

## PERSPEKTYWY PRZYJĘCIA ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z DOKUMENTÓW RADY EUROPY

Joanna Maciejewska  
Ministerstwo Polityki Społecznej

Ministerstwo nie prowadzi obecnie prac nad zbadaniem możliwości ratyfikacji Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego jako takiego. Stanowisko w tej sprawie będzie *de facto* efektem analizy ustawodawstwa polskiego pod kątem jego zgodności z postanowieniami Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (Konwencja z 1996 r.). Art. 12 ust. 2 tej Karty przewiduje obowiązek spełniania standardów umożliwiających ratyfikację Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego.

Prace nad Zrewidowaną Kartą, których zakończenie zaplanowane jest na grudzień bieżącego roku, umożliwią więc podjęcie decyzji, czy związać się przez Polskę postanowieniami tak Karty, jak i Kodeksu jest możliwe i pożądane. Następnym krokiem – z zastrzeżeniem treści decyzji dotyczącej Zrewidowanej Karty, w szczególności jej artykułu 12 – może być przygotowanie wniosku o jego ratyfikację.

Spośród Konwencji Rady Europy dotyczących spraw społecznych do tej pory Polska związała się Europejską Kartą Społeczną (z 1961 r.). Nastąpiło to w 1997 r.

Karta ustanawia różne prawa społeczne – dotyczące pracy, szeroko rozumianej ochrony socjalnej, chroni też w sposób szczególny niektóre grupy: młodzież, matki, osoby niepełnosprawne, pracowników migrujących. Wiele artykułów Karty dotyczy szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego:

- art. 8 – świadczenia na wypadek macierzyństwa,
- art. 11 – ochrona zdrowia,
- art. 13 – pomoc społeczna i medyczna w stanie potrzeby,
- art. 16 – ochrona rodziny,
- art. 12 – najważniejszy, dotyczący prawa do zabezpieczenia społecznego.

Polska związała się wymienionymi artykułami, z wyjątkiem dwóch ustępów artykułu 13 (gwarancja minimalnego dochodu gwarantowanego oraz równe traktowanie cudzoziemców, jeżeli chodzi o dostęp do pomocy społecznej i medycznej w stanie potrzeby) z uwagi na brak w ustawodawstwie polskim odpowiednich gwarancji.

Przedmiotem dalszych rozważań będzie kwestia wykonywania przez Polskę postanowień Europejskiej Karty Społecznej, bo właśnie to bezpośrednio wskazuje perspektywy przyjęcia i realizacji zobowiązań wynikających z innych dokumentów Rady Europy, w tym Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego. Perspektywy przyjęcia zobowiązań wynikających z dokumentów Rady Europy nie mogą być oceniane jedynie na podstawie analizy formalnej zgodności Konwencji z ustawodawstwem krajowym.

Ocena wykonywania przez Polskę postanowień Karty, w tym wymienionych wcześniej jej artykułów, dokonywana jest na podstawie sprawozdań przedkładanych Radzie Europy przez rząd\*. Dwa cykle kontroli zostały już zamknięte, w najbliższych dniach otrzymamy trzecią wstępną ocenę. Wyniki tej oceny, w tym jeśli chodzi o zabezpieczenie społeczne, w zasadzie nie odbiegają od ocen dotyczących innych państw.

Jeśli chodzi o zabezpieczenie społeczne, to zwrócona nam została uwaga na pewne niedociągnięcia. Pokazuje to jednak nie

tylko problemy polskie (i innych państw), ale również problemy, jakie nasuwa interpretacja postanowień Karty.

### Opieka zdrowotna

Komitet Niezależnych Ekspertów (KNE) nie miał zastrzeżeń, w kontekście art. 12 (prawo do zabezpieczenia społecznego) do polskiego systemu świadczeń opieki zdrowotnej. Jednakże, rozpatrując sprawozdanie dotyczące art. 11 (prawo do ochrony zdrowia), zwrócił uwagę, że polski system opieki zdrowotnej nie gwarantuje dostępu każdej osobie do odpowiedniej opieki, ponieważ nie jest on odpowiednio zorganizowany, na uzyskanie niektórych świadczeń oczekuje się zbyt długo, często konieczne jest danie łapówki.

Mimo iż z formalnego punktu widzenia spełniamy wymogi, jeżeli chodzi o świadczenia opieki zdrowotnej, to ocena w kontekście art. 11 – dotycząca organizacji i funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej – zdaje się podważać gwarancje pełnego i równego dostępu do świadczeń w Polsce.

Widzimy na tym przykładzie, jak rozbieżne mogą być zatem oceny – z formalnego i praktycznego punktu widzenia.

### Bezrobocie

Odnosnie do świadczeń na wypadek bezrobocia pod adresem Polski skierowanych zostało kilka uwag.

