

ZAGADNIENIA SPOŁECZNE ZACHODNIOEUROPEJSKIEJ INTEGRACJI

I. ROLA ZAGADNIENI SPOŁECZNYCH W KONCEPCJACH INTEGRACJI

Na przestrzeni dwudziestolecia powojennego nie zbywało na koncepcjach i inicjatywach integracyjnych, przy czym w różnych okresach wysuwano na plan pierwszy rozmaite kierunki, w jakich realizować się miała i objawiać instytucjonalnie idea „zjednoczenia Europy”. W dziedzinie militarnej, politycznej, gospodarczej — lansowane były w tych latach coraz to nowe koncepcje i powoływano odpowiednie międzynarodowe czy ponadnarodowe organizacje i instytucje, wyposażone w różny zakres kompetencji i oparte na współdziałaniu różnych grup państw kapitalistycznych¹.

Wydaje się, że obecnie zagadnienia integracji zachodnioeuropejskiej mogą być rozpatrywane z dwóch punktów widzenia:

Po pierwsze — jako realnie wdrożone już procesy scalania poszczególnych organizmów gospodarczych państw zachodniej Europy, mające doprowadzić w efekcie do powstania jednolitego „wielkiego rynku” zachodnioeuropejskiego, będącego przeciwwagą dla USA i państw obozu socjalistycznego². Tendencja ta realizowana jest przez państwa zrzeszone w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG)³;

Po drugie — jako idea „jedności europejskiej”, szeroko pojętej, mającej doprowadzić do utworzenia jednolitego organizmu politycznego, militarnego i gospodarczego w formie „stanów zjednoczonych Europy” lub innego, ponadnarodowego, zwierzchniego systemu prawnego-organizacyjnego. Instytucjonalnie idea ta jest reprezentowana przede wszystkim przez Radę

¹ Por. Z. Nowak *Integracja ekonomiczna i polityczna Europy zachodniej*, rozdz. III, *Organizacje integracyjne w Europie kapitalistycznej*. „Przegląd Zachodni” nr 4/1963, s. 183 i n.

² Por. Z. Nowak, *Zachodnioeuropejska koncepcja integracyjna „wielkiego rynku”, a wzrost gospodarczy*. „Przegląd Zachodni” nr 1/1964.

³ Chodzi tu właściwie o kompleks organizacji integracyjnych: EWG wyrosła z powołanej w r. 1951 Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS), która istnieje nadal obok EWG. Ponadto równocześnie z EWG powstała Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM), której podlega gospodarka materiałami rozszczepialnymi. Członkami wszystkich wymienionych organizacji są te same państwa: Francja, Włochy, NRF, Belgia, Holandia i Luksemburg.

Europejską i związane z nią instytucje oraz dość zróżnicowany społeczny ruch „europejski”⁴, występujący w różnych państwach pod różnymi nazwami.

Rozróżnienie powyższe zakłada, że zarówno w pierwszym jak i w drugim wypadku dążenia integracyjne posiadają oczywiste ukierunkowanie polityczne, ekonomiczne i ideologiczne — wraz ze wszystkimi konsekwencjami społecznymi. Na pewno jednak Rada Europejska prowadzi działalność głównie polityczną, a jej aktywność przejawia się zwłaszcza w dyskutowaniu i konfrontowaniu stanowisk poszczególnych państw odnośnie do różnych problemów, jakie nasuwa ich współdziałanie oraz w opracowywaniu dokumentów o charakterze programowym. Jeśli natomiast chodzi o EWG, to przeważa tutaj dążenie do realizacji zadań gospodarczych, chociaż ich polityczne przesłanki i polityczne konsekwencje są niewątpliwe, świadomie zamierzone i wykorzystywane.

Niezależnie od tego, czy dążenia integracyjne podejmowane są w płaszczyźnie politycznej czy też gospodarczej, uwzględniają one — jak wykazuje dotychczasowa praktyka — w katalogu problemów do rozwiązania zagadnienia społeczne. Jeżeli przyjąć, że integracja oznacza „działalność unifikacyjną państw Europy kapitalistycznej na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i politycznej”⁵, to w dziedzinie społecznej wyrażać się ona winna w dążeniu do wyrównania czy zharmonizowania sytuacji warstw świadczących pracę najemną, która to sytuacja — w wyniku odmiennych warunków historycznych i społeczno-ustrojowych — ukształtowała się dość różnie w poszczególnych krajach. Warunki pracy i płacy, systemy zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenia społeczne, pomoc i opieka społeczna), bezrobocie i metody jego zwalczania, polityka zatrudnienia i przygotowania zawodowego, praca kobiet i młodocianych — wszystkie te i szereg dalszych zagadnień oraz właściwe dla nich ustawodawstwo (prawo pracy i tzw. prawo społeczne), systemy finansowania odpowiednich świadczeń, a także rola państwa i organizacji społecznych (przede wszystkim pracowniczych związków zawodowych i organizacji pracodawców) w rozwiązywaniu tych kwestii — to zakres przedmiotowy, jaki mieści się w szerokim rozumieniu pojęcia integracji społecznej⁶. Ponieważ ujednoczenie sytuacji mas pracujących w sformułowanym wyżej, szerokim ujęciu natrafiać musi na nie dające się przezwyciężyć przeszkody i opory wynikające z kapitalistycznej natury ustroju społecznego państw dążących do integracji, wysuwa się jako zadanie prowadzenie wspólnej polityki, zmierzającej do częściowego przynajmniej rozwiązania niektórych chociaż problemów społecznych. W związku z tym

⁴ Rozwój i stan obecny „ruchu europejskiego” przedstawia praca E. Friedlaendera i K. Focke pt. *Europa über den Nationen*. Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik, Heft 3, Köln 1963.

⁵ Por. Z. Nowak, *Integracja ekonomiczna i polityczna...*, op. cit., s. 192.

⁶ Tę obszerną problematykę przedstawia A. Delpérée w książce pt. *Politique sociale et intégration Européenne*. Liège 1956. Jest to jedna z nielicznych, obszernych prac poświęconych tej tematyce.

zaczyna się mówić i pisać o „europejskiej polityce społecznej”⁷, powołując się na zamierzenia i sformułowania pewnych w tej dziedzinie celów na gruncie istniejących organizacji integracyjnych⁸.

Spółeczny aspekt zamierzeń integracyjnych posiada szczególne znaczenie, jeśli wziąć pod uwagę przypisywany koncepcjom integracyjnym — i niewątpliwie postulowany przez ich autorów — walor ideologiczny: jednolitości polityczno-ideowej i prężności gospodarczej państw obozu socjalistycznego, osiągnięciom socjalizmu w dziedzinie socjalnej — przeciwstawia się ideę integracji kapitalistycznej. Ma ona doprowadzić nie tylko do szybkiego rozwoju gospodarki kapitalistycznej Europy zachodniej i wyrównania dysproporcji między poszczególnymi państwami, ale także do przewyciężenia bolączek społecznych właściwych kapitalizmowi, ma stać się *panaceum* na wszystkie jego ujemne zjawiska w dziedzinie społecznej. Słowem — dzięki integracji — kapitalizm ma stać się ustrojem atrakcyjnym dla mas pracujących, zarówno przez podwyższenie poziomu konsumpcji dóbr materialnych, jak też przez zapewnienie wyższego poziomu stabilizacji socjalnej (pełne zatrudnienie, zrównanie płac mężczyzn i kobiet, zapewnione wykształcenie zawodowe, ochrona przed skutkami postępu technicznego, wyższy poziom zabezpieczenia społecznego itd.). Dlatego też, poczynając już od wczesnych, opracowywanych wkrótce po wojnie koncepcji integracji aż po dzień dzisiejszy, postulaty społeczne zajmowały i zajmują w nich sporo miejsca, pozostając jednym z najtrudniejszych, najbardziej kontrowersyjnych aspektów integracji.

II. ZAGADNIENIA SPOŁECZNE W EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOCIE WĘGLA I STALI (EWWS)

Obok zasadniczego celu, jakim było stworzenie wspólnego rynku węgla i stali sześciu zrzeszonych państw, układ o utworzeniu EWWS⁹ wymieniał w preambule i art. 2 pewne zadania w dziedzinie społecznej. Zapowiadał on mianowicie dążenie do podniesienia poziomu zatrudnienia i zapobiegania przerwom w zatrudnieniu robotników, jak również poprawę warunków życia i pracy robotników w przemysłach objętych układem.

⁷ [Por. przypis 6. Należy również wymienić: J. Schregle, *Europäische Sozialpolitik — Erfolge und Möglichkeiten*. Köln 1954; P. L. Heyde, *Internationale Sozialpolitik*. Heidelberg 1960; L. Levi-Sandri, *Europäische Sozialpolitik*. „Europa-Archiv” nr 3/1963 i szereg innych.

⁸ Tak np. Schregle określa zakres materialnej międzynarodowej polityki społecznej następująco: 1) dążenia do wyrównania płac i warunków pracy w skali europejskiej, 2) dążenia do wyrównania w skali europejskiej systemów i świadczeń zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie i opieka socjalna), 3) dążenie do stworzenia wspólnego, europejskiego rynku pracy (*op. cit.*, s. 10).

⁹ Układ brukselski o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, podpisany 18 IV 1951 r., wszedł w życie 25 VII 1952.

Sformułowania te brzmią obiecująco, zwłaszcza jeżeli uwzględni się, że EWWS — w odróżnieniu od poprzedzających ją organizacji integracyjnych — posiadała organ wykonawczy, tzw. Wysoką Władzę (*Hohe Behörde, Haute Autorité*), któremu państwa uczestniczące w EWWS przekazały część swych praw suwerennych w zakresie objętym układem.

Przepisy art. 68, pkt 1 układu stanowią jednak zasadę, w myśl której ustawodawstwo społeczne i ustawodawstwo pracy w krajach EWWS nie może być naruszone przez postanowienia i działania Wysokiej Władzy. Również dotychczasowa autonomia związków zawodowych i organizacji pracodawców w poszczególnych państwach nie zostaje naruszona przez układ i nie ulega także rozwinięciu w kierunku uzgadniania norm układów zbiorowych pracy w skali międzynarodowej. Co za tym idzie — w różnych państwach EWWS mogą istnieć różne normy dotyczące warunków pracy i płacy, bądź określone przez ustawodawstwo, bądź też przez postanowienia układów zbiorowych pracy, zawieranych między związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców. Między normami takimi obowiązującymi w różnych krajach EWWS występują poważne różnice. Tak np. uwidacznia się to w wysokości realnych płac: ponieważ w NRF brak tak rozwiniętego systemu redystrybucji dochodu narodowego, jak to ma miejsce we Francji w formie różnych świadczeń społecznych, to górnicy nieżonaci w kopalniach węgla NRF zarabiali w 1956 r. mniej niż $\frac{3}{4}$ sumy, jaką otrzymywali górnicy w Belgii czy we Francji, mimo że wydajność pracy jest w NRF wyższa. Podobnie w przemyśle stalowym, a w kopalniach rudy żelaza NRF odpowiednie zarobki netto robotników żonatych wynosiły mniej niż 50% zarobków francuskich¹⁰.

Przedstawiona wyżej zasada nienaruszania przepisów krajowych dopuszczała pewne wyjątki w tych wypadkach, kiedy zmiany wprowadzone przez jedno z państw w dziedzinie warunków pracy, płacy lub zabezpieczenia społecznego powodowałyby skutki w dziedzinie warunków konkurencji przemysłu węgla i stali, a przez to zakłócały równowagę w skali danego państwa lub w stosunku do innego kraju stowarzyszonego w EWWS. W pierwszym przypadku EWWS może udzielić państwu pomocy dla wyrównania równowagi wewnątrzpaństwowej, w drugim zaś Wysoka Władza jest władna zobowiązać państwo winne naruszenia równowagi do cofnięcia zastosowanych kroków. Te wyjątki, przewidziane w układzie, związane są więc wyraźnie nie z motywami socjalnymi, lecz służą one wyłącznie utrzymaniu warunków konkurencyjności, są więc typowymi środkami polityki kartelowej, tyle że stosowanymi w skali międzynarodowej¹¹.

¹⁰ Por. K. Kühne, *Das Feilschen um den Gemeinsamen Markt*. „Gewerkschaftliche Monatshefte” nr 5/1957, s. 292.

¹¹ Co do kartelowego charakteru EWWS por. pracę Z. Nowaka, *Europejska Wspólnota Węgla i Stali jako forma integracji gospodarczej Europy zachodniej*. „Przegląd Zachodni” nr 6/1962, s. 260—261 i przytoczona tam literatura.

Motywy socjalne uzasadniają działanie Wysokiej Władzy w wypadku, gdy następują poważne obniżki płac robotniczych z inicjatywy przedsiębiorstw lub rządów (art. 68, pkt 2). Działać ma ona wówczas „w celu ochrony interesów robotniczych”. Kompetencje Wysokiej Władzy umożliwiają jej w tym wypadku wydawanie zaleceń celem przywrócenia poprzedniego poziomu płac. Skuteczność tego przepisu osłabia jednak klauzula zawarta w art. 68, pkt 3, określająca warunki, przy zaistnieniu których wprowadzenie obniżek płac nie upoważnia Wysokiej Władzy do interwencji w obronie robotników. Warunki te sformułowane są bardzo enigmatycznie i udowodnienie, że nie zachodzą one w konkretnym przypadku jest rzeczą bardzo trudną. Klauzula ta czyni cały przepis art. 68 iluzorycznym i każe go traktować jak czczą deklarację¹².

Inna sfera socjalnej działalności EWWS związana jest z ujemnymi skutkami, jakie na sytuację pracowników wyrzucić może jej powstanie i istnienie. Chodzi tu o ewentualność likwidacji niektórych przedsiębiorstw lub ograniczenia w ich działalności wskutek powstania wspólnego rynku węgla i stali, co musiałyby się ujemnie odbić na stanie zatrudnienia i wyrzucić negatywny wpływ na płace robotnicze. Sytuacja taka przewidziana jest w § 23 postanowień przejściowych związanych z powołaniem do życia EWWS. Podobne dla pracowników skutki mogą zaistnieć wskutek wprowadzenia do produkcji nowych urządzeń technicznych i modernizacji przedsiębiorstw lub ich reorganizacji, co jest przewidziane w art. 56 układu. W obydwu wypadkach przepisy przewidują możliwość finansowania przez Wysoką Władzę przeszkalania robotników do innej pracy, zapewnianie im bezzwrotnych zapomóg a także subwencjonowanie niektórych przedsiębiorstw, pozostających w tyle za ogólnym rozwojem, celem utrzymania przez nie dotychczasowego stanu zatrudnienia i poziomu płac. W praktyce okazywało się niejednokrotnie, że wymienione postanowienia są niewystarczające dla zabezpieczenia interesów robotniczych. Tak np. robotnicy francuskiego przemysłu stalowego w Saint Etienne (Loire) podczas realizacji programu związanego z przejściem do wspólnego rynku miesiącami musieli się godzić ze spadkiem zarobków do 30—40%¹³. Sytuacja ta znalazła m. in. wyraz w raporcie komisji do spraw polityki społecznej Wspólnego Zgromadzenia EWWS, w którym stwierdzono:

„Nawet w najpomyślniejszych wypadkach dostosowywania się we francuskim przemyśle żelaznym i stalowym, poziom życiowy robotników obniżył się jeszcze o 25 do 30%. W tych warunkach trudno jest utrzymywać, że robotnicy są chronieni przed negatywnymi skutkami dostosowywania się”¹⁴.

¹² W tym duchu wypowiada się m. in. Schregle, *op. cit.*, s. 55.

¹³ W. Birkelbach, *Soziale Umstellungsrisiken beim Gemeinsamen Markt*. „Soziale Sicherheit” nr 2/1957, s. 44.

¹⁴ Sprawozdanie złożone w imieniu Komitetu do spraw Polityki Społecznej o problemach dostosowania się pracowników w przemyślach Wspólnoty przez A. Bertranda w czerwcu 1956 r. — cyt. według W. Birkelbach, *op. cit.*, s. 44.

We wszystkich wymienionych wyżej przepisach chodzi o interwencyjne uprawnienia Wysokiej Władzy EWWS w dziedzinie ujemnych skutków społecznych, wynikających z gospodarczych procesów integracji sektorowej czy pionowej, tj. obejmującej niektóre tylko dziedziny gospodarki, nie zaś o konstruktywną politykę społeczną w skali międzynarodowej i na pewno nie o przedsięwzięcia integracyjne.

Rzeczywiste cele integracyjne upatruje się natomiast w dążeniu do stworzenia w ramach EWWS wspólnego rynku siły roboczej. Art. 69 układu zobowiązywał państwa uczestniczące do zniesienia wszelkich ograniczeń dotyczących zatrudniania cudzoziemców, będących wykwalifikowanymi specjalistami w zawodach związanych z górnictwem i przemysłem stalowym. Zakazana została wszelka dyskryminacja w dziedzinie płac i warunków pracy — pod tymi względami robotnicy cudzoziemscy winni byli zostać całkowicie zrównani z własnymi obywatelami. Państwa należące do EWWS zostały również w układzie zobowiązane do podjęcia kroków celem uregulowania drogą bi- i multilateralnych porozumień wszelkich zagadnień dotyczących świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego tak, by poziom tych świadczeń i uprawnienia do ich nabywania zostały ujednoczone. W ten sposób dążono do usunięcia niektórych przeszkód w przenoszeniu się robotników do innych krajów.

Środkiem realizacji tych założeń stała się wprowadzona w życie z dn. 1 IX 1957 r. tzw. Karta Pracy EWWS¹⁵. Kartę taką może otrzymać każdy wykwalifikowany pracownik przemysłu węglowego lub stalowego. Jest ona swoistą legitymacją zawodową, upoważniającą posiadacza do wykonywania zawodu w każdym z krajów należących do EWWS, bez potrzeby ubiegania się o pozwolenie na podjęcie pracy, normalnie niezbędne dla cudzoziemców. Warunkiem skorzystania z uprawnień, jakie daje Karta, jest jednak posiadanie przez pracownika oferty pisemnej zagranicznego pracodawcy lub skierowania urzędu pracy.

Wprowadzenie w życie postanowień o Karcie Pracy EWWS zostało bardzo szeroko rozreklamowane jako doniosłe posunięcie integracyjne, realizujące prawo do pracy w zakresie uniwersalnym, prawo do swobody przenoszenia się i osiedlania pracowników bez żadnych dyskryminujących ograniczeń, jako przesłanka przyszłego „obywatelstwa europejskiego”. W tym duchu wypowiedało się wiele osobistości zachodnioeuropejskich, a nawet papież Pius XII¹⁶.

Nie negując poważnego wyłomu w dotychczasowych praktykach, jakiego dokonano poprzez uchwalenie Karty, należy jednak stwierdzić, że jej znaczenie jest o wiele mniejsze, a wychwalana swoboda przenoszenia się pra-

¹⁵ Por. D. Honsberg, *Die Arbeitskarte der Montanunion*. „Soziale Sicherheit” nr 10/1957, s. 298—301.

¹⁶ Wypowiedź Piusa XII przytacza „Welt der Arbeit” nr 1/1958, s. 1.

cowników do dowolnych krajów — mocno ograniczona. Gospodarcze skutki tego posunięcia są również raczej nikłe.

Przed wszystkim krąg osób uprawnionych do uzyskania Karty jest dość ograniczony. Obejmuje on tylko niektóre kategorie robotników wykwalifikowanych i pracowników inżynieryjno-technicznych — łącznie 28 zawodów górniczych i 23 zawody przemysłu stalowego. Są to równocześnie — co warto dodać — najbardziej deficytowe kategorie pracowników w każdym z krajów EWWS. Swoboda przenoszenia się do innego kraju jest ograniczona po pierwsze — koniecznością posiadania oferty od zagranicznego pracodawcy, po drugie zaś — dotyczy ona tylko tego sektora EWWS, na jaki opiewa Karta (jest ona wydawana w dwóch wariantach — dla pracowników górnictwa i dla pracowników przemysłu stalowego). A zatem nie można korzystać z przywilejów, jakie daje Karta, przenosząc się np. z górnictwa w NRF do huty stali w Belgii, nie mówiąc już o tych dziedzinach gospodarki, które nie są objęte przez Wspólnotę. W ten sposób Karta Pracy EWWS stanowi jedynie formę pośredniczenia w zatrudnianiu szczególnie pożądanym przez ten międzynarodowy kartel fachowców bez krępujących formalności.

*

Oceniając przedstawione wyżej ujęcie zagadnień społecznych w układzie o utworzeniu EWWS i w praktyce jej Wysokiej Władzy, można stwierdzić co następuje: po pierwsze — zagadnienia te są traktowane wyłącznie jako następstwo albo przesłanka procesów gospodarczych wynikających z działalności EWWS i są im całkowicie podporządkowane. EWWS interesuje się problemami społecznymi tylko i wyłącznie w tym zakresie¹⁷; po drugie — jeżeli można mówić o międzynarodowej czy ponadnarodowej polityce społecznej EWWS, to tylko w sensie polityki „zamrażania” dotychczas istniejących systemów socjalnych w poszczególnych państwach członkowskich EWWS i co najwyżej interwencyjnego działania Wysokiej Władzy w tych nielicznych przypadkach, gdy zmiana warunków socjalnych w jednym z państw mogłaby zagrozić kartelowym interesom Wspólnoty; po trzecie — nie może być mowy o integracyjnych założeniach EWWS w dziedzinie stosunków społecznych, ponieważ stawia sobie ona zadania integracyjne tylko w zakresie wyodrębnionych sztucznie sektorów gospodarki — węgla i stali (integracja pionowa). Zintegrowanie w zakresie warunków pracy i płacy oraz innych aspektów socjalnych w obrębie tych przemysłów musiałoby przynieść brzemienne w skutki zachwianie równo-

¹⁷ Co do tego są zgodni wszyscy autorzy zachodni. Por. np. Roux, *The Position of Labour under the Schuman Plan*. „International Labour Review”, vol. LXV, s. 289 i n.; W. Langwielser *Die sozialpolitische Problematik der Montanunion*. Frankfurt a. M. 1953; Birkelbach, *Schumanplan und internationale Sozialpolitik*. „Soziale Sicherheit, 1952, s. 101; Jordan, *Soziale Folgerungen des Schumanplanes*. „Recht der Arbeit” 1951, s. 404 i n.

wagi społecznej w każdym z uczestniczących krajów przez zakłócenie istniejących proporcji, ukształtowanych historycznie, między warunkami pracy, płacy, zabezpieczenia socjalnego itp. różnych grup pracowniczych.

III. PROGRAM SPOŁECZNY EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOTY GOSPODARCZEJ (EWG)

Podobnie jak w wypadku EWWS, również traktat rzymski o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)¹⁸ nakreśla pewne cele Wspólnoty w dziedzinie społecznej. Zgodnie ze sformułowaniem preambuły, sześć państw zrzeszonych w EWG za istotny cel dążeń uznaje „stałą poprawę warunków życia i zatrudnienia swych narodów”. Jednak konkretnym sformułowaniom tych celów i wiodących do ich realizacji środków poświęcono niewiele tylko spośród 248 artykułów układu. Przepisy o znaczeniu socjalnym zawarte są w art. 48 i 49, dotyczących prawa do swobodnego podejmowania pracy we wszystkich państwach należących do EWG, w art. 51 zapowiadającym uregulowanie spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym wędrownych pracowników, w art. 117 deklarującym dążenie do poprawy warunków życia i pracy i ich wyrównania na drodze postępu w państwach stowarzyszonych, w art. 118 zapowiadającym współpracę zrzeszonych państw w sprawach społecznych i prowadzenie wspólnych badań oraz przygotowywanie narad poświęconych tym zagadnieniom, w art. 119 uznającym zasadę równej płacy za równą pracę dla kobiet i mężczyzn, w art. 120 uznającym konieczność utrzymania nadal równorzędności systemów opłacanego czasu wolnego od pracy (urlopów), w art. 123 i n., powołujących tzw. Fundusz Społeczny (*Sozialfond*) i określających warunki jego wykorzystania, wreszcie w art. 128 formułującym potrzeby prowadzenia wspólnej polityki przygotowania zawodowego.

Zagadnienia społeczne wywołały sporo zamieszania podczas rokowań mających na celu powołanie wspólnego rynku. Ze strony Francji podniesiono wówczas żądanie zharmonizowania czy wyrównania obciążeń socjalnych. Ponieważ są one we Francji wysokie i w poważnym stopniu ponoszone przez państwo (np. dodatki rodzinne itp.), rząd francuski dążył do narzucenia innym państwom — głównie NRF — podobnych rozwiązań, aby w ten sposób poprawić swoją pozycję konkurencyjną wobec innych państw EWG¹⁹. W związku z tymi żądaniami zwrócono się do Międzynarodowego

¹⁸ Traktat rzymski o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej został podpisany wraz z traktatem o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Atomowej w dn. 25 III 1957. Traktaty te weszły w życie z dniem 1 I 1958.

¹⁹ „Francuski motyw do tego uporczywego żądania [...] był dosyć jasny: socjalistycznemu rządowi Molleta nie chodziło o to, by poprawić status socjalny europejskich robotników poza Francją, lecz o to, aby możliwie najmniej pogorszyć francuskie pozycje konkurencyjne w EWG” (W. Hankey, G. Zweig, *Die 'Soziale Harmonisierung' in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*. „Gewerkschaftliche Monatshefte” nr 9/1957, s. 549.

Biura Pracy w Genewie²⁰ o przeprowadzenie odpowiedniej ekspertyzy. Została ona dokonana przez komisję rzeczoznawców²¹, w wyniku jej działalności powstał tzw. Raport Ohlina²². Studia komisji Ohlina nad społecznymi aspektami europejskiej współpracy gospodarczej wykazały, że wyrównanie polityki społecznej i zharmonizowanie obciążeń socjalnych w poszczególnych krajach nie stanowi niezbędnej przesłanki dla integracji gospodarczej²³. W efekcie żądania francuskie zostały odrzucone i nie weszły do układu o EWG²⁴. Rozwiązanie sporu skończyło się o tyle kompromisowo, że w aneksie do układu zawarto klauzulę, iż pozostałe kraje uczestniczące w układzie, podczas pięcioletniego okresu przejściowego, dobrowolnie i bez zobowiązania traktatowego zbliżą się w miarę możliwości do francuskiego systemu świadczeń socjalnych. Jeżeli by zaś tego nie uczyniły, lub uczyniły w stopniu niedostatecznym, w szczególności odnośnie do dodatków za godziny nadliczbowe, wówczas Francja otrzymuje pewne możliwości wstrzymania rytmicznego obniżania taryf celnych, przewidzianego układem.

Powyższy przykład wskazuje przekonująco, że traktat rzymski zakładał z góry, iż nie będą potrzebne szczególne działania w celu zharmonizowania polityki społecznej czy w ogóle warunków społecznych, ponieważ różnice istniejące w poszczególnych krajach EWG odnośnie do poziomu warunków socjalnych nie mogą oddziaływać negatywnie na konkurencyjność.

Prymat celów gospodarczych w traktacie o EWG widać wyraźnie w spo-

²⁰ Międzynarodowe Biuro Pracy jest organem wykonawczym Międzynarodowej Organizacji Pracy. Zajmuje się ono m. in. zbieraniem i opracowywaniem materiałów dotyczących spraw społecznych w skali międzynarodowej.

²¹ Składała się ona z profesorów: Ohlina, Mathew, Byè, Mainholda, Saraceno i Verdoorna (por. M. A. Heilperin, *Free Trade and Social Welfare*. „International Labour Review”, vol. LXXV, nr 3/1957).

²² *Social Aspect of European Economic Cooperation (Studies and Reports)*. New Series, No. 6, ILO Geneva 1956.

²³ Komisja Ohlina stwierdziła wprawdzie, że między krajami o najniższej stawce godzinowej (Włochy) i najwyższej (Szwecja) istnieje różnica o 160%, ale jest ona częściowo wyrównana przez zróżnicowane ukształtowanie obciążeń socjalnych płacy (w Szwecji zaledwie 2,2%, we Włoszech aż 53,3% sumy płac). Dalsze różnice w płacach uwarunkowane były, według komisji, różnicami w poziomie wydajności pracy. Pozostałe różnice w poziomie płac winny być, według komisji, wyrównywane wymiennym kursem waluty (dotyczyło to zwłaszcza zawyżonego w stosunku do innych krajów EWG kursu franka francuskiego, który też został zdewaluowany przez rząd (29 XII 1959 r. — przyp. J. R.). Ponadnarodowe interwencje w kierunku wyrównania poziomu płac komisja uznała za pożądane tylko w dwóch wypadkach — mianowicie wtedy, jeśli by w określonej branży płace kształtowały się znacznie niżej niż w innych branżach tegoż kraju, oraz wówczas, gdyby zachodziła praktyka niższego wynagradzania kobiet niż mężczyzn za tę samą pracę (wg raportu Ohlina, por. przypis 22).

²⁴ Poza żądaniem uznania przez wszystkie państwa EWG zasady równego wynagradzania kobiet i mężczyzn, które zostało pod pewnymi warunkami respektowane przez pozostałe państwa i weszło do traktatu rzymskiego jako art. 119 (por. też niżej, przy omawianiu art. 119).

sobie usytuowania i wyposażenia w instrumenty prawnego działania tych przepisów o znaczeniu społecznym, które mają przy tym bezpośrednio znaczenie gospodarcze. Dotyczy to szczególnie art. 48, 49 i 51 (por. wyżej) — a więc przepisów regulujących w skali EWG zagadnienia gospodarki siłą roboczą, a przynajmniej mających stworzyć przesłanki dla takiej gospodarki. Bliski związek tych artykułów z celami gospodarczymi spowodował ich umieszczenie nie w rozdziale pt. *Przepisy społeczne*, lecz wśród tzw. podstawowych zasad wolności EWG (są to zasady: swobodnego ruchu kapitałów i usług, swobodnego osiedlania się i zakładania przedsiębiorstw oraz swobodnego podejmowania pracy — na całym obszarze Wspólnoty). Realizację tych zasad ma przeprowadzać organ wykonawczy — Komisja EWG, wyposażona w kompetencje działania prawnego przy pomocy zarządzeń, mających dla wszystkich państw członkowskich moc obowiązującą²⁵.

Odnosnie do zasady swobodnego ruchu siły roboczej na obszarze objętym EWG, traktat rzymski przejął omówione uprzednio rozwiązania EWWS, realizowane przez Kartę Pracy, rozszerzając tę zasadę na wszystkich pracowników najemnych, określonych jako „pracownicy wędrowni” (*Wanderarbeitnehmer*). Pozornie jest to zasada o dużym znaczeniu, dotyczy bowiem ok. 600 tys pracowników zatrudnionych poza granicami macierzystego kraju. Przyjęcie tej zasady nie wyklucza jednak zupełnie dyskryminacji cudzoziemców, ponieważ — wzorem EWWS — utrzymano konieczność wykazywania się ofertą zagranicznego pracodawcy. Jednakże rozwiązania zagadnienia wędrownych robotników w EWG wykazują postęp w porównaniu z EWWS, gdyż w stosunku do tej grupy pracowników wprowadzono poważne ułatwienia w zakresie zabezpieczenia społecznego. Rozporządzenia Komisji nr 3 i 4 zezwalają od dn. 1 I 1959 r. na sumowanie wszystkich okresów zatrudnienia i ubezpieczenia we wszystkich krajach EWG, utrzymują moc prawną wszelkich roszczeń w tym zakresie oraz zezwalają na wypłatę odpowiednich świadczeń osobom, zamieszkałym na terenie wszystkich państw należących do EWG²⁶.

²⁵ Traktat o utworzeniu EWG stanowi następujące instrumenty działania prawnego w dyspozycji Komisji: 1) rozporządzenia, które posiadają bezwzględna moc obowiązującą, są obligatoryjne we wszystkich swych częściach i obowiązują bezpośrednio (bez konieczności ratyfikacji) we wszystkich państwach członkowskich Wspólnoty, 2) wytyczne — które są obowiązujące dla wszystkich państw członkowskich, do których są skierowane, pod względem celu, jaki ma być osiągnięty. Jednak instytucjom między państwowym pozostawia się wybór metody i środków do ich realizacji, 3) orzeczenia — obowiązujące dla tych państw, które są w nich wymienione, 4) zalecenia i 5) opinie (*Stellungnahmen*). Zalecenia i opinie nie posiadają dla państw członkowskich mocy zobowiązującej (wg art. 189 traktatu rzymskiego o utworzeniu EWG).

²⁶ Wymienione rozporządzenia nr 3 i 4 wzorowane są na klasycznych multilateralnych umowach mających na celu koordynację różnych systemów zabezpieczenia społecznego i zawieranych pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy. Różnią się od tych umów pozytywnie o tyle, że obejmują wszystkie rodzaje

W drugiej fazie realizowania zasad wspólnego rynku przewiduje się dalszą liberalizację przepisów dotyczących robotników cudzoziemskich. Komisja opracowała w tej sprawie projekt regulaminu, przewidujący m. in. szybsze zrównanie praw cudzoziemskich pracowników i pracowników danego kraju w trzech ważnych punktach: przedłużania zatrudnienia cudzoziemców, przyznania im prawa wybieralności do organów przedstawicielskich załogi przedsiębiorstwa i dopuszczenia również rodzin cudzoziemskich pracowników do osiedlania się w krajach EWG²⁷.

Instytucją mającą wspierać realizację mobilności siły roboczej w ramach EWG jest Fundusz Społeczny (art. 123 i n. układu). Przejmuje on 50% poniesionych przez państwa członkowskie kosztów związanych z przeszkalananiem i przesiedlaniem pracowników, którzy utracili wskutek działalności EWG swe dotychczasowe miejsca pracy oraz kosztów, związanych z realizacją postanowień art. 48 i 49 (por. wyżej). Pozostałą część kosztów pokrywają poszczególne państwa w stosunku do swych obywateli. Fundusz Społeczny zwraca swoją część kosztów dopiero po pokryciu całości kosztów przez państwa i to nie automatycznie, ale po rozpatrzeniu zasadności odpowiedniego wniosku²⁸.

Elementem polityki EWG w zakresie gospodarki siłą roboczą jest również dążenie do ustalenia jednolitych wymagań kwalifikacyjnych dla poszczególnych zawodów (ustalenie jednolitej nomenklatury zawodowej) oraz opracowanie jednolitych systemów przygotowania zawodowego młodzieży (art. 128 układu). W dn. 21 II 1963 r. Rada EWG uchwaliła na wniosek Komisji ogólne zasady wspólnej polityki w dziedzinie szkolenia zawodowego. Uchwała przewiduje powołanie trójstronnego komitetu doradczego²⁹ i przedstawianie przez Komisję zarówno Radzie EWG, jak i państwom członkowskim, odpowiednich wniosków w kierunku zbierania, rozpowszechniania i wymiany między państwami potrzebnych informacji i dokumentacji. Ponadto Komisja, wraz z zainteresowanymi państwami, może podejmować

świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, wymienione w konwencji nr 102 MOP, oraz odchodzą od przyjętej dotychczas zasady terytorialnej na rzecz zasady personalnej (uprawnienie do otrzymywania świadczeń bez względu na zmianę miejsca zamieszkania pracowników i ich rodzin — w obrębie EWG — por. B. Heise, *Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik*. „Gewerkschaftliche Monatshefte” nr 2/1963, s. 71.

²⁷ [Por. *Sixième Rapport Général sur l'activité de la Communauté*. Bruxelles 1963, rozdz. II, s. 41.

²⁸ Fundusz Społeczny podjął efektywną działalność w r. 1961, rozpoczynając ją od zwrotów wydatków na przeszkolenie zawodowe i finansowanie przeniesień robotników, dokonanych w latach 1958—59. Na dzień 31 XII 1962 refundacje dotyczyły 183 000 robotników na sumę 12 291 798 fr. belg. — wg *Sixième Rapport...*, jop. cit., s. 211.

²⁹ [To znaczy złożonego z przedstawicieli związków zawodowych, organizacji pracodawców i przedstawicieli rządów.

inicjatywę ustalania odpowiednich programów szkolenia zawodowego. Inicjatywy te mogą być finansowane przez Wspólnotę³⁰.

Omawiane dotychczas przepisy socjalne układu o EWG dotyczą istotnego również z ekonomicznego punktu widzenia problemu siły roboczej i dlatego też stały się przedmiotem prac Komisji i Rady EWG, a nawet jak art. 48, 49 i 51 — doczekały się ponadpaństwowej regulacji wykonawczej. Natomiast pozostałe przepisy, dotyczące zagadnień społecznych, zgrupowane w osobnym rozdziale, mają charakter nader deklaracyjny, nie zawierając możliwości wprowadzenia w życie jakichkolwiek zmian w dziedzinie socjalnej drogą regulacji ponadnarodowych.

Kluczowe znaczenie posiadają w tej grupie przepisów art. 117 i 118. Art. 117 deklaruje jednogłośnie państw-sygnatariuszy co do konieczności działania w kierunku poprawy warunków życia i pracy pracowników (*Arbeitskräfte*) i umożliwienia przez to ich wyrównania na drodze postępu. Realizację tego celu zakłada się przez: 1) samo funkcjonowanie wspólnego rynku, które spontanicznie doprowadzi do wyrównania poziomów socjalnych, 2) procedurę przewidzianą układem o EWG, 3) wyrównywanie systemów przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich.

Przy bliższej analizie przewidywanych dróg rozwoju sytuacji społecznej okazuje się, że istotne znaczenie przywiązuje się w gruncie rzeczy do pierwszej z wymienionych wyżej, tj. do automatycznych niejako skutków w sferze socjalnej, wynikających z przewidywanych sukcesów gospodarczych EWG³¹. Jeżeli chodzi o drugi z wymienionych punktów art. 117, to jego iluzoryczność wyjaśnia treść następnego, 118 art., który głosi, że Komisja odpowiednio do ogólnych celów układu ma za zadanie popierać bliską współpracę między państwami członkowskimi w zagadnieniach społecznych, a w szczególności w dziedzinie zatrudnienia, prawa pracy i warunków pracy, szkolenia i dokształcania zawodowego, zabezpieczenia społecznego, zapobiegania wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, ochrony zdrowia, prawa do zrzeszania się i rokowań między pracodawcami a związkami zawodowymi w sprawie układów zbiorowych pracy. Jest to niemal pełny katalog spraw wymagających załatwienia na drodze do integracji społecznej. Jednak instrumenty działania, w jakie traktat wyposaża w tym zakresie komisje, są raczej skromne. Art. 118 stanowi bowiem dalej, że:

„w tym celu Komisja będzie działała w ścisłej łączności z państwami członkowskimi przez badania, opinie i przez przygotowywanie konferencji, niezależnie od tego czy chodzi o problemy wewnętrzne państwa, czy też o problemy postawione przez organizacje międzynarodowe. Przed przedłożeniem przewidzianych w tym artykule opinii, Komisja wysłuchuje zdania Komitetu Gospodarczego i Społecznego”.

³⁰ *Sixième Rapport...*, s. 244 i n.

³¹ Przynajmniej to przewodniczący Grupy do spraw Zagadnień Socjalnych przy Komisji EWG i członek Komisji, prof. Lionello Levi-Sandri, w artykule pt. *Europäische Sozialpolitik*. „Europa Archiv” nr 3/1963, s. 110.

Jak wynika z tego sformułowania, zadania Komisji w zakresie ujednoczenia przepisów socjalnych państw członkowskich nie wykraczają poza kompetencje właściwe dla najwyżej wstępnego rozeznania problematyki i dopiero w bardzo odległej przyszłości mogą stanowić przesłankę zapowiadanego wyrównania warunków życia i pracy robotników obszaru EWG.

Co do trzeciego punktu z art. 117, to jego deklaratywność ujawnia się w świetle art. 100 układu, który widzi konieczność wyrównania przepisów prawnych i administracyjnych państw Wspólnoty tylko wówczas, gdyby dzięki temu mogło być ułatwione funkcjonowanie wspólnego rynku. Interwencja taka możliwa jest na gruncie układu o EWG tylko w wypadku dotyczącym konkurencji, a nie dotyczy zagadnień socjalnych:

„dostosowanie pod względem socjalnym (*soziale Angleichung*) nie byłoby bezpośrednim celem takiego kroku, mogłoby się jednak okazać ubocznym jego skutkiem”³².

Charakterystycznym przykładem podporządkowania kalkulacjom ekonomicznym najbardziej „socjalnych” zagadnień jest treść art. 119 (zasada równej płacy za równą pracę kobiet i mężczyzn) oraz art. 120 (zachowanie równoważności płatnego czasu wolnego od pracy). Sformułowanie art. 119 narzuciła Francja³³, gdzie zasada ta przyjęta jest od dawna w ustawodawstwie pracy. Stanowisko Francji podyktowane było dążeniem do wyrównania warunków konkurencji z innymi państwami, gdzie zasada ta nie obowiązuje. To samo dotyczy art. 120 — chodzi bowiem o to, aby ewentualne zmiany w czasie trwania urlopów zachodziły proporcjonalnie do ich obecnego wymiaru, nie zmieniając kosztów produkcji.

Państwa członkowskie EWG zobowiązane zostały przez art. 119 do uznania i stosowania zasady równego wynagradzania kobiet i mężczyzn za tę samą pracę lub do utrzymania tej zasady tam, gdzie ona obowiązywała przed podpisaniem układu. Przepis art. 119 okazał się jednak niewystarczający: osiągnięcie całkowitego zrównania płac mężczyzn i kobiet w krajach EWG, które miało nastąpić stopniowo do końca 1961 r., nie zostało wykonane. Badania Komisji EWG stwierdziły występowanie jawnej dyskryminacji kobiet w Belgii, Włoszech, a zwłaszcza Holandii, gdzie różnice dochodziły do 30% i były oficjalnie ujęte w układach zbiorowych pracy³⁴. W związku z tym, w wyniku trudnej konferencji, doszło 30 XII 1961 r. do podjęcia przez państwa EWG uchwały raz jeszcze uznającej zasadę z art. 119 i określającą w jakich przypadkach zachodzi dyskryminacja kobiet. Realizacja samej zasady w całej rozciągłości została ponownie rozłożona na raty — rządy zobowiązały się do stopniowego redukowania rozpiętości płac kobiet i mężczyzn: maksymalna rozpiętość na dzień 1 VI 1962 miała wynosić 15%,

³² Levi-Sandri, tamże, s. 111.

³³ Por. przypis 23.

³⁴ Por. artykuł pt. *L'accord sur les salaires masculins et féminins dans la Communauté Économique Européenne* w piśmie „L'économie” z 25 I 1962.

na 30 VI 1963 — 10⁰/₀, a wszelkie różnice mają być usunięte ostatecznie przed dn. 31 XII 1964 r.³⁵

Przykład art. 119 i jego realizacja wykazuje, jak wielkie trudności w stosunkowo łatwych zagadnieniach socjalnych przyniósł pierwszy etap realizacji wspólnego rynku.

Prof. Lionello Levi-Sandri — przewodniczący grupy do spraw socjalnych przy Komisji EWG — sądzi, że w drugiej fazie integracji większego niż dotąd znaczenia nabierze zagadnienie zharmonizowania systemów socjalnych państw EWG. Zastrzega on jednak równocześnie, że nie nastąpi to ani przez odgórne zarządzenia władz EWG, ani też przez spontaniczne działania poszczególnych państw, lecz przez stopniowe, uzgodnione poczynania państw członkowskich, przygotowywane przez Komisję w ramach jej uprawnień wynikających z art. 118 układu. W każdym razie — jak zapewnia prof. Levi-Sandri — zapowiadane uzgodnienie systemów socjalnych przyniesie poprawę warunków pracowników, gdyż jest to określone przez zasady, na jakich oparty jest traktat rzymski³⁶. U progu drugiego etapu integracji prof. Levi-Sandri nakreślił następujące cztery, zasadnicze kierunki działalności EWG w dziedzinie zagadnień społecznych³⁷:

1) ujmowanie problemów zatrudnienia i kształtowania się dochodów pracowniczych w coraz większym stopniu w skali regionalnej. Czynione są przy tym starania nie tylko o gospodarczy rozwój zacofanych terytoriów, lecz również o pewną koordynację ponad granicami państwowymi. Szczególną uwagą otacza się zwłaszcza rynek siły roboczej. Uważa się przy tym za celowe w mniejszym stopniu zachęcać do wędrówek w poszukiwaniu pracy a raczej lokalizować przemysł tam, gdzie istnieją wystarczające zasoby siły roboczej;

2) popieranie tendencji do przedłużenia okresów przygotowania zawodowego młodzieży i ulepszenia jego metod. Fundusz Społeczny, początkowo przeznaczony tylko na wyrównywanie kosztów wynikających z forsowania wolnej konkurencji w ramach EWG, będzie w przyszłości bardziej wykorzystywany na cele przygotowania zawodowego. Zakłada się, że podniesienie poziomu życiowego robotników nastąpi w większym stopniu dzięki podniesieniu wydajności zawodowej niż przez walki o podwyżki płac i zwiększenie świadczeń socjalnych;

3) ocenia się, że wszystkie zainteresowane grupy zawodowe dążą do ujednoczenia polityki płac, gdyż dzięki koordynacji w tej dziedzinie mogłyby być sprawiedliwiej podzielone owoce pomyślnego rozwoju gospodarczego. Jest to zgodne z zapatrywaniami central związkowych, przywiązujących dużą wagę do opracowania jednolitych narodowych i europejskich zasad polityki płac (w kołach związków zawodowych od dawna mówi się

³⁵ Por. *Sixième Rapport*..., s. 276 i n.

³⁶ Levi-Sandri, *op. cit.*, s. 109—111.

³⁷ Wg relacji A. Frischa w piśmie „Europa” nr 2/1963, s. 33.

o konieczności opracowania koncepcji branżowych europejskich układów zbiorowych pracy. Jednak wskutek rozbicia ruchu związkowego sprawa ta natrafia dotąd na ogromne trudności — przyp. J. R.);

4) istnieje tendencja do rozbudowania systemów zabezpieczenia społecznego tak, aby włączyć do niego wszystkie warstwy ludności i podniesienia niektórych świadczeń, przede wszystkim rent starczych. Levi-Sandri wypowiedział się w tej sprawie za wzorcem „państwa opiekuńczego” (*Wohlfahrtsstaat, Welfare state*), gdzie państwo jest głównym podmiotem polityki społecznej i przejmuje na siebie finansowanie świadczeń społecznych.

