

Janusz Mierzwa

Podstawy traktatowe polityki edukacyjnej Unii Europejskiej – ich ewolucja i perspektywy.

Wśród zagadnień będących w obszarze zainteresowań Unii Europejskiej zwykle wymienia się takie, jak wspólną politykę rolną, politykę regionalną czy politykę pieniężną (w kontekście unii gospodarczej i walutowej). Rzadko w tym wyliczeniu znajdziemy politykę edukacyjną. Trudno się temu dziwić. W świetle definicji przytoczanych w opracowaniach polityka edukacyjna koncentruje się na zasadach organizacji systemów nauczania, zapewnieniu im odpowiednich podstaw finansowych czy wreszcie określeniu zasad zarządzania oświatą. W zakres polityki edukacyjnej wchodzi również konieczność określenia kształtu i treści nauczania¹. Żadnego z tych elementów nie można przypisać kompetencjom Wspólnot Europejskich. Czym zatem jest polityka edukacyjna WE? Działania Unii Europejskiej w obszarze edukacji (trudno je nazwać polityką w tradycyjnym tego słowa znaczeniu) to raczej zespół założeń i narzędzi w zakresie edukacji podejmowanych przez UE w celu realizacji pewnych zadań, mających szerszy społeczno-ekonomiczny kontekst.

W niniejszym tekście postaramy się zatem odpowiedzieć na pytania o miejsce, zakres i perspektywy rozwoju polityki edukacyjnej UE. Ze względu na mocne osadzenie tego terminu w literaturze

¹ D. Dziewulak, *Systemy szkolne Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 10-11.

przedmiotu będziemy się nim posługiwać, z zastrzeżeniem powyższych uwag. Nie dość bowiem, że trudno nazwać ów zespół założeń oraz narzędzi „polityką”, to jak słusznie zauważa się, państwa członkowskie skutecznie starały się unikać w traktatach samego tego sformułowania².

Rezultaty poszukiwania przejawów zainteresowania Wspólnot Europejskich obszarem edukacji w Traktatach Rzymskich, a przede wszystkim w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą mogą nas nieco rozczarować. Brakuje bowiem w nich odrębnej części poruszającej problem edukacji. Nie znaczy to jednak, iż zagadnienie to zostało całkowicie pominięte podczas przygotowywania tekstu Traktatu. Problem edukacji towarzyszył podstawowemu celowi Wspólnoty, jakim był rozwój gospodarczy państw członkowskich, stąd jedynym z nielicznych elementów, na które zwrócono uwagę, był problem kształcenia zawodowego. Odniesienie do niego znalazło się w Dziale III „Polityka społeczna”. W zawartym w nim art. 118 zalecono ścisłą współpracę państw członkowskich w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego³. Ostatecznym celem miało być tu sformułowanie wspólnej polityki w tym zakresie (art. 128)⁴. Jak przyszłość miała pokazać, nawet ten szczerkowy element polityki edukacyjnej miał charakter deklaratoryjny. Narzędziem, nadającym wyżej wymienionym postanowieniom praktyczny wymiar był jedynie, powołany na mocy Traktatu, Europejski

² W. Nicoll, T. C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, s. 369.

³ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, „Zbiór dokumentów”, 5/1957, s. 1035.

⁴ Tamże, s. 1040.

Fundusz Społeczny (art. 125)⁵. Środki znajdujące się w jego dyspozycji miały być przeznaczone między innymi na działania w zakresie doskonalenia zawodowego. Traktat ustanawiający EWG odniósł się również, co w pewnej mierze można uznać za zagadnienie związane z polityką edukacyjną, do problemu uznawalności dyplomów. Odpowiednie regulacje w tym zakresie miały zostać przyjęte na podstawie art. 57⁶. Proponowano uzgodnienie między państwami członkowskimi odpowiednich regulacji rozwiązujących problem wzajemnej uznawalności kwalifikacji.

Nie da się ukryć, iż zarówno problem kształcenia oraz doskonalenia zawodowego, jak i uznawalność dyplomów, to elementy bardzo ściśle związane z rozwojem gospodarczym. Niewątpliwie w pewnej mierze zależy on również od rozwoju kwalifikacji i umiejętności dostosowania się obywateli potrzeb rynku pracy. Z kolei, od zastosowania odpowiednich rozwiązań w zakresie uznawalności dyplomów zależało praktyczne funkcjonowanie jednego z filarów wspólnego rynku, tj. swobody przepływu osób. Wspomniane zagadnienia edukacyjne rozważano więc niejako przy okazji problemów gospodarczych. Stąd można mieć uzasadnione wątpliwości co do pojawiającego się w literaturze stwierdzenia, że polityka edukacyjna Wspólnot Europejskich opiera się na Traktacie ustanawiającym EWG⁷.

Pozostałe zagadnienia związane z edukacją miały pozostać poza jakimkolwiek wpływem Wspólnot Europejskich. Takiemu stanowisku sprzyjały głębokie różnice pomiędzy poszczególnymi

⁵ Tamże, s. 1038.

⁶ Tamże, s. 995.

państwami członkowskimi w zakresie systemów oświatowych. Niechęć do przeprowadzania jakichkolwiek zmian w tym zakresie doprowadziła ostatecznie do wydania w 1974 r. przez Radę Ministrów EWG oświadczenia o zachowaniu przez poszczególne państwa członkowskie własnych struktur organizacyjnych szkolnictwa⁸. EWG miała przede wszystkim wspierać rozwój gospodarczy. Oddzielnym zagadnieniem była obecna po dziś dzień niechęć państw członkowskich do nadmiernego, w ich zdaniem, obdarzania kompetencjami ponadnarodowych instytucji.

Przekonanie, że rozwój gospodarczy państw członkowskich EWG samoistnie rozwikła problemy społeczne w Europie Zachodniej dominował przez dość długi okres. Błąd założenia, że szereg zagadnień o charakterze ogólnoeuropejskim można rozwiązać na szczeblu krajowym bądź uczyni to niewidzialna ręka rynku, ujawnił się z całą jaskrawością na skutek splotu szeregu czynników. Okazało się, że kryzys gospodarczy lat 70. spowodował pojawienie się szeregu problemów takich, jak wzrastające jednocześnie bezrobocie i inflacja. Również pierwsze rozszerzenie Wspólnot Europejskich w 1973 r. o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię spowodowało włączenie do ugrupowania integracyjnego państwa, którego poziom gospodarczy znacznie odbiegał od przeciętnej dotychczasowych członków EWG. Względnie jednorodny ekonomicznie skład (z wyjątkiem uboższego południa Włoch) uległ pewnemu zróżnicowaniu, które pogłębiało się wraz z akcesją kolejnych państw: Grecji, Hiszpanii oraz Portugalii. Te dwa elementy spowodowały konieczność stop-

⁷ I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 198-199.

⁸ OJ C 098, 20.08.1975 p. 0002-0002.

niowego rozszerzenia obszaru zainteresowań Wspólnot Europejskich na zagadnienia wydawałoby się na pierwszy rzut oka NIEekonomiczne. Znalazło to odzwierciedlenie w pierwszej kolejności w obszarze polityki regionalnej⁹, a następnie w ramach przyjętego w lutym 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, o dziedzinę ochrony środowiska, badań naukowych czy polityki społecznej.

Wspomnianym problemom *stricte* ekonomicznym lat 70. towarzyszyły również pewne perturbacje natury społecznej. Otóż prowadzona przez państwa Europy Zachodniej od zakończenia II wojny światowej polityka importu siły roboczej z państw uboższych, która miała uzupełnić braki rąk do pracy w odbudowującej się gospodarce, zaczęła przynosić pewne nieprzewidziane skutki. Pojawienie się, wskutek kryzysu gospodarczego lat 70., masowego bezrobocia nie powstrzymało napływu imigrantów. Problemu nie rozwiązywały również pojawiające się wówczas restrykcyjne regulacje, które ograniczały zjawisko jedynie do procesu łączenia rodzin¹⁰. Pomijając fakt, iż próby zatrzymania napływu imigrantów, który trwał także w warunkach dekonjunktury, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów – państwa członkowskie Wspólnot Europejskich nadal były postrzegane jako obszar bezpieczeństwa i dobrobytu, do którego dostanie się warto było ryzyka – należy zwrócić uwagę na towarzyszącą temu świadomość konieczności przystosowania systemów edukacyjnych do nowej rzeczywistości społecznej. Impulsem dla tych działań był

⁹ A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne Wspólnot Europejskich*, [w:] M. Błaszczuk, Świerkocki (red.), *Wybrane problemy integracji europejskiej*, Łódź 2000, s. 16 i nn

¹⁰ W. Rabczuk, *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej wobec imigrantów oraz mniejszości narodowych i etnicznych*, Warszawa 2002, s. 35.

jednoczesny proces tworzenia wspólnego rynku z warunkującą go swobodą przepływu osób¹¹. Możliwość podjęcia pracy w dowolnym kraju Wspólnoty przez jej mieszkańców implikowała z jednej strony zastosowanie rozwiązań umożliwiających porównanie kwalifikacji (zagadnienie uznawalności dyplomów), a z drugiej zapewnienie wykształcenia dzieciom tychże pracowników, władających przecież innym językiem, wychowanych w innej kulturze. Konsekwencją tych dwóch procesów – migracji wewnątrz Wspólnoty oraz napływu ludności spoza niej – było pojawienie się w poszczególnych państwach członkowskich rzesz ludzi wyrastających w odmiennych warunkach kulturowych, posługujących się często jednym językiem, w dodatku innym niż język kraju przyjmującego.

Próba odpowiedzi na te problemy były dwie regulacje wspólnotowe: Rozporządzenie Rady 1612/68/EWG z 15 października 1968 r.¹² oraz Dyrektywa Rady 77/486/EWG z 25 lipca 1977 r.¹³. Pierwszy z tych aktów obligował rządy państw członkowskich do zapewnienia równych warunków dostępu i prowadzenia kształcenia ogólnego i zawodowego dla dzieci pracowników migrujących wewnątrz Wspólnoty. Rozporządzenie oraz późniejsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości zobowiązywało państwa członkowskie nie tylko do równych warunków dostępu do szkolnictwa, ale również do zapewnienia pomocy pośredniej¹⁴. Regulacje zawarte w powyższym rozporządzeniu uległy pewnemu rozszerzeniu i wzmocnieniu

¹¹ A. Lubbe, *Ekonomiczne podstawy integracji*, [w:] D. Milczarek, A. Z. Nowak (red.), *Integracja europejska. Wybrane problemy*, Warszawa 2003, s. 237-242.

¹² OJ L 257, 19/10/1968 p. 2-12.

¹³ OJ L 199, 06/08/1977 p. 32-33.

¹⁴ W. Rabczuk, wyd. cyt., s. 23-24.

w Dyrektywie Rady 77/486/EWG. Przyznaje ona każdemu dziecku pracownika-obywatela państwa członkowskiego Wspólnoty prawo do bezpłatnego kształcenia, obejmującego zarówno naukę języka państwa przyjmującego, jak i naukę języka kraju macierzystego oraz jego kultury¹⁵. Istotne znaczenie obu regulacji ma podstawę w ich charakterze. We wspólnotowym systemie prawnym rozporządzenie jest aktem normatywnym, określającym zarówno cel, jak i środki prowadzące do jego osiągnięcia. Jednocześnie staje się automatycznie obowiązujące w państwach członkowskich Wspólnoty wraz z publikacją w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Z kolei dyrektywa, będąca aktem prawnym niższego rzędu, określa cel, pozostawiając metody jego osiągnięcia do indywidualnego rozstrzygnięcia w każdym państwie. Stąd implementacja dyrektywy do porządku prawnego danego państwa członkowskiego wymaga odrębnych regulacji ustawowych. Co ważne, zarówno rozporządzenia jak i dyrektywy mają charakter obowiązujący dla państw członkowskich¹⁶.

Zatem na tym etapie historii integracji europejskiej można wyszczególnić kilka obszarów, które obejmowała polityka edukacyjna Wspólnot (z formalnego punktu widzenia nie istniejąca): kształcenie zawodowe, uznawalność dyplomów oraz zapewnienie odpowiedniej edukacji dzieciom pracowników migrujących. Szczupłość tematyki wynikała ze wspomnianego przekonania o samodzielnym rozwiązaniu problemów społecznych poprzez rozwój gospodar-

¹⁵ Tamże, s. 27-29.

¹⁶ Szerzej por. np.: *Dokumenty europejskie*, t. I, A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), Lublin 1996, s. 26-28; M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 53.

czy. Trudno nie przyznać racji niektórym badaczom, iż początki polityki edukacyjnej Wspólnot Europejskich zdominowane były przez priorytety gospodarcze¹⁷.

Fundamentalną zmianę w zakresie polityki edukacyjnej wprowadzał Traktat z Maastricht. Modyfikacje traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadziły odrębny rozdział „Edukacja, szkolenie zawodowe i młodzież”. Zgodnie ze sformułowaną w Traktacie o Unii Europejskiej (inna nazwa Traktatu z Maastricht) zasadą subsydiaryzmu (pomocniczości)¹⁸, Wspólnota zobowiązana jest jedynie do współpracy z państwami członkowskimi i wspierania działań w wybranych obszarach edukacji. Zaznaczono, że odmienności kulturowe, językowe, a także w zakresie organizacji systemów oświatowych, które mają bardzo zróżnicowany charakter¹⁹, pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich. Zakres działania Wspólnot w obszarze polityki edukacyjnej został ograniczony już przez sam fakt zdefiniowania zasady pomocniczości. Art. 36 TWE mówił bowiem wyraźnie: *W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez Państwa Członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę*²⁰. Stąd art. 126 dotyczący edukacji podnosił zagadnienia wspierania europejskiego

¹⁷ M. Perkowski, Z. Szczepanowski, *Unia Europejska wobec edukacji*, [w:] M. Perkowski (red.), *Integracja europejska – wprowadzenie*, Warszawa 2002, s. 328.

¹⁸ Szerzej por.: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 154-158.

¹⁹ Por. np.: D. Dziewulak, wyd. cyt., s. 120-131.

²⁰ *Dokumenty...*, wyd. cyt., s. 46.

wymiaru edukacji, nauki języków obcych, wymiany międzynarodowej uczniów, studentów, nauczycieli, wymiany informacji między ośrodkami naukowymi i badawczymi. Podniesiono sprawę uznawalności dyplomów oraz zaliczenia pobytów studentów na uczelniach państw Unii Europejskiej w poczet normalnego toku studiów (co zostało rozwiązane poprzez wprowadzenie Europejskiego Systemu Punktów Transferowych – ECTS). W TWE znalazł się również zapis o zachęcaniu do rozwoju kształcenia na odległość²¹. Trzeba przy tej okazji wskazać na ścisłe związki tej formy edukacji z zagadnieniem dostosowania kwalifikacji obywateli państw członkowskich do potrzeb rynku pracy. Podkreślenie znaczenia kształcenia na odległość z jednej strony wpisuje się więc w dotychczasowy kontekst edukacji jako elementu wspólnego rynku, z drugiej zaś wiąże się ściśle z rozwojem nowoczesnych technologii (czyli też ściśle związki z gospodarką). Warto również dodać, że znacznie uszczegółowiono zagadnienie kompetencji Wspólnot w obszarze kształcenia zawodowego, co nie może dziwić w świetle znaczenia jakie dotychczas przywiązywano do niego.

Przyjęte w późniejszym okresie zmiany w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, czyli Traktat Amsterdamski (1997) oraz Traktat Nicejski (2001), nie wprowadzały merytorycznych modyfikacji w rozdziale „Edukacja, szkolenie zawodowego i młodzież”. Jedynym novum była zmiana numeracji tytułu obejmującego ów rozdział (z VIII na XI) oraz artykułów (z 126-127 na odpowiednio 149-150). Dokonano jej na mocy postanowień Traktatu

²¹ Tamże, s. 110-111.

Amsterdamskiego²². Nowe elementy w zakresie obszaru edukacji zaproponowano dopiero w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Do tematu „Edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież” włączono również sport. Także w przypadku tego zagadnienia nacisk położono przede wszystkim na problem współpracy między organizacjami sportowymi, a także wsparcie „europejskiego wymiaru sportu”. Wychodząc naprzeciw wyzwaniom współczesności opowiedziano się również za zwiększeniem dostępności infrastruktury sportowej oraz walką z dopingiem²³. Trudno dziwić się powiązaniu tematyki edukacji i sportu w sytuacji gdy rok 2004 został uznany za rok edukacji poprzez sport²⁴. Zresztą umieszczenie zagadnienia sportu w zapisach traktatowych można również postrzegać jako próbę dalszego przybliżenia obywatelom państw członkowskich tak abstrakcyjnego tworu, jakim jest Unia Europejska²⁵.

Prawne podstawy polityki edukacyjnej znajdują swój praktyczny wymiar w programach proponowanych przez Unię Europejską: SOCRATES, LEONARDO da VINCI oraz MŁODZIEŻ. Zawarte w ich priorytetach zagadnienia takie, jak: nauka języków obcych, wymiana młodzieży i nauczycieli (także akademickich) czy sieci informujące o porównywalności i uznawalności dyplomów wykazują ścisły związek z konkretnymi przepisami traktatowymi.

²² *Dokumenty europejskie*, t. III, A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), Lublin 1999, s. 223-225.

²³ M. Muszyński, S. Hambura, *Konstytucja dla Europy. Tekst pełny. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Protokoły. Deklaracje. Tabele rozbieżności językowych w tekście polskim*, Bielsko-Biała 2005, s. 155.

²⁴ OJ L 43, 18/02/2003 p. 1

²⁵ W. Nicoll, T. C. Salmon, wyd. cyt., s. 370.

Analiza ewolucji, jaką przeszła polityka edukacyjna Unii Europejskiej od traktatów rzymskich po Traktat Nicejski, wyraźnie wskazuje, iż sfera ta pozostawała, pozostaje i nadal będzie pozostawać domeną polityk poszczególnych państw członkowskich. Przyporządkowując politykę edukacyjną do poszczególnych rodzajów kompetencji, wydaje się, że należałoby ją umieścić w obszarze kompetencji dzielonych między Wspólnotę a państwa członkowskie z wyraźną przewagą tych drugich. Nie należy spodziewać się, aby w dającej się przewidzieć perspektywie stan ten mógł ulec zmianie. Ograniczenia o charakterze społecznym, kulturowym, historycznym nie pozwalają na harmonizację systemów oświatowych poszczególnych państw członkowskich. Inna rzecz, czemu taka harmonizacja miałaby służyć. Trudno podejrzewać, by pociągnęła za sobą np. zwiększenie efektywności szkolnictwa. Równocześnie istnienie odrębności w tym zakresie nie powinno zahamować procesu pogłębiania integracji. Wszak w ramach samych państw Unii Europejskiej istnieją spore różnice systemowe, mające korzenie w wielowiekowej tradycji (np. Wielka Brytania)²⁶. Z tych względów trudno oczekiwać by polityka edukacyjna przeszła z obszaru kompetencji dzielonych (z naciskiem na kompetencje państw członkowskich) do kompetencji wyłącznych Wspólnoty. Natomiast w działaniach Unii Europejskiej edukacja nadal będzie traktowana w kategoriach elementu szerzej pojmowanej polityki gospodarczej.

Choć Traktat ustanawiający Konstytucję można, po referendach we Francji i Holandii, uznać za martwy, to nie sfera szeroko

²⁶ D. Dziewulak, wyd. cyt., s. 110 i nn.; *Struktury systemów kształcenia ogólnego i zawodowego w Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 455 i nn.

rozumianej polityki edukacyjnej stanowiła tu źródło kontrowersji. Dla sprawnego funkcjonowania integracja europejska wymaga stawiania sobie coraz to nowych celów. W bliższej lub dalszej przyszłości, w zależności od szybkości przełamania kryzysu w UE, należy spodziewać się przyjęcia nowego traktatu upraszczającego strukturę UE. Rozwiązania dotyczące edukacji, młodzieży, kształcenia zawodowego czy sportu będą zapewne bardzo podobne do odpowiednich zapisów Traktatu konstytucyjnego.