Istotne wątpliwości wzbudziły przeprowadzone w ostatnich latach zmiany systemu świadczeń na wypadek bezrobocia (ograniczenie dostępu do świadczeń, zniesienie zasiłków przedemerytalnych, obniżenie świadczenia przedemerytalnego). Konieczność ograniczenia nadużyć czy utrzymania równowagi finansowej systemu, którymi to względami kierowano się w Polsce przeprowadzając zmiany, nie zostały uznane za uzasadniające je w pełni. KNE podkreśla ich negatywne skutki dla bezrobotnych, których dostęp do świadczeń został ograniczony.

Kwestionowana jest także wysokość świadczeń – Polska wprowadziła zastrzeżenie, że nie spełnia wymogów odnośnie do wysokości świadczenia ustalonej przez Konwencję nr 102 MOP, jednak w ocenie KNE nie zwalnia to od ustalenia kwoty tego świadczenia na rozsądnym poziomie, umożliwiającym pokrycie podstawowych potrzeb, jak też nie zwalnia od spełnienia wymogu, by pozostawało w związku z poprzednimi zarobkami.

Szczególne zainteresowanie KNE budzi też kwestia zawieszania przyznawania świadczeń w razie nieprzyjęcia oferty pracy. Jest to szczególnie badane przez Komitet. Do tej pory warunki takie jak ustalone w polskim ustawodawstwie nie zostały negatywnie ocenione. Na podstawie komentarzy KNE i uwag pod adresem innych państw dotyczących tej samej kwestii rysuje się stanowisko Komitetu – będące wyrazem podejścia „ochronnego”.

Mamy tu do czynienia z problemem wyważenia funkcji ochronnych i aktywizujących systemu. Polityka zatrudnienia państw europejskich, będąca odpowiedzią na sytuację na rynku pracy, niski poziom aktywności zawodowej, poważne problemy finansowe całego systemu zabezpieczenia społecznego, zmierza do zachęcania do aktywności zawodowej – w tym poprzez ograniczanie hojności systemu świadczeń. Ma to wielowymiarowe, pozytywne i negatywne skutki – krótko- i długoterminowe, dla pracujących, bezrobotnych, pracodawców. Mogą być one boleśnie odczuwane przez bezrobotnych. Państwa stosują na stanowisku, że istotniejsze znaczenie ma obecnie aktywizowanie bezrobotnych i stworzenie im szans na uzyskiwanie stałego dochodu z pracy.

KNE zdaje się jednak opowiadać za utrzymaniem czy wzmocnieniem tradycyjnej funkcji ochronnej systemu świadczeń dla bezrobotnych; państwa wzmacniają zaś elementy aktywizujące.

### Zasiłki rodzinne

Od kilku lat kwestia zasiłków rodzinnych jest przedmiotem ożywionej dyskusji w Strasburgu. Chodzi tu zwłaszcza o przyznawanie świadczeń cudzoziemcom. Zarzut niezgodności ustawodawstwa

\* Procedura kontroli przedstawia się następująco: co roku państwo-strona Karty przedkłada sprawozdanie dotyczące wybranych, ustalonych postanowień Karty. Sprawozdanie jest oceniane przez Komitet Niezależnych Ekspertów (sam nazywa siebie obecnie Europejskim Komitetem Praw Społecznych, co nie ma podstaw w postanowieniach Karty). Kluczem Komitetu przedkładane są Komitetowi Rządowemu, złożonemu z przedstawicieli państw-stron Karty. Jego zadaniem jest rozważenie ocen KNE oraz podjęcie decyzji, w świetle względów natury gospodarczej i społecznej, które przypadki niewykonywania postanowień Karty powinny stać się przedmiotem zainteresowania Komitetu Ministrów Rady Europy. Komitet Ministrów może skierować do państwa zalecenie podjęcia działań celem doprowadzenia ustawodawstwa i praktyki do zgodności z postanowieniami Karty.

z postanowieniami Karty w tym zakresie został postawiony tak Polsce, jak i wielu innym państwom będącym stronami Karty.

KNE ustalił, że są państwa, w których zasiłki przyznawane są tylko na dzieci mieszkające właśnie w tych państwach. Z formalnego punktu widzenia równe traktowanie jest zapewnione – rozwiązania stosują się jednakowo do własnych obywateli i cudzoziemców, ale w praktyce dotyczą one w większym stopniu cudzoziemców. KNE twierdzi jednak, że z Karty (art. 12.4) wynika obowiązek zapewnienia zasiłków rodzinnych dla dzieci będących na utrzymaniu, a więc świadczenia rodzinne muszą być również wypłacane w przypadku, gdy dziecko uprawnione do nich nie mieszka na terytorium danego państwa.

Państwa szczegółowo dyskutowały tę kwestię w ramach Komitetu Rządowego, zwłaszcza w latach 2001–2002. Ustalono, że problem zawieszania wypłaty zasiłków dotyczy państw, w których świadczenia rodzinne mają charakter, po pierwsze – bezskładkowy, a po drugie – przysługują dziecku. W ocenie państw uzasadnione jest więc przeniesienie ciężaru przyznania świadczenia na państwo, w którym dziecko faktycznie przebywa. Zwracano uwagę na brak wzajemności zobowiązań. Podnoszono też istotną kwestię niemożności skontrolowania, czy świadczenia są wykorzystywane zgodnie z celem, to jest na pokrycie dodatkowych potrzeb dzieci lub innych członków rodziny.

Podobna dyskusja była w tym samym czasie prowadzona przez Komitet Ekspertów w dziedzinie Zabezpieczenia Społecznego (działający w ramach Europejskiego Komitetu Spójności Społecznej). Komitet ten przyjął stanowisko w sprawie zasadności i możliwości eksportu zasiłków rodzinnych na mocy ustawodawstw krajowych. Stanowisko to jest szczególnie interesujące, zwłaszcza jeśli chodzi o kwestię adekwatności standardów ustanowionych w umowach międzynarodowych, jak też ich interpretacji.

We wspomnianym stanowisku stwierdza się, że obecnie istnieją dwa systemy świadczeń. Pierwszy system, dawniejszy, zakłada, że świadczenie jest uprawnieniem pracownika. Odzwierciedlony jest on w Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego. W takim przypadku uzasadniony jest obowiązek przyznawania świadczenia również w razie pobytu dziecka za granicą. Drugi system zakłada, że do świadczenia uprawnione jest dziecko, a więc powinno być ono wypłacane w państwie miejsca zamieszkania dziecka. Odzwierciedlenie takiego systemu znalazło się już w Zrewidowanym Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego.

KNE zdaje się nie dostrzegać tych dwóch tendencji, co ma istotne konsekwencje dla ustalenia zobowiązań państw. Ponieważ z jego opinii wyrażonych w latach 2003 i 2004 w sprawie eksportu zasiłków rodzinnych nie daje się wyczytać, by stanowisko Komitetu Ekspertów w dziedzinie Zabezpieczenia Społecznego zostało przezeń rozważone, Komitet Rządowy postanowił odłożyć dalszą dyskusję do czasu, aż KNE ustosunkuje się do tego stanowiska.

Jeszcze jedna obserwacja. Otóż z uwag KNE wynika, że jeżeli chodzi o eksport świadczeń rodzinnych (w ramach systemów bezskładkowych), byłby on skłonny dopuścić branie pod uwagę różnic poziomu życia (średni poziom życia w państwie zamieszkania dzieci i w państwie zamieszkania pracownika migrującego), w celu ewentualnego dostosowania wysokości wypłacanych zasiłków na dzieci mieszkające za granicą. KNE mówił do tej pory o możliwości obniżenia kwoty przyznawanego zasiłku zmniejszenia. Wyobraźmy sobie jednak inną – czysto teoretyczną sytuację – gdy koszty utrzymania w państwie pobytu dziecka są wyższe niż w państwie, w którym pracownik wykonuje pracę. Czy państwo udzielające świadczenia miałoby wobec tego podnieść jego kwotę, by dostosować ją do poziomu w państwie miejsca zamieszkania dziecka? Byłaby to logiczna konsekwencja rozumowania KNE.

Kolejny problem odnosi się już tylko do Polski. Otóż Komitet Niezależnych Ekspertów stwierdził, że prawo do zasiłków rodzinnych przyznawane jest w Polsce cudzoziemcom (obywatelom państw-stron Karty) po zbyt długim okresie wyczekiwania (po 3 latach zamieszkania w Polsce, obecnie w związku ze zmianą ustawy o cudzoziemcach – po 5 latach). Komitet stoi na stanowisku, że zasada równego traktowania obywateli danego państwa i pracowników migrujących wyklucza uzależnienie przyznania świadczeń

na rzecz rodziny od wypełnienia, na przykład, pewnego okresu zamieszkania na terytorium państwa przyjmującego. Zgodnie z załącznikiem do Karty dopuszcza się wprawdzie, by państwo określało długość okresu wyczekiwania na przyznanie świadczenia, jeżeli jest to świadczenie bezskładkowe. Karta nie określa wprawdzie długości tego okresu, ale nie powinien on, zgodnie z opinią Komitetu, przekraczać roku.

Wobec zarzutów Polska podnosi argument, że szczególne postanowienia, umożliwiające uniknięcie ewentualnej dyskryminacji cudzoziemców, są zwykle przