacie o Unii Europejskiej i w traktacie o funkcjonowaniu UE**

### **2.1. Rozwój socjalnego *acquis communautaire***

Europejska polityka społeczna, czyli całokształt działań podejmowanych w sferze społecznej na szczeblu Unii Europejskiej, przez długie lata była dziedziną, w której procesy integracyjne zachodziły bardzo powoli. W traktatach rzymskich nie zostały zawarte żadne poważniejsze zapisy odnoszące się do harmonizacji polityk społecz-

---

<sup>5</sup> Te ostatnie wiążą się z funkcjonowaniem Europejskiego Funduszu Społecznego, a szerzej – z realizacją całej polityki spójności UE; zob. W. Anioł, wyd. cyt., s. 50-62.

<sup>6</sup> *Open Method of Coordination* (OMC).

nych państw członkowskich. Rozwój europejskiej polityki społecznej był początkowo związany ze swobodnym przepływem siły roboczej na obszarze państw członkowskich<sup>7</sup>. Można mówić jedynie o wypracowaniu pewnych wspólnych standardów, których zadaniem było przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji w zakresie praw społecznych (dumpingowi społecznemu). Dopiero wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 r. oraz późniejsze uchwalenie Traktatu z Maastricht przyczyniło się szybszego postępu w tej dziedzinie<sup>8</sup>.

Przed ratyfikacją traktatu lizbońskiego prawo wspólnotowe obejmowało ustawodawstwo w tak odmiennych od siebie dziedzinach, jak kwestia zatrudnienia, ubóstwo czy problem dyskryminacji rasowej. Niektóre ze sfer wspólnotowej polityki społecznej zostały poddane procesom integracyjnym na podstawie traktatów założycielskich (ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz ustanawiającego Wspólnotę Europejską), inne (w tym np. przeciwdziałanie dyskryminacji na tle rasowym, ze względu na wiek czy z uwagi na stan niepełnosprawności) należą do późniejszych osiągnięć prawa wspólnotowego. Uwaga ta dotyczy również spraw zatrudnienia, które od drugiej połowy lat 90. były najszybciej rozwijającą się dziedziną *acquis communautaire* w zakresie szeroko pojmowanej polityki społecznej.

Analizując zapisy traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, brytyjski autor Peter Taylor-Gooby zaproponował podział europejskiej polityki społecznej na trzy obszary tematyczne<sup>9</sup>. Pierwszy stanowią sfery bezpośrednio związane z zaspokajaniem potrzeb życiowych jednostek (do grupy tej należą artykuły traktatu dotyczące ochrony zdrowia publicznego, przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu poprzez systemy ochrony socjalnej oraz wsparcie młodzieży). Druga grupa dziedzin ma charakter mieszany, związany zarówno ze sferą gospodarki, jak i sprawami społecznymi. Należy do niej promocja zatrudnienia<sup>10</sup>, równouprawnienie kobiet i mężczyzn oraz przeciwdziałanie dyskryminacji rasowej. Ostatnią grupę stanowią obszary ściśle związane z rynkiem pracy, ale mające bezpośredni wpływ na szeroko pojętą politykę społeczną: swobodny przepływ pracowników, wzmacnianie dialogu społecznego, prawa pracownicze, warunki pracy, partycypacja pracownicza oraz zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy.

Klasyfikacja zaprezentowana przez Taylor-Gooby'ego pozwala na określenie dziedzin, w których procesy integracyjne są najmocniejsze. Głównym kryterium jest tutaj przyjęty sposób głosowania. Największe szanse na dalszy rozwój mają dziedziny, w których decyzje podejmowane są w drodze głosowania kwalifikowaną większością głosów, gdyż ten tryb procedowania uniemożliwia pojedynczym państwom

<sup>7</sup> W. Anioł, wyd. cyt., s. 15.

<sup>8</sup> D. Ashiagbor, *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From 'Social Policy' to 'Employment Policy'*, "European Law Journal" 2001, vol. 7, no. 3, s. 315.

<sup>9</sup> P. Taylor-Gooby, *Introduction: Open Market versus Welfare Citizenship: Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe*, "Social Policy & Administration" 2003, vol. 37, no. 6, s. 548.

<sup>10</sup> Warto jednak dodać, że w praktyce zadaniem dużej części polityk skierowanych do osób niepełnosprawnych i młodzieży jest zwiększanie uczestnictwa tych grup w rynku pracy.

zgłoszenie weta. Autor artykułu posłużył się dodatkowymi wskaźnikami, takimi jak m.in. liczba aktów legislacyjnych istniejących w danej dziedzinie, dostęp do funduszy strukturalnych oraz istnienie branżowych programów na poziomie wspólnotowym.

Z analizy wynika, że najlepiej rozwiniętymi dziedzinami europejskiej polityki społecznej są te, które mają ścisły związek z promocją zatrudnienia (można tu wymienić np. programy na rzecz wsparcia młodzieży i osób niepełnosprawnych na rynku pracy i wiele innych). Bardzo dobrze jest rozwinięte także ustawodawstwo, którego celem jest wspieranie programu jednolitego rynku europejskiego (w tym dyrektywy i rozporządzenia dotyczące swobodnego przepływu osób, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, minimalne standardy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników). Kwestie związane ze zdrowiem publicznym, potrzebami osób starszych i ubogich (ale niezwiązane z promocją zatrudnienia w tych grupach) zajmują już znacznie mniej miejsca w prawie i politykach unijnych. W podsumowaniu artykułu Taylor-Gooby wskazuje, że sprawy związane z polityką społeczną były rozwijane w prawie w unijnym tylko w tym zakresie, w jakim nie zagraża to programowi wspólnego rynku europejskiego<sup>11</sup>.

W praktyce można mówić o asymetrii istniejącej pomiędzy politykami Unii Europejskiej promującymi efektywność gospodarczą a działaniami nastawionymi na ochronę socjalną i zmniejszanie nierówności społecznych. Niemiecki politolog Fritz W. Scharpf zwrócił uwagę na fakt, że europejskie państwa opiekuńcze są ograniczane przez konieczność spełnienia wymogów unijnej polityki gospodarczej i pieniężnej<sup>12</sup>. Jako przykłady można tu wskazać brak autonomii w zakresie realizacji polityki monetarnej państw strefy euro, konieczność ograniczania deficytów budżetowych i długu publicznego zgodnie z postanowieniami Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, przestrzeganie reguł unijnej polityki konkurencji. Zdaniem tego z kolei autora, wzmocnienie społecznego wymiaru UE mogłoby nastąpić jedynie w drodze przyjęcia aktów unijnego prawa socjalnego, co mogłoby stanowić przeciwwagę dla dominacji celów gospodarczych integracji europejskiej. Biorąc pod uwagę znaczne zróżnicowanie krajowych polityk społecznych, niemiecki naukowiec zaproponował, aby nastąpiło to w drodze przyjęcia dyrektyw ramowych, które byłyby adresowane do grup państw mających podobne instytucje w zakresie *welfare state*. Warto zauważyć, że taka elastyczna propozycja zmiany europejskiego prawa nie była możliwa do przeprowadzenia w świetle zapisów traktatu wspólnotowego<sup>13</sup>.

## 2.2. Reformy wprowadzone traktatem z Lizbony

Po odrzuceniu traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy w referendach we Francji i w Holandii, uzgodniono tekst „okrojonego z konstytucyjnych aspiracji

<sup>11</sup> P. Taylor-Gooby, wyd. cyt., s. 553.

<sup>12</sup> F.W. Scharpf, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 4, s. 648-649.

<sup>13</sup> T. Mering, *Europejski model społeczny w świetle założeń Strategii Lizbońskiej*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10, s. 201.

cji” traktatu reformującego Unię, który został podpisany na szczycie w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony przejął zasadniczą część postanowień Traktatu Konstytucyjnego, zmodyfikował Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE). Nazwa pierwszego pozostała niezmienną, a TWE został przemianowany na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Nowy traktat wprowadził istotną reformę ustrojową, nadając Unii Europejskiej jednolitą osobowość prawną, zwiększając liczbę obszarów, w których decyzje są podejmowane w Radzie UE większością kwalifikowaną, a wzmacniając rolę parlamentów narodowych – zwiększył legitymację demokratyczną Unii<sup>14</sup>. Proces ratyfikacji traktatu nie przebiegał bez trudności spowodowanych odrzuceniem traktatu przez społeczeństwo w Irlandii, problemami proceduralnymi w Niemczech, a przede wszystkim w Republice Czeskiej. Jednak ostatecznie – po przeprowadzeniu powtórnego referendum w Irlandii, pozytywnym werdykcie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech oraz zmianie stanowiska wobec traktatu przez prezydenta Vaclava Klause – traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.<sup>15</sup>

Przegląd zapisów dotyczących polityki społecznej wprowadzonych traktatem z Lizbony należy rozpocząć od analizy zmodyfikowanych postanowień ogólnych i celów UE. Do tych ostatnich należy m.in. dążenie do pełnego zatrudnienia, postępu społecznego, wspieranie sprawiedliwości społecznej, ochrony socjalnej, solidarności pokoleniowej oraz praw dziecka (art. 3 TUE). Unia ma wspierać również spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi. Traktat reformujący wprowadził klauzulę horyzontalną, zgodnie z którą przy określaniu swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego oraz ochroną zdrowia ludzkiego (art. 9 TFUE). Ponadto, przy określaniu swoich polityk, Unia powinna przeciwdziałać wszelkim formom dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, wiek lub orientację seksualną (art. 10 TFUE). Wydaje się, że powyższe klauzule mają wartość nie tylko polityczną i symboliczną, ale także kreują wiążące zasady, które powinny być urzeczywistniane i respektowane w politykach wspólnotowych i działaniach instytucji UE. Szczególnie ważna jest rola Trybunału Sprawiedliwości (TS), którego orzecznictwo może przyczyniać się do wzmacniania społecznych celów UE<sup>16</sup>. Warto ponadto zwrócić uwagę, że w trak-

---

<sup>14</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony – dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wydanie II (zmienione i uzupełnione), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

<sup>15</sup> A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 50.

<sup>16</sup> Na duże znaczenie roli orzecznictwa TS UE w interpretowaniu zasad prawa zwracają uwagę liczni autorzy; por. M. Paszkowska, K. Czubocho, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4), s. 119-120.



tacie pojawiło się odniesienie do konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, co może być interpretowane jako przeciwwaga do rozumienia rynku wewnętrznego UE tylko w kategoriach ekonomicznych (art. 3 par. 3 TUE).

Decydujące znaczenie dla określenia społecznego wymiaru traktatu reformującego ma analiza miejsca polityki społecznej w prawie pierwotnym UE. Obecnie polityka społeczna należy do kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich (art. 4 par. 2 TFUE), co oznacza, że UE i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować wiążące akty prawne (art. 2 par. 2 TFUE). Jednocześnie państwa członkowskie wykonują swoje kompetencje w takim zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Obecnie Rada stanowi większością kwalifikowaną w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, warunków pracy, informacji i konsultacji z pracownikami, integracji osób na rynku pracy, równości kobiet i mężczyzn oraz zwalczania wykluczenia społecznego. Rada decyduje jednomyślnie w przypadku zabezpieczenia społecznego, ochrony pracowników w sytuacji wypowiedzenia umowy o pracę, reprezentacji i obrony interesów zbiorowych pracowników i pracodawców oraz warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich (art. art. 153 i 294 TFUE). Poza kompetencjami unijnymi pozostają wynagrodzenia, prawo do zrzeczania się oraz prawo do strajku i lokautu (art. 153 par. 5 TFUE). Porównanie tekstu TWE z modyfikacjami wprowadzonymi traktatem lizbońskim wskazuje, że nie nastąpiły tu poważniejsze zmiany. Tym samym głosowanie większością kwalifikowaną nie stało się podstawowym trybem stanowienia prawa socjalnego, co postulowała część środowisk pracowniczych, w tym m.in. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC)<sup>17</sup>. Jedyne rozszerzenie w zakresie głosowania większością kwalifikowaną nastąpiło w przypadku koordynacji systemu świadczeń społecznych dla pracowników migrujących i ich rodzin (art. 48 TFUE), co wynika ze wzmocnienia swobodnego przepływu osób na terenie UE. Ponadto traktat z Lizbony podtrzymał w mocy zapis, zgodnie z którym Rada – stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacjach z Parlamentem Europejskim – może zdecydować o przyjęciu głosowania większością kwalifikowaną w licznych sprawach społecznych (art. 153 par 2 TFUE). Klauzula ta pozwala uniknąć sytuacji, w której część krajów permanentnie blokowałaby rozwój ustawodawstwa w zakresie ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, reprezentacji zbiorowej pracowników i pracodawców oraz warunków zatrudnienia państw trzecich przebywających na terenie UE. Należy jednak pamiętać, że artykuły traktatu nie mogą naruszać prawa państw członkowskich do kształtowania podstawowych zasad systemów zabezpieczenia społecznego (art. 153 par. 4 TFUE).

Traktat z Lizbony nie wniósł również poważniejszych zmian w zakresie europejskiego dialogu społecznego, który może prowadzić do nawiązania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych (art. 155 TFUE). Pojawił się jedynie nowy zapis,

---

<sup>17</sup> Por. I. Schomann, *The Lisbon Treaty: a More Social Europe at last?* "ETUI Policy Brief Social Policy" 2010, no. 1, s. 3.

zgodnie z którym Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych, uwzględniając jednocześnie ich różnorodność na poziomie krajowym (art. 152 TFUE). W artykule podkreślono również instytucjonalną rolę, jaką we wspieraniu dialogu społecznego odgrywa trójstronny szczyt społeczny do spraw wzrostu i zatrudnienia, który powinien być forum umożliwiającym partnerom społecznym dialog o kierunkach polityki społeczno-gospodarczej UE.

Zmianą istotną z punktu widzenia społecznego wymiaru Unii Europejskiej jest wprowadzenie na mocy traktatu lizbońskiego możliwości podejmowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, będą mogli przedłożyć Komisji wnioski o podjęcie inicjatywy ustawodawczej (art. 11 par. 4 TUE), co przynajmniej teoretycznie otwiera pole nowym inicjatywom, przede wszystkim w sferze społecznej. Warunki wykonywania inicjatywy ustawodawczej muszą zostać sprecyzowane w akcie prawnym niższego rzędu, stąd w październiku 2009 r. Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje społeczne w tej sprawie<sup>18</sup>. Pod koniec 2010 r. powstał projekt rozporządzenia Rady i Parlamentu UE, który zakłada m.in. 8-miesięczny okres zbierania podpisów, wyznacza minimalny wiek składającego podpis (16 lat) oraz minimalną liczbę państw popierających inicjatywę (jedna czwarta krajów UE)<sup>19</sup>.

Niewątpliwie jedną z najważniejszych kwestii związanych z reformą ustrojową UE była Karta Praw Podstawowych (KPP). W niniejszym opracowaniu nie ma miejsca na kompleksową ocenę wkładu Karty w rozwój ochrony praw człowieka w Unii, skupiono się jedynie na przedstawieniu najważniejszych faktów łączących kartę z unijną polityką społeczną<sup>20</sup>. Zgodnie z traktatem z Lizbony, KPP<sup>21</sup> otrzymała taką samą moc prawną jak traktaty, mimo że nie została inkorporowana do tekstu traktatu (co proponował wcześniej traktat konstytucyjny). Tym samym wyjaśniony został status KPP, która po wejściu w życie traktatu z Lizbony otrzymała moc wiążącą, stając się częścią prawa pierwotnego Unii<sup>22</sup>. Oznacza to m.in., że prawa i wolności zawarte w Karcie mają taką samą moc prawną jak wolności gospodarcze zapisane w traktatach.

Prawa znajdujące się w Karcie można podzielić na trzy grupy. Należą do nich: prawa człowieka (które wcześniej zostały zapisane w Europejskiej Konwencji

---

<sup>18</sup> Por. *Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, Komisja Europejska, Bruksela 11.11.2009.

<sup>19</sup> *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, KOM(2010) 119 wersja ostateczna, Bruksela 31.03.2010.

<sup>20</sup> Kompleksowa analiza zapisów Karty Praw Podstawowych w kontekście ochrony praw człowieka znajduje się w książce J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Zarys prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.

<sup>21</sup> W brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r.

<sup>22</sup> Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony KPP była deklaracją polityczną (mimo że jednocześnie miała moc wiążącą dla instytucji Unii Europejskiej); por. A. Kuś, wyd. cyt., s. 311.



o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, EKPC), prawa polityczne (związane z obywatelstwem UE, np. prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego) oraz prawa gospodarcze i społeczne, które w większości pochodzą ze Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r. W tej ostatniej grupie możemy wymienić liczne prawa pracownicze i społeczne, m.in.: prawo do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27), prawo do rokowań i działań zbiorowych (w tym strajku; art. 28), dostęp do usług rynku pracy (art. 29), ochronę w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31), zakaz pracy dzieci i ochronę młodocianych (art. 32), ochronę życia zawodowego i rodzinnego (art. 33), zabezpieczenie i pomoc społeczną (art. 34), ochronę zdrowia (art. 35), dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36). W praktyce należy uznać, że Karta nie tworzy nowych praw, a jedynie gromadzi w jednym dokumencie prawa i wolności obowiązujące państwa członkowskie jako ogólne zasady prawa.

Perspektywa nabrania przez KPP charakteru wiążącego w wyniku ratyfikacji traktatu z Lizbony (w tym przede wszystkim praw socjalnych, zawartych w IV rozdziale KPP) wzbudziła obawy ówczesnego premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira, który na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w 2007 r. wynegocjował dodanie do traktatu tzw. protokołu brytyjskiego (przystąpiła do niego również Polska<sup>23</sup>). Protokół zawiera dwa artykuły: w pierwszym stwierdza się, że Karta nie rozszerza kompetencji TS UE ani żadnych sądów w Wielkiej Brytanii i Polsce do uznawania, że przepisy krajowe są niezgodne z Kartą; w drugim zawarte jest doprecyzowanie, że rozdział IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej w obu wymienionych krajach. Sprzeciw Polski wobec Karty był podyktowany innymi przesłankami niż w przypadku Zjednoczonego Królestwa i nie był wyrazem niezgody na umocnienie praw socjalnych<sup>24</sup>. Świadczy o tym przyjęcie przez rząd RP jednostronnej deklaracji do Karty, w której stwierdza się, że „ze względu na tradycję ruchu społecznego Solidarność i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”<sup>25</sup>. Warto zauważyć, że ambiwalentne stanowisko Polski wobec KPP spotkało się z krytyką ze strony europejskich partnerów społecznych (ETUC) oraz części ekspertów zajmujących się prawem europejskim<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> *Protokół (30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa.*

<sup>24</sup> Polskie stanowisko wobec Karty wynikało z obaw o interpretację zapisów dotyczących kwestii moralnych. Ostrożność rządu tłumaczona była obserwowaną w Europie tendencją do zrównywania w prawach związków homoseksualnych z małżeństwami oraz legalizacją w niektórych krajach eutanazji.

<sup>25</sup> *Deklaracja (62) Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa.*

<sup>26</sup> I. Schomann, wyd. cyt., s. 2; J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych...*, s. 120.