Otwarcie drugiego etapu integracji w dziedzinie socjalnej miała być Europejska Konferencja Zabezpieczenia Społecznego, która odbyła się w Brukseli w grudniu 1962 r. Przedyskutowano na niej następujące zagadnienia: 1) rozszerzenie zakresu zabezpieczenia społecznego, 2) finansowanie świadczeń społecznych, 3) świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego. Do konferencji tej duże znaczenie przywiązywały związki zawodowe, dążące do przeforsowania zasady, aby do jednolitego systemu europejskiego zabezpieczenia społecznego weszły najkorzystniejsze w poszczególnych krajach rozwiązania, tj. aby wyrównać świadczenia socjalne do najwyższego poziomu istniejącego obecnie³⁸. W wyniku konferencji doszło do ustalenia zasad stałej współpracy i konsultacji między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Jednakże, w rok po odbyciu konferencji, wypadało stwierdzić jej fiasko³⁹, a tym samym fiasko koncepcji polityki społecznej EWG dla drugiej fazy integracji — przynajmniej na jednym z czterech referowanych poprzednio odcinków. Konferencja zresztą nie mogła przynieść pozytywnych rezultatów ze względu na niechęć rządów do podejmowania jakichkolwiek inicjatyw w dziedzinie socjalnej⁴⁰.

W obecnej fazie integracji główną siłą zainteresowaną w rozwijaniu działalności mającej na celu zharmonizowanie systemów społecznych państw EWG są związki zawodowe wszelkich kierunków. Również lewicowe związki zawodowe, kierowane przez komunistów, porzuciły swe dotychczasowe, nieelastycznie krytyczne stanowisko wobec procesów zachodzących w EWG i rzuciły hasło jedności działania związkowców wszystkich kierunków w celu osiągnięcia przez klasę robotniczą możliwie największych korzyści z integracyjnych zamierzeń państw zachodniej Europy⁴¹.

*

³⁸ Por. O. Kersten, *Europäische Konferenz über die soziale Sicherheit*. „Soziale Sicherheit” nr 1/1963, s. 4—5.

³⁹ O. Kersten, *Auswertung der Europäischen Konferenz über die Soziale Sicherheit*. „Soziale Sicherheit” nr 12/1963, s. 363.

⁴⁰ Ibidem, s. 362.

⁴¹ Por. m. in. U. Scalia, *Aktualne problemy ruchu związkowego w krajach „wspólnego rynku”*. „Problemy pokoju i socjalizmu” nr 9/1961, s. 39—44; Program ŚFZZ wobec tendencji integracyjnych w zachodniej Europie sformułował już V Kongres ŚFZZ w r. 1959, wysuwając na czoło zadanie zorganizowania jednolitego frontu wszystkich związków zawodowych jako alternatywy „Europy mono-

Wydaje się, że na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić co następuje: po pierwsze — EWG podobnie jak EWWS traktuje nakreślone w traktacie rzymskim zadania w dziedzinie społecznej jedynie jako uboczny produkt procesów wynikających z tworzenia wspólnego rynku. Dlatego też jedyne efektywne posunięcia socjalne nastąpiły w dziedzinie gospodarki siłą roboczą, której brak dotkliwie odczuwają niemal wszystkie państwa należące do EWG; po drugie — zadania integracji społecznej sformułowane głównie w art. 117 i 118 traktatu o utworzeniu EWG, mają jawnie deklaracyjny charakter — może być najwyżej mowa o możliwości podejmowania na mocy tych przepisów pewnych kroków przygotowawczych. Ewentualne pozytywne dla pracowników skutki społeczne oczekiwane są przez żywiołowe ujawnienie się wyników pomyślnego rozwoju gospodarczego; po trzecie — do jednolitej, uzgodnionej między zainteresowanymi państwami koncepcji europejskiej polityki społecznej daleko jeszcze również dlatego, że na gruncie EWG trwa spór między zwolennikami „społecznej, wolnej gospodarki rynkowej” według modelu zachodniemieckiego a rzecznikami ponadnarodowego planowania, opartego na doświadczeniach „*planification française*”⁴². Dopóki nie zostanie rozstrzygnięte to podstawowe zagadnienie, dopóty nie może być mowy o prowadzeniu jednolitej polityki społecznej: o ile bowiem w NRF, zgodnie z przyjętą doktryną społeczno-gospodarczą, państwo interweniuje w sytuację społeczną poszczególnych grup tylko wówczas, „gdy same nie potrafią sobie poradzić”, to w innych państwach (Francja, Włochy) zakres interwencji państwa jest szeroki i wydatnie wpływa na sytuację materialną mas pracujących.

IV. EUROPEJSKA KARTA SPOŁECZNA

Już w maju 1954 r. Komitet Ministrów, organ wykonawczy Rady Europejskiej, podjął uchwałę w sprawie opracowania Europejskiej Karty Społecznej. Miała ona zawierać określenie podstawowych zasad polityki społecznej i celów społecznych, do jakich zmierzają państwa należące do Rady Europejskiej⁴³. Tak ujęta Karta miała stanowić swoiste uzupełnienie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, uchwalonej 4 XI 1950 r.

poli”. Na konferencji międzynarodowej związków zawodowych w Lipsku w r. 1962, zorganizowanej z inicjatywy ŚFZZ, wśród 131 uczestników było 53 reprezentantów autonomicznych, nie wchodzących w skład ŚFZZ związków zawodowych. Konferencja ta miała na celu dalszą konkretyzację zadań ruchu związkowego wobec EWG (por. B. P. Pietrow, *Internacionalnaja solidarnost raboczych protiv nastupienija monopolij w zbiorze: „Obszczij rynek” i trudjaszcziziesia kapitaliczeskich stran*. Moskwa 1963, s. 43 i n.).

⁴² Por. w tej sprawie np. A. Titzrath, *Économie concertée oder soziale Marktwirtschaft in der EWG?* „Europa Archiv” nr 14/1963, s. 533—540.

⁴³ Do Rady Europejskiej należą: Austria, Belgia, Dania, Francja, NRF, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Szwecja, Turcja i W. Brytania.

Oczekiwano, że Karta będzie stanowiła krok w kierunku realizacji programu, przewidującego zharmonizowanie ustawodawstwa społecznego i praktyki polityki społecznej państw należących do Rady Europejskiej⁴⁴. Karta miała usunąć wszelkie przejawy dyskryminacji w dziedzinie socjalnej, wynikające z różnic rasy, płci, koloru skóry, wierzeń religijnych, poglądów politycznych, narodowości i pochodzenia społecznego. Chodziło przy tym o to, by projektowana Karta Społeczna zawierała normy korzystniejsze aniżeli te, które zawierają istniejące już konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP)⁴⁵.

W latach 1955 i 1956 przedkładano projekty Karty, uznane jednak za niedostateczne. W r. 1958 odbyła się w Strasburgu konferencja zorganizowana przez Międzynarodową Organizację Pracy na prośbę Rady Europejskiej. Wzięło w niej udział — zgodnie z praktyką stosowaną przez MOP — po 2 przedstawicieli rządów oraz po 1 przedstawicielu pracowników (związki zawodowe) i pracodawców z krajów należących do Rady Europejskiej. Przyjęty na tej konferencji projekt Karty uchwalony został po wprowadzeniu poprawek w dn. 22 I 1960⁴⁶, a następnie uroczystie podpisany w Turynie w dn. 18 X 1961 przez przedstawicieli państw członkowskich Rady Europejskiej (za wyjątkiem Austrii, Islandii i Cypru)⁴⁷. W ten sposób zakończony został prawie 9-letni okres pracy i dyskusji nad niewątpliwie doniosłym dokumentem, który w założeniu ma stanowić nie tylko deklarację, ale i program postępu społecznego dla „ruchu europejskiego”. Komentatorzy Karty podkreślają, że zmiany wprowadzane do kolejnych projektów miały na celu pozbawienie jej charakteru li tylko deklaracji i takie skonstruowanie jej przepisów, aby mogły być przyjęte przez zainteresowane państwa jako prawo obowiązujące⁴⁸.

Karta⁴⁹ składa się z pięciu części: część I formułuje w ogólny sposób zasady, jakimi państwa ratyfikujące zobowiązują się kierować w swej po-

⁴⁴ P. L. Heyde, *Die Europäische Sozialcharta*. „Arbeit und Recht” nr 3/1962, s. 70.

⁴⁵ J. Schregle, *op. cit.*, s. 77.

⁴⁶ W stosunku do projektu przyjętego na konferencji w Strasburgu poważne poprawki obniżające normy Karty wprowadził Komitet Ministrów Rady Europejskiej. Tak np. skreślono wysuwany przez związki zawodowe postulat 40-godzinnego tygodnia pracy, zmniejszono wymiar urlopów z trzech do dwóch tygodni, (dla młodocianych z czterech do trzech tygodni), obowiązek konsultowania przepisów w sprawach pracy ze związkami zawodowymi zamieniono na obowiązek ich „wysłuchania” itp. (według B. Heise, *Vor der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta durch die Bundesrepublik Deutschland*. „Soziale Sicherheit” nr 11/1963, s. 330).

⁴⁷ „Informations Sociales” (Publié par le Bureau International du Travail, Genève), vol. XXVI, nr 11—12/1961, s. 452—453.

⁴⁸ W. Henkelmann, *Die Europäische Sozialcharta*. „Soziale Sicherheit” nr 3/1962, s. 93.

⁴⁹ Pełny tekst Europejskiej Karty Społecznej — patrz „Recht der Arbeit” nr 1/1962, s. 24—28.

lityce społecznej. Część II stanowi ekspozycję tych zasad w formie 19 artykułów, składających się nierzadko z szeregu punktów. Mają one formę zobowiązań, jakie przyjmują na siebie poszczególne państwa, odpowiednio do procedury, określonej w części III. Część IV reguluje zobowiązania państw do składania sprawozdań z wykonania przyjętych zobowiązań, wreszcie w części V zamieszczono postanowienia końcowe.

Merytoryczne treści Karty można przedstawić syntetycznie w następującym ujęciu:

- 1) prawo do pracy (osiągnięcie i utrzymanie pełnego zatrudnienia, wolny wybór miejsca pracy, bezpłatne pośrednictwo pracy, odpowiednie poradnictwo zawodowe, przygotowanie zawodowe i zapewnienie ponownego umożliwienia pracy zawodowej w wypadku utraty dotychczasowego zawodu);
- 2) prawo do sprawiedliwych warunków pracy (umiarkowany czas pracy, postępujące skracanie czasu pracy, płatne dni świąteczne, co najmniej dwutygodniowy urlop wypoczynkowy w ciągu roku, dodatkowy urlop lub skrócony czas pracy dla zawodów niebezpiecznych lub szkodliwych dla zdrowia, cotygodniowa przerwa w pracy — dzień wypoczynku);
- 3) prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy (wydanie przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy oraz ich kontrola, wysłuchiwanie opinii związków zawodowych i organizacji pracodawców przy opracowywaniu przepisów);
- 4) prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę (wystarczająca płaca, zabezpieczająca utrzymanie, wyższe stawki za pracę dodatkową, równa płaca za równowartościową pracę, umiarkowane okresy wypowiedzenia pracy, potrącenia z płacy tylko w zakresie dopuszczalnym przez ustawy i układy zbiorowe pracy);
- 5) prawo do zrzeszania się (prawo do tworzenia organizacji w celu ochrony interesów społecznych i gospodarczych i wolność przystępowania do nich);
- 6) prawo do rokowań zbiorowych (wolne rokowania między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, popieranie dobrowolnego postępowania rozjemczego, zabezpieczenie prawa do strajku);
- 7) prawo dzieci i młodocianych do ochrony (dolna granica wieku zatrudnienia 15 lat z wyjątkiem prac lekkich, wyższy wiek minimalny dla zawodów niebezpiecznych, praca młodocianych w wieku szkolnym tylko wówczas, jeśli nie przeszkadza nauce w szkole, ograniczenie czasu pracy młodocianych poniżej lat 16, umiarkowane wynagrodzenie dla uczących się zawodu w zakładach pracy i młodocianych, uznanie czasu nauki w szkole zawodowej za czas pracy, 3-tygodniowy urlop dla młodocianych pracowników do lat 18, zakaz pracy nocnej z dopuszczeniem wyjątków, regularna kontrola lekarska, szczególna ochrona dzieci i młodocianych przeciwko niebezpieczeństwom zagrażającym zdrowiu i obyczajom);
- 8) prawo kobiety pracującej do ochrony (zwolnienie od pracy przed i po

połogu na okres 12 tygodni, ochrona przed wypowiedzeniem stosunku pracy podczas urlopu macierzyńskiego, zapewnienie przerw na karmienie, konieczność uregulowania pracy nocnej kobiet i zakazania ich pracy pod ziemią, jeżeli chodzi o prace zbyt niebezpieczne, niezdrowe lub uciążliwe);

9) prawo do poradnictwa zawodowego (bezpłatna preorientacja i poradnictwo dla wszystkich);

10) prawo do przygotowania zawodowego (popieranie przygotowania specjalizacyjnego i zawodowego, wolny dostęp do szkół zawodowych i uniwersytetów, popieranie systematycznego szkolenia uczniów w zakładach pracy, popieranie możliwości szkolenia zawodowego dla dorosłych, szczególnie ułatwienia przy przeszkalaniu, zabezpieczenie pomocy finansowej);

11) prawo do ochrony zdrowia (usuwanie przyczyn chorób, stworzenie możliwości poradnictwa i szkolenia dla poprawy zdrowotności, kroki zapobiegawcze);

12) prawo do zabezpieczenia społecznego (wprowadzić lub utrzymać systemy zabezpieczenia społecznego, które odpowiadają co najmniej normom konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy — ustala ona tzw. normy minimalne zabezpieczenia — przyp. J.R. — starania o podniesienie zabezpieczenia społecznego do wyższego poziomu, zawieranie umów celem doprowadzenia do równego traktowania obywateli różnych państw i zachowania ich roszczeń);

13) prawo do pomocy społecznej i lekarskiej (zapewnić wystarczającą pomoc każdemu, kto nie posiada środków własnych i nie korzysta ze świadczeń zabezpieczenia społecznego, pełnia praw społecznych i politycznych dla osób korzystających z pomocy społecznej, poradnictwo i pomoc osobista, równość traktowania obywateli obcych);

14) prawo do korzystania z usług społecznych (popieranie instytucji dobroczynności publicznej i prywatnej);

15) prawo do rehabilitacji zawodowej inwalidów (zapewnienie możliwości szkolenia zawodowego, ułatwienia dla inwalidów w otrzymaniu pracy);

16) prawo rodziny do ochrony społecznej i gospodarczej (społeczna ochrona rodziny przez społeczne świadczenia rodzinne, uwzględnianie sytuacji rodzinnej w polityce podatkowej, budowa domów rodzinnych, zasiłki rodzinne);

17) prawo matki i dziecka do społecznej ochrony (podjęcie i utrzymanie właściwych i koniecznych środków);

18) prawo do wykonywania działalności zarobkowej w innych państwach należących do niniejszego układu (uproszczyć i szeroko stosować istniejące przepisy, obniżać i znosić opłaty, zliberalizować zatrudnienie pracowników cudzoziemskich, uznanie prawa pracowników do opuszczenia swojego kraju i podjęcia zarobkowania w innych państwach);

19) prawo robotników wędrownych do ochrony i pomocy (urządzenie bezpłatnych poradni, ułatwienia wjazdowe i wyjazdowe, traktowanie równe

z własnymi obywatelami, łączenie rodzin, ułatwienia w przekazywaniu za-robków do ojczyzny, likwidacja dyskryminacji).

Waga sformułowanego w Karcie programu polityki społecznej polega na tym, że dotąd w żadnym dokumencie o charakterze międzynarodowym nie sformułowano tak szerokiego zestawu praw społecznych, przysługujących pracownikom. Karta, chociaż wzorowana niewątpliwie na konwencjach i za-loceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy, a nawet powtarzająca do- słownie niektóre sformułowania, w niektórych sprawach idzie dalej. Należą tu takie zagadnienia jak np. sprawa praw rodziny, praw do wykonywania zawodu poza krajem ojczystym i prawo pracowników wędrownych i ich rodzin do ochrony i poparcia oraz niektóre inne⁵⁰.

Zastrzeżenie budzi ujęcie zagadnień, z punktu widzenia sposobu i zakresu ich realizowania, co jest niewątpliwie sprawą bardzo trudną. Ujęcie Karty jest bardzo ogólnikowe, pozostawia bowiem przeważnie decyzję co do wy- boru metod i ustalenia zakresu realizacji zasad poszczególnym państwom (np. wielokrotne sformułowania w rodzaju: „przy pomocy wszelkich dostępnych metod”, albo zobowiązanie państw do „przewidzenia lub popierania” pew- nych instytucji i urzędów społecznych, czy też do „podjęcia właściwych kroków” itp.). Dlatego też trudno się zgodzić z lansowanymi przez niektórych autorów ocenami, w myśl których Karta jest jakoby „prawdziwą kodyfikacją prawa pracy”⁵¹.

Urzeczywistnienie sformułowanych w Karcie zasad i praw pozwalałoby mówić bez wątpienia o doniosłym postępie w kwestii społecznej, dokonanym na gruncie kapitalizmu. I chociaż niektórym kołom, zwłaszcza w związkach zawodowych, stworzenie takich możliwości bardzo leży na sercu, to trzeba stwierdzić istnienie pewnych czynników, które nie pozwalają oceniać Karty inaczej niż jako programu o nikłych przy tym szansach realizacji. Przesła- nek takiej krytycznej oceny dostarcza sama Karta, zwłaszcza w swej części III, ustanawiającej procedurę jej wprowadzania w życie. Te przepisy pro- ceduralne są bardzo zawiłe i skomplikowane. Wychodzą one z założenia, że różnice zachodzące w dziedzinie społecznej między państwami Rady Europej- skiej są bardzo poważne. Dążąc do tego, by Karta mogła być ratyfikowana przez możliwie wszystkie państwa, dopuszczono do daleko idących kompro- misów. Mają one umożliwić każdemu z państw ratyfikację Karty, bez po- trzeby wprowadzania poważnych zmian w ich dotychczasowej polityce spo- łecznej⁵². Osiągnięto to w dość prosty sposób — zgodnie z art. 20 państwo ratyfikujące Kartę uznaje zasady sformułowane w części I, ale równocześ- nie zobowiązane jest do wybrania niektórych tylko spośród nich (sfor- mułowanych w streszczonych wyżej 19 artykułach części II) jako wiążących

⁵⁰ *La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail*, cz. II. *Revue Internationale du Travail*, vol. LXXXIV, nr 6/1961, s. 520—521.

⁵¹ Por. np. R. Purpura, *La carta sociale europea*. Roma 1962, s. 158.

⁵² P. L. Heyde, *op. cit.*, s. 73.

dla siebie. Każde państwo ratyfikujące Kartę zobowiązuje się uznawać jako wiążące pięć artykułów spośród następujących siedmiu art.: 1, 5, 6, 12, 13, 16 i 19 (treść — por. według przytoczonego wyżej omówienia). Ponadto państwo ratyfikujące Kartę uznaje za wiążące taką ilość artykułów lub ich numerowanych części, aby łączna ilość uznanych za wiążące przepisów Karty była nie mniejsza niż 10 artykułów lub 45 numerowanych części artykułów. W ten sposób istnieje możliwość, że każde z państw wybierze takie przepisy, które już w nim obowiązują z mocy własnego ustawodawstwa. Ponieważ trzeba jeszcze dodać, iż normy zakreślone w przepisach Karty oscylują wokół dolnej granicy prawa społecznego w krajach Europy zachodniej⁵³, to nasuwa się wniosek, że w istocie Karta nie przynosi ani postępu w zakresie norm prawa społecznego, ani też nie przyczynia się do wyrównania różnic, jakie w zakresie tego ustawodawstwa istnieją między państwami. Uwagę zwraca również przepis art. 30 z części V zawierający „klauzulę wyjątkową”, w myśl której państwo, które ratyfikowało Kartę, może się uwolnić od wpływających z tego zobowiązań, jeżeli zajdą okoliczności, które to czynią koniecznym

„na gruncie obowiązujących przepisów, mających na celu ochronę praw i wolności innych osób lub ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa albo ochronę zdrowia publicznego i obyczajów”.

Klauzula ta otwiera więc — jak widać z powyższego — dogodną drogę do wycofania się ze zobowiązań społecznych przyjętych przez państwo, jeżeli tylko zajdą jakiegokolwiek trudności społeczne, utrudniające sytuację z punktu widzenia klas panujących.

Europejska Karta Społeczna zapewne nie prędko jeszcze stanie się dokumentem prawnie obowiązującym, mimo że podpisano ją przed trzema laty — dotychczas została ona ratyfikowana przez jedno tylko państwo, które złożyło pod nią podpis, mianowicie przez W. Brytanię⁵⁴. W szeregu innych państw toczą się nadal dyskusje nad wyborem artykułów nadających się do przyjęcia i ratyfikowania⁵⁵. Opóźnia się przez to wejście w życie Karty,

⁵³ W. Henkelmann, *Die Europäische Sozialcharta*. „Soziale Sicherheit” nr 1/1962, s. 12. Bardziej ogólnie formuluje tę samą prawdę Heyde: „Dla Republiki Federalnej i innych wysoko rozwiniętych państw przemysłowych ten nowy multilateralny układ Rady Europejskiej nie zawiera chyba żądań, któreby nie były już wypełnione. Jego normy są jednak tak sformułowane, że zawierają minimum wspólnego standardu, który może być osiągnięty przez wszystkie kraje europejskie po pewnym czasie [..]. Ze względu na kraje rozwijające się (*Entwicklungsländer*) i ich problemy industrializacyjne, Karta Społeczna może stać się pewnego dnia przykładem o wielkiej wartości” (*op. cit.*, s. 71).

⁵⁴ *Ratifizierung der Sozial-Charta soll beschleunigt werden — Erst eine einzige Urkunde für die gemeinsame europäische Sozialpolitik hinterlegt*. „Stuttgarter Zeitung” z dn. 16 V 1963.

⁵⁵ Np. w NRF, która była gorącym rzecznikiem uchwalenia Karty, wniosek o ratyfikację przewiduje przyjęcie w zasadzie obowiązujących już na podstawie ustawodawstwa NRF zasad Karty. Nie przewiduje się natomiast przyjęcia w naj-

gdyż może to nastąpić dopiero w 30 dni po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez co najmniej pięć państw.

Wobec ostatecznej postaci Karty wysuwa się wiele uwag krytycznych, zarówno z prawnego punktu widzenia, jak i ze względów ideowo-politycznych. To drugie dotyczy szczególnie stanowiska związków zawodowych, również reformistycznych. Warto przytoczyć fragmenty jednej z tych ocen, nie wymagającej dalszych komentarzy:

„Ogólna sytuacja polityczna — a dotyczy to szczególnie także krajów uprzemysłowionych Europy zachodniej — czyni koniecznym wystąpienie wolnej Europy z manifestem w dziedzinie socjalnej, aby pokazać także narodom za żelazną kurtyną, że wolność osobista, postęp społeczny i powszechny dobrobyt są ze sobą nierozzerwalnie związane [...]. Uogólniając należy niestety stwierdzić, że Europejska Karta Społeczna nie dostarcza dowodu na to, że Europa zachodnia byłaby wreszcie gotowa wnieść konstruktywny wkład w dziedzinie pokojowej, jaki mogłaby sobą przedstawiać postępową i wskazującą kierunek treść Karty [...]. Dalszy postępowy rozwój zabezpieczenia społecznego w Europie zachodniej jest dziś bardziej konieczny niż kiedykolwiek dotychczas. Grożące zdystansowanie Europy zachodniej pod względem gospodarczym i politycznym pójdzie ze społecznym ręką w rękę [...]. Jest godnym ubolewania, że państwa zachodnioeuropejskie nie wykorzystały nadarzającej się wyjątkowej okazji do stworzenia czegoś więcej niż 'deklaracji'”⁵⁶.

V. WNIOSKI

Jak się wydaje, na gruncie dotychczasowych doświadczeń należy obecnie wyróżnić dwa sposoby ujmowania problemów społecznych na gruncie koncepcji integracyjnych.

W ujęciu pierwszym zagadnienia społeczne występują w układach o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Dla dokumentów tych, jak i praktyki wymienionych organizacji, charakterystyczne jest traktowanie zagadnień społecznych jako pochodnych w stosunku do procesów integracyjnych w sferze gospodarki. Sytuacja społeczna warstw pracowniczych uwzględniana jest o tyle tylko, o ile siła robocza stanowi czynnik składowy sił wytwórczych i konieczną przesłankę produkcji. Szereg ułatwień dla pracowników (np. możliwość podejmowania pracy poza krajem rodzinnym) wynika bezpośrednio z tego, że zasoby siły roboczej stanowią współcześnie w Europie zachodniej pewną naturalną granicę rozwoju produkcji. Zarówno w dokumentach EWWS, jak i EWG, znajdują się ponadto również bardziej ogólne ujęcia odnośnie do kierunku polityki

bliższym czasie takich zasad, jak np. przyznania pracownikom prawa do okresu wypowiedzenia, uznania za dolną dopuszczalną granicę zatrudnienia wieku 15 lat, zaliczania uczniom przemysłowym czasu nauki w szkole zawodowej jako czasu pracy, 12-tygodniowego urlopu macierzyńskiego i zasady o zakazie zwalniania z pracy kobiet ciężarnych i szeregu innych. Por. B. Heise, *Vor der Ratifizierung...* op. cit., s. 330—331.

⁵⁶ W. Henkelmann, op. cit., „Soziale Sicherheit” nr 1/1962, s. 11.

społecznej, jednak w świetle praktyki oraz ze względu na ich sformułowania prawne mają one charakter deklaracyjny.

W ujęciu drugim chodzi o szeroki program reformy społecznej, sformułowany w obszernym dokumencie, określającym zasady polityki społecznej i prawa społeczne, przysługujące człowiekowi pracy. Deklaruje się, że niezależnie od praw politycznych i wolności osobistej — znanych społeczeństwu burżuazyjnemu od czasów rewolucji francuskiej — do godności praw zasadniczych jednostki winny być podniesione prawa społeczne, dotychczas na ogół skrętnie pomijane w konstytucjach państw kapitalistycznych⁵⁷. Tendencja ta kształtuje się niewątpliwie pod wpływem osiągnięć społecznych socjalizmu, gdyż dotychczas tylko w konstytucjach państw socjalistycznych prawa społeczne wyniesione zostały do godności praw zasadniczych obywateli. Powyższa tendencja, reprezentowana na gruncie Rady Europejskiej i znajdująca najsilniejsze oparcie w związkach zawodowych krajów zachodniej Europy — po długich latach ostrych dyskusji i wielu projektach — znalazła wyraz w Europejskiej Karcie Społecznej. Zarówno w formie, jak i w treści, Karta ta nawiązuje do dokumentów i norm wypracowywanych przez Międzynarodową Organizację Pracy. Zasadnicza różnica w stosunku do norm MOP wynika jednak z tego, że ta ostatnia jest organizacją uniwersalną, obejmującą swym zasięgiem cały świat i opierającą się na współpracy bardzo licznych państw, reprezentujących wszystkie współczesne warianty ustrojów społeczno-politycznych, wobec czego kompromisowość jej rozwiązań jest w pełni uzasadniona. Natomiast Karta dotyczy wyłącznie niewielkiej grupy państw, przeważnie reprezentujących wysoki poziom rozwoju gospodarczego i długie tradycje ustawodawstwa społecznego. Dlatego przyjęcie w Karcie minimalnych norm MOP (co stanowi regułę) pozwala oceniać ją jako dokument pełen niekonsekwencji, połowiczny, eksponujący — w istocie rzeczy — demagogiczny charakter programu społecznego państw kapitalistycznej Europy.

⁵⁷ Dotyczy to zwłaszcza prawa do pracy, stanowiącego niewątpliwie klucz do systemu praw społecznych. Na temat genezy i rozwoju prawa do pracy por. J. Rachocki, *Prawo do pracy i jego realizacja w NRD*. „Przegląd Zachodni” nr 5/1961, s. 13—16.