### 3. Polityka społeczna w strategiach rozwojowych Unii Europejskiej

#### 3.1. Charakterystyka otwartej metody koordynacji (omk) UE w zakresie polityki społecznej

Otwarta metoda koordynacji jest nowym sposobem realizacji polityk unijnych, który został skodyfikowany na szczycie UE w Lizbonie w marcu 2000 r. Od tradycyjnej metody wspólnotowej odróżnia ją brak stosowania instrumentów regulacyjnych i prawnych. Jednocześnie omk, która składa się ze ściśle określonych elementów proceduralnych (w tym m.in. wyznaczanie krajowych punktów odniesienia (*benchmarks*) w stosunku do celu ustalonego na poziomie wspólnotowym), zakłada daleko bardziej posuniętą koordynację działań państw członkowskich i instytucji Unii, niż ma to miejsce w ramach współpracy międzyrządowej. Początkowo omk została wykorzystana do koordynacji polityk gospodarczych<sup>27</sup>; drugim poligonem doświadczalnym dla nowej metody stała się Europejska Strategia Zatrudnienia, wdrażana w państwach członkowskich od 1997 r. w ramach tzw. procesu luksemburskiego. Ze względu na swoją specyfikę, omk szczególnie pasuje do skomplikowanych i wrażliwych politycznie dziedzin i polityk, w których dalsza integracja jest utrudniona ze względu na niewielkie (w świetle traktatów) kompetencje UE, niechęć państw członkowskich do przekazywania swoich kompetencji na poziom unijny oraz znaczne zróżnicowanie polityk i ustawodawstw krajowych, uniemożliwiające harmonizację. Charakterystyka ta bardzo dobrze oddaje problemy i wyzwania, jakie wiążą się z rozwojem europejskiej polityki społecznej.

Rozpoczęcie realizacji omk w sferze społecznej stało się możliwe po przyjęciu w 2000 r. traktatu nicejskiego, który po pierwsze – wyposażył UE w kompetencje wspierania państw członkowskich w koordynacji polityk na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego i modernizacji systemów ochrony socjalnej, a po drugie – powołał Komitet ds. Ochrony Socjalnej (KOS)<sup>28</sup>. Początkowo omk obejmowała kwestie związane z integracją społeczną, jednak w wyniku ustaleń szczytu UE w Göteborgu w czerwcu 2001 r. metoda została rozszerzona na systemy emerytalne oraz opiekę zdrowotną i długoterminową.

Od początku omk miała charakter procesualny: w 2001 r. wyznaczono cele wspólnotowe dla polityk społecznych, a państwa członkowskie zostały zobligowane do przygotowywania cyklicznych raportów, przedstawiających główne wyzwania i kierunki reform związanych z integracją społeczną, systemami emerytalnymi oraz

<sup>27</sup> Przykładem zastosowania omk była koordynacja polityk gospodarczych w OECD, a później funkcjonowanie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu czy szerzej – funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej.

<sup>28</sup> Art. 144 TWE. Do zadań komitetu należy m.in. monitorowanie sytuacji społecznej i systemu ochrony socjalnej w państwach członkowskich UE, ułatwianie wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz przygotowywanie raportów i opinii dla Rady UE.

ochroną zdrowotną i długoterminową. Raporty te podlegały przeglądowi Komisji Europejskiej (KE), która do ich oceny posługiwała się systemem wskaźników lejkenowskich (przyjętych na szczycie UE w Laeken w 2001 r.). Proces kończył się wydaniem strategicznych ocen KE adresowanych do poszczególnych państw członkowskich. W 2006 r. metoda została zmodyfikowana: przyjęto nowe cele dla omk oraz scalono w jeden proces trzy funkcjonujące dotąd oddzielnie kategorie tematyczne otwartej metody koordynacji. Od 2006 r. państwa członkowskie przygotowywały jeden strategiczny raport na rzecz zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej<sup>29</sup>, w którego skład wchodziły: krajowy program działań na rzecz integracji społecznej (KPD/Integracja), krajowa strategia emerytalna oraz plan na rzecz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. W sumie zrealizowano dwie rundy zsynchronizowanej omk (w latach 2006-2008 i 2008-2010).

Analizując omk w polityce społecznej, należy pamiętać, że jej powstanie było związane z inauguracją strategii lizbońskiej, co nastąpiło na szczycie UE w marcu 2000 r. Podstawowym celem tej ostatniej strategii stało się uczynienie z Unii „najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, która będzie w stanie osiągnąć dynamiczny i stabilny wzrost gospodarczy, stworzyć wysokiej jakości miejsca pracy oraz osiągnąć spójność społeczną”<sup>30</sup>. W dokumencie przyjętym na historycznym szczycie wymieniono trzy filary strategii lizbońskiej, do których należały: budowa konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, modernizacja europejskiego modelu społecznego oraz zrównoważony rozwój gospodarczo-społeczny. W praktyce strategia lizbońska skupiła się przede wszystkim na koordynacji polityk gospodarczych oraz zatrudnienia, natomiast kwestie związane z ochroną socjalną i integracją społeczną zostały zarezerwowane dla omk. Oznaczało to, że dwie sfery (polityka społeczna i gospodarcza) miały być rozwijane równolegle, w ramach dwóch oddzielnych procesów i strategii; obowiązek ich wzajemnej synchronizacji został scedowany na państwa członkowskie. W rzeczywistości okazało się, że niewłączenie kwestii społecznych w główną strategię rozwojową UE (tj. strategię lizbońską) w znacznym stopniu utrudniło harmonizację krajowych polityk społecznych w kolejnych latach.

### 3.2. Efekty funkcjonowania otwartej metody koordynacji

Przystępując do skrótowej oceny funkcjonowania omk w latach 2001-2010, należy zauważyć, że w polityce społecznej procedura omk nie była tak dalece rozwinię-

---

<sup>29</sup> Ang. *National Strategic Programme for Social Protection and Social Integration*. Niestety, w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przyjęła się błędna nazwa *Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna”*, sugerująca, że dokument ten jest programem rządowym w znaczeniu, jakie przypisuje się zwykle programom realizowanym przez Radę Ministrów, a nie jedynie raportem na temat bieżących i planowanych działań w sferze społecznej. Nieporozumienie to było źródłem wielu problemów z przyjęciem Krajowego Programu (autor artykułu był pracownikiem MPiPS w latach 2008-2009 i brał udział w przygotowaniu tego dokumentu).

<sup>30</sup> Konkluzje Prezydencji. Rada Europejska w Lizbonie, 23-24 marca 2000 r., [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) (dostęp: 25.01.2011).

ta i restrykcyjna jak w odniesieniu do polityki gospodarczej, a nawet w przypadku strategii zatrudnienia. Cele wyznaczone w zakresie społecznej omk miały charakter opisowy i nie zawierały żadnych wyznaczników ilościowych (w przeciwieństwie do strategii lizbońskiej, która zakładała m.in. osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 70% w 2010 r.). Krajowe raporty na temat zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej bardzo skrótowo przedstawiły planowane działania; ponadto – w przeciwieństwie do krajowych programów reform (KPR)<sup>31</sup> tworzonych w ramach strategii lizbońskiej – państwa członkowskie nie miały obowiązku sporządzania corocznych sprawozdań z ich realizacji. Do strategicznych raportów nie dołączano dokumentów implementacyjnych (tak jak w przypadku KPR), które zawierałyby dokładny opis podejmowanych inicjatyw oraz przedstawiały konsekwencje finansowe dla budżetu państwa. Ponadto rekomendacje Komisji Europejskiej dla państw członkowskich nie miały charakteru wiążącego, co więcej – były ogólnej natury<sup>32</sup>. Wszystko to powodowało, że wpływ omk na polityki społeczne państw członkowskich był bardzo miękki, tj. uzależniony na nastawienia poszczególnych rządów i przedstawicieli administracji publicznej do istniejących w tym zakresie regulacji unijnych.

Efekty otwartej metody koordynacji podlegały okresowej ocenie niezależnych ekspertów (zaangażowanych i opłacanych przez Komisję Europejską)<sup>33</sup>; z drugiej strony, w ostatnich latach omk stała się przedmiotem licznych badań naukowych prowadzonych przez instytuty i ośrodki akademickie w krajach UE<sup>34</sup>. W większości rekomendacje wysunięte przez ekspertów krajowych są spójne z wnioskami płynącymi z raportów badawczych, które potwierdzają tezę o znikomym wpływie omk na polityki społeczne państw członkowskich UE. Jednym z największych problemów jest tu niedostateczna przejrzystość i otwartość procesu otwartej metody koordynacji oraz związana z tym niewielka wiedza opinii publicznej na temat celów i zasad jej funkcjonowania<sup>35</sup>. Omk jest realizowana przez administrację publiczną, udział polityków w tym procesie pozostaje niewielki (tylko w niektórych krajach, np. w Niem-

<sup>31</sup> Ang. *National Reform Programmes*.

<sup>32</sup> Przykładowo, w konkluzjach opinii na temat polskiego raportu pojawiły się sformułowania o konieczności „dalszego wzmocnienia potencjału administracyjnego instytucji pomocy społecznej i rynku pracy, większej koncentracji na rozwoju mechanizmów usprawniających koordynację polityki i działań na różnych szczeblach oraz pomiędzy różnymi zainteresowanymi stronami”; zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en> (dostęp: 25.01.2011).

<sup>33</sup> Network of independent national experts on social inclusion; por. H. Frazer, E. Marlier, *Building a Stronger EU Social Inclusion Process: Analysis and Recommendations of the EU Network of Independent National Experts on Social Inclusion*, European Commission 2008, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2008/first-semester-2008> (dostęp: 21.01.2011).

<sup>34</sup> C. De la Porte, *State of the Art. Overview of Concepts, Indicators and Methodologies Used for Analyzing the Social OMC*, [w:] “Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe” 2010, no. 15.

<sup>35</sup> H. Frazer, E. Marlier, wyd. cyt., s. 2; C. De la Porte, wyd. cyt., s. 10.

czech, kwestie z nią związane są przedmiotem debat parlamentarnych), co prowadzi do nieznacznego zainteresowania tą problematyką w mediach<sup>36</sup>.

Podstawowym sposobem oddziaływania otwartej metody koordynacji powinna być harmonizacja celów krajowych polityk społecznych; w praktyce wpływ omk na państwa członkowskie jest znacznie bardziej zróżnicowany. Pierwszym zidentyfikowanym w literaturze oddziaływaniem jest przenoszenie koncepcji wypracowanych na poziomie unijnym do dyskursu krajowego<sup>37</sup>; sytuacja ta pozwala na skonfrontowanie krajowych aktorów politycznych z nowymi pojęciami (co niekiedy może przyczyniać się do ponownej weryfikacji wcześniej przyjętych założeń i sposobów myślenia). W okresie rządów Partii Pracy w Wielkiej Brytanii dużą popularność zyskał termin „wykluczenie społeczne”, który wyparł z publicznego dyskursu „ubóstwo”, rozumiane przede wszystkim w kategoriach materialnej deprivacji. Przejęcie wielowymiarowej koncepcji wykluczenia społecznego przez rządzącą Labour Party jest tłumaczone jako przykład europeizacji brytyjskiej polityki społecznej i oddziaływania społecznej omk<sup>38</sup>. Innym przykładem może być wydanie przez KE komunikatu poświęconego *flexicurity*, co spopularyzowało tę koncepcję, doprowadzając do debat publicznych na temat efektów strategii zatrudnienia w krajach UE, a w konsekwencji – do przeprowadzenia reform polityk publicznych.

Drugi rodzaj wpływu związanego z omk polega na wprowadzaniu zmian do krajowych strategii społecznych, w tym podnoszenie tematów, które wcześniej były uważane za nieistotne. W tym przypadku nie chodzi więc wyłącznie o debatę, lecz o realne zmiany, związane z przeformulowaniem krajowych priorytetów rozwojowych. Jednocześnie w ramach tego procesu dochodzi do „twórczej interpretacji”, czyli do wyboru priorytetów, które najlepiej odpowiadają wyzwaniom i problemom krajowym. Podane w literaturze przedmiotu przykłady dotyczą przede wszystkim polityki na rzecz zwalczania ubóstwa wśród dzieci, która pojawiła się pod wpływem społecznej omk w Wielkiej Brytanii<sup>39</sup> oraz m.in. w Belgii i Francji<sup>40</sup>. W krajach tych doszło do powstania strategii opartych na doświadczeniach wyniesionych z realizacji otwartej metody koordynacji UE w polityce społecznej, zakładających wykorzystanie punktów odniesienia (*benchmarks*), kompleksowych systemów wskaźników

---

<sup>36</sup> Jedyne znane przykłady szerszego rozdzwiewu omk w środkach masowego przekazu w Polsce to wydanie w 2008 r. przez Komisję Europejską raportu na temat ubóstwa wśród dzieci, co stało się przyczynkiem do debaty publicznej na temat występowania tej kwestii społecznej.

<sup>37</sup> C. De la Porte, wyd. cyt., s. 26.

<sup>38</sup> W szeroko komentowanej książce brytyjskiej autorki Ruth Levitas z 1998 r. można znaleźć stwierdzenie, iż przypisywanie przez polityków Labour Party dużego znaczenia „wykluczeniu społecznemu” wynikało z niechęci Partii Pracy do zwiększenia wydatków budżetowych na świadczenia społeczne; por. R. Levitas, *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Macmillan, Basingstoke 1998, s. 7. Zob. też: K.A. Armstrong, *The 'Europeanisation' of Social Exclusion: British Adaptation to EU Co-ordination*, „British Journal of Politics and International Relations” 2006, vol. 8, s. 81-82.

<sup>39</sup> K.A. Armstrong, wyd. cyt., s. 96.

<sup>40</sup> C. De la Porte, wyd. cyt., s. 26.



oraz innych instrumentów społecznej omk. Innym przykładem może być np. powstanie w Wielkiej Brytanii programów przeciwdziałających „wykluczeniu finansowemu”<sup>41</sup>.

Pomimo pozytywnych przykładów trudno uznać, że omk wywarła istotny wpływ na krajowe polityki społeczne w latach 2001-2010. W raporcie wydanym w 2008 r. mniej niż jedna czwarta krajowych ekspertów uznała, że omk miała pewne rzeczywiste przełożenie na podejmowane działania i polityki; w większości państw członkowskich przygotowywanie raportów związanych z omk miało charakter wyłącznie biurokratyczny i nie wywierało wpływu na podejmowane działania, priorytety i wydatki publiczne<sup>42</sup>.

### 3.3. Treści społeczne w strategii „Europa 2020”

Fiasco strategii lizbońskiej skłoniło Komisję i Radę Europejską do wprowadzenia licznych zmian, które znalazły swoje miejsce w uchwalonej w czerwcu 2010 r. strategii „Europa 2020”<sup>43</sup>. Nowy dokument znacznie różni się od wcześniejszego, zarówno pod względem przyjętego układu celów i wytycznych, jak i samego mechanizmu wdrażania strategii. „Europa 2020” opiera się na pięciu celach, które mają być realizowane w sposób zdecentralizowany, na poziomie państw członkowskich. Należą do nich: wskaźnik zatrudnienia (co najmniej 75%), inwestycje w badania i rozwój (co najmniej 3% PKB), ochrona środowiska (w tym m.in. ograniczenie emisji dwutlenku węgla o co najmniej 20%), edukacja (w tym: ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% z obecnych 15% oraz zwiększenie odsetka osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie z 31 do co najmniej 40%) oraz polityka społeczna (ograniczenie liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób). Instytucjonalnym szkieletem strategii „Europa 2020” jest zestaw 10 wytycznych w sprawie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia (przyjętych na szczycie UE w czerwcu 2010 r.), które zastąpiły dotychczasowe 24 wytyczne. Strategia ma być również wdrażana za pomocą siedmiu tzw. projektów przewodnich (wspieranie innowacji, edukacja, społeczeństwo cyfrowe, zmiany klimatyczne, konkurencyjność, zatrudnienie oraz walka z ubóstwem). Niewątpliwym atutem nowej strategii jest usprawnienie procesów koordynacyjnych w zakresie polityk gospodarczych, co powinno pozwolić na wyeliminowanie czynników hamujących wzrost gospodarczy w Europie. Jedną z takich zmian jest ściślejsze powiązania wytycznych „Europy 2020” z celami Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, widoczne w przyjęciu jednego cyklu realizacyjnego (tzw. europejskiego semestru) dla obu polityk<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> K.A. Armstrong, wyd. cyt., s. 95.

<sup>42</sup> H. Frazer, E. Marlier, wyd. cyt., s. 2.

<sup>43</sup> *Konkluzje Rady Europejskiej, 17 czerwca 2010 r.*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf) (dostęp: 27.01.2011).

<sup>44</sup> Proces rozpoczyna się od przyjęcia tzw. rocznych wizji wzrostu gospodarczego (*annual growth survey*).



W efekcie przeprowadzonych konsultacji Komisja Europejska zebrała od przedstawicieli partnerów społecznych i organizacji pozarządowych liczne negatywne opinie na temat społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”<sup>45</sup>. Według ETUC, poprzez nadanie priorytetu kwestiom gospodarczym i finansowym, nowa strategia ogranicza możliwość podejmowania bardziej śmiałych inicjatyw w zakresie polityki społecznej<sup>46</sup>. W opinii organizacji pozarządowych, strategia stawia przed zjednoczoną Europą poważne cele społeczne, jednak nie wyposaża UE w instrumenty, które dawałyby nadzieję na ich osiągnięcie. Platforma społeczna (*Social Platform*), będąca największym zrzeszeniem organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej, wskazała w swoim stanowisku, że strategia nie przyczyni się do rozwiązania problemu ubóstwa w państwach członkowskich UE, gdyż jedynym rzeczywistym celem społecznym „Europy 2020” jest podnoszenie wskaźnika zatrudnienia<sup>47</sup>. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zaproponowali powstanie europejskiej strategii na rzecz zabezpieczenia społecznego, która zapewniłaby wszystkim obywatelom UE dostęp do usług społecznych gwarantowanego dochodu minimalnego.

Należy zgodzić się z głosami przedstawicieli organizacji pozarządowych i partnerów społecznych, że strategia „Europa 2020” nie stanowi istotnego przełomu w rozwoju europejskiej polityki społecznej. Warto jednak pamiętać, że w świetle postanowień traktatu z Lizbony nie można było przeprowadzić rewolucji w zakresie europejskiej polityki społecznej (co wykazano we wcześniejszej części artykułu). Z drugiej strony, krytyka społecznego wymiaru „Europy 2020” wydaje się zbyt daleko posunięta, co wynika co najmniej z dwóch przesłanek. Po pierwsze, obecnie znamy tylko ramy strategii; w praktyce wiele będzie zależało od sposobu jej realizacji, który z kolei będzie uzależniony od licznych czynników, w tym również od determinacji państw członkowskich i innych podmiotów w umacnianiu ideałów Europy socjalnej. Po drugie, wydaje się, że „Europa 2020” wprowadza kilka zmian, które mogą stanowić wzmocnienie wątków społecznych w realizacji strategii unijnych.

Najważniejszą zmianą wprowadzoną strategią „Europa 2020” jest włączenie polityki społecznej do głównego nurtu strategii rozwojowych UE. We wcześniejszych latach otwarta metoda koordynacji UE w zakresie polityki społecznej była realizowana w ramach procesu równoległego do strategii lizbońskiej. Obecnie społeczna omk stała się częścią strategii „Europa 2020”; państwa członkowskie zostały zobowiązane do przedkładania jednego dokumentu (Krajowego Programu Reform), który poza częścią gospodarczą i zatrudnieniową będzie od 2011 r. zawierał oddzielny rozdział poświęcony polityce społecznej. W praktyce oznacza to umocnienie unijnej koordynacji w zakresie polityki społecznej, ponieważ wątki społeczne będą pod-

<sup>45</sup> Komisja Europejska, *Europe 2020 – Public Consultation. Overview of Responses*, European Commission, Brussels 2010, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview\\_responses.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf) (dostęp: 22.01.2010).

<sup>46</sup> P. Pochet, *EU 2020. Social Impact of the New Form of European Governance*, “ETUI Policy Brief Social Policy” 2010, no. 5, s. 6.

<sup>47</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/03/articles/eu1003039i.htm> (dostęp: 23.01.2011).

legały tym samym wymogom wdrożeniowym (wskaźniki ilościowe, konieczność przygotowywania dokumentów implementacyjnych) co polityka gospodarcza czy strategia zatrudnienia w ramach wcześniejszej strategii lizbońskiej. Sytuacja daje nadzieję na lepszą koordynację polityk gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich UE.

Drugą istotną zmianą jest wprowadzenie unijnych celów ilościowych odnoszących się do kwestii społecznych, czyli edukacji i przede wszystkim ubóstwa. Warto podkreślić, że przyjęcie celów związanych z ograniczeniem sfery ubóstwa kilkakrotnie było przedmiotem obrad na posiedzeniach Komitetu ds. Ochrony Socjalnej (KOS) w latach 2008-2009<sup>48</sup>. Kwestia ta zyskała poparcie części państw (w tym m.in. Francji i Belgii, a także krajów Europy Południowej), które postrzegały ustanowienie „wymiernych celów” jako szansę na umocnienie społecznego wymiaru integracji. Propozycje te spotkały się z oporem pozostałych członków KOS, którzy wykazywali, że na skutek znacznego zróżnicowania modeli krajowych polityk społecznych nie da się sformułować uniwersalnych recept związanych z ograniczaniem ubóstwa we wszystkich państwach UE. Ponadto niektóre państwa (np. Niemcy) postrzegały propozycje sformułowania unijnych celów jako naruszenie zasady subsydiarności. Inne kraje (w tym Wielka Brytania, Czechy, Polska) obawiały się, że przyjęcie wspólnych celów może otworzyć drogę nowym inicjatywom politycznym na forum UE, które będą zagrażać konkurencyjności krajowych gospodarek. W toku dyskusji okazało się ponadto, że istotnym problemem jest znalezienie wspólnego wskaźnika; zdaniem wielu (w tym również delegatów z Polski), taką miarą nie mógł być wskaźnik zagrożenia ubóstwem, którym posługuje się Eurostat<sup>49</sup>. Ostatecznie, zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej z czerwca ubiegłego roku zdecydowano, że każde państwo członkowskie ma ustanowić własne cele związane z ograniczeniem ubóstwa. Krajowe wartości docelowe mają być określone z wykorzystaniem zestawu wskaźników (zagrożenie ubóstwem, deprawacja materialna, liczba gospodarstw domowych bez osób pracujących), jednak dobór konkretnych miar i progów będzie zależał od państw członkowskich. Istnieje przynajmniej potencjalna szansa, że dyskusja nad wskaźnikami stanie się przyczynkiem do wypracowania trwałych mechanizmów ograniczenia ubóstwa w państwach członkowskich UE, w tym również w Polsce.

#### 4. Zakończenie

Traktat z Lizbony, podobnie jak wcześniejsze traktaty reformujące, przyniósł pogłębienie społecznego wymiaru integracji europejskiej. W założycielskich traktatach rzymskich integracja ograniczała się przede wszystkim do sfery gospodarczej,

---

<sup>48</sup> Autor artykułu brał udział w posiedzeniach KOS w latach 2008-2009.

<sup>49</sup> Za osoby zagrożone ubóstwem uważa się osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których dochód do dyspozycji jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany dochodu.

zapisy dotyczące polityki społecznej miały charakter poboczny i co istotne – aż do połowy lat 70. nie zostały wypełnione wtórnymi aktami prawa wspólnotowego. Pierwszą istotną zmianę przyniósł uchwalony w 1986 r. Jednolity Akt Europejski (JAE), który dawał możliwość (w ograniczonym wprawdzie zakresie) przyjmowania ustawodawstwa socjalnego kwalifikowaną większością głosów. JAE stworzył również podwaliny pod rozwój wspólnotowego dialogu społecznego. Wejście w życie traktatu z Maastricht w 1993 r. oznaczało włączenie polityki społecznej w główny nurt integracyjny. Wprawdzie *Porozumienie o polityce społecznej* na skutek oporu Wielkiej Brytanii nie zostało inkorporowane do treści traktatu, to jednak rozszerzało katalog spraw, które mogły być procedowane w Radzie kwalifikowaną większością głosów (co dało podstawę do żywiłowego rozwoju europejskiego prawa socjalnego w latach 90.). Co więcej, Traktat z Maastricht skonsolidował prawa socjalne obywateli Unii Europejskiej, rozszerzając prawo swobodnego przepływu z „pracowników” i członków ich rodzin na praktycznie wszystkie kategorie osób, w tym studentów, emerytów i osoby poszukujące zatrudnienia. Kolejnym ważnym etapem rozwoju europejskiej polityki społecznej stał się traktat z Amsterdamu, uchwalony w grudniu 1997 r. Świadczy o tym włączenie rozdziału poświęconego polityce społecznej do treści traktatu (co było możliwe dzięki wycofaniu przez premiera Tony’ego Blaira brytyjskiego weta wobec europejskiej polityki społecznej) oraz przyjęcie nowego tytułu poświęconego zatrudnieniu. Traktat ten zawierał również istotne zapisy dotyczące zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Podstawowym celem uchwalonego w 2001 r. traktatu z Nicei stało się przygotowanie do wielkiego rozszerzenia Unii, najważniejsze reformy dotyczyły więc funkcjonowania instytucji europejskich, usprawnienia procesów decyzyjnych oraz wzmocnienia procedur współpracy. Tym niemniej traktat nicejski wniósł wkład w rozwój społecznego wymiaru integracji poprzez utworzenie Komitetu ds. Ochrony Socjalnej (KOS), którego podstawowym zadaniem stał się nadzór nad realizacją otwartej metody koordynacji w polityce społecznej UE.

Zmiany wprowadzone traktatem z Lizbony w zakresie europejskiej polityki społecznej należy uznać za ewolucyjne i z pewnością nie stanowią one reform fundamentalnych, których przeprowadzenia domagali się zwolennicy Europy socjalnej w trakcie prac nad traktatem, najpierw konstytucyjnym, a później reformującym Unię Europejską. Teoretycznie, zawarcie w traktacie nowych celów oraz horyzontalnej klauzuli społecznej może stać się podstawą rozwoju polityk, które w większym stopniu będą równoważyć dotychczasowy nacisk procesów integracyjnych na sprawy gospodarcze. W praktyce, rozwijanie europejskiej „przestrzeni” społecznej będzie uzależnione od determinacji głównych aktorów w systemie instytucjonalnym UE, w tym również rządów i parlamentów państw członkowskich. Poprzez stworzenie możliwości składania inicjatywy obywatelskiej istnieje przynajmniej potencjalna możliwość mobilizacji środowisk obywatelskich i pracowniczych w promowaniu idei Europy socjalnej, jednak nie wydaje się, aby wpływ ten mógł być znaczący.

Dla przyszłego rozwoju ustawodawstwa socjalnego UE sprawą fundamentalną jest utrzymanie dotychczasowego sposobu głosowania w Radzie w zakresie polityki społecznej. Podtrzymanie wymogu głosowania jednomyślnego w zakresie zabezpieczenia społecznego oznacza w praktyce, że rozwój ustawodawstwa socjalnego będzie miał charakter fragmentaryczny i uzupełniający względem projektu jednolitego rynku europejskiego. Tym samym nie należy oczekiwać, aby zmianie uległ podział dziedzin europejskiej polityki społecznej opisany przez Petera Taylor-Gooby'ego, w kierunku zaproponowanym przez Fritza W. Scharpfa. Nie wydaje się również, aby nadanie charakteru normatywnego Karcie Praw Podstawowych mogło stać się istotnym impulsem do rozwoju europejskiej polityki społecznej, co wynika co najmniej z dwóch przesłanek. Po pierwsze, jak zasygnalizowano we wcześniejszej części opracowania, Karta nie stanowi żadnych nowych praw, a jedynie gromadzi w jednym dokumencie prawa i wolności, które zostały zawarte we wcześniejszych dokumentach. Po drugie, jej zapisy zostały osłabione przez negatywne stanowisko Wielkiej Brytanii i Polski, w wyniku którego Karta jest w pełni obowiązującym dokumentem jedynie w 25 spośród 27 państw członkowskich (wymienione kraje otrzymały derogację na stosowanie zapisów Karty, przede wszystkim w części dotyczącej praw pracowniczych i socjalnych).

Na zakończenie należy również podkreślić ograniczony wpływ strategii „Europa 2020” na rozwój społecznego wymiaru integracji europejskiej. Wydaje się, że strategia wzmacnia proces koordynacji unijnej w zakresie polityki społecznej, jednak faktyczny wkład w rozwój Europy socjalnej będzie uzależniony od woli politycznej państw członkowskich UE.

## Literatura

- Anioł W., *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Armstrong K.A., *The 'Europeanisation' of Social Exclusion: British Adaptation to EU Co-ordination*, “British Journal of Politics and International Relations” 2006, vol. 8.
- Ashagbor D., *EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From 'Social Policy' to 'Employment Policy'*, “European Law Journal” 2001, vol. 7, no. 3.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony – dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wydanie II (zmienione i uzupełnione), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Barcz J. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Zarys prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
- De la Porte C., *State of the Art. Overview of Concepts, Indicators and Methodologies Used for Analyzing the Social OMC*, [w:] “Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe” 2010, no. 15.
- Frazer H., Marlier E., *Building a Stronger EU Social Inclusion Process: Analysis and Recommendations of the EU Network of Independent National Experts on Social Inclusion*, European Commission 2008, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2008/first-semester-2008> (dostęp: 21.01.2011).

- Hooghe L., *EU Cohesion Policy and Competing Model of European Capitalism*, "Journal of Common Market Studies" 1998, vol. 36, no. 4.
- Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland 2001.
- Jensen C., *Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy*, "Journal of Common Market Studies" 2000, vol. 38, no. 1.
- Komisja Europejska, *Europe 2020 – Public Consultation. Overview of Responses*, European Commission, Brussels 2010, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview\\_responses.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/overview_responses.pdf) (dostęp: 22.01.2010).
- Kuś A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.
- Mering T., *Europejski model społeczny w świetle założeń Strategii Lizbońskiej*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10.
- Paszowska M., Czubocho K., *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4).
- Pochet P., *EU 2020. Social Impact of the New Form of European Governance*, “ETUI Policy Brief Social Policy” 2010, no. 5.
- Schomann I., *The Lisbon Treaty: a More Social Europe at last?*, “ETUI Policy Brief Social Policy” 2010, no. 1.
- Scharpf F., *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, “Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, no. 4.
- Social Protection Committee (SPC), *Growth, Jobs and Social Progress in the EU. A Contribution to the Evaluation of the Social Dimension of the Lisbon Strategy*, Brussels 2009.
- Social Protection Committee (SPC), *Social Protection Committee Opinion on the Social Dimension of the Europe 2020 Strategy*, Brussels, 2010.
- Taylor-Gooby P., *Introduction: Open Market versus Welfare Citizenship: Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe*, “Social Policy & Administration” 2003, vol. 37, no. 6.

## **SOCIAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE TREATY OF LISBON. DEEPENING THE SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN INTEGRATION?**

**Summary:** The primary objective of the article is an analysis of institutional and structural reforms of the European Union which were introduced by the Treaty of Lisbon, from the viewpoint of European social policy. The article shows that changes introduced by the Treaty of Lisbon are evolving, and certainly do not represent fundamental reforms which were insisted by the supporters of “Social Europe” in the course of work on the treaty, first constitutional, then reforming the European Union. The impact of “Europe 2020” on the development of the social dimension of European integration is also limited. The strategy strengthened the process of coordination of EU social policy, but the actual contribution to the development of social Europe will depend on the political will of EU member states.

**Key words:** European social policy, social dimension of European integration, the Treaty of Lisbon, open method of coordination (OMC), the strategy of Europe 2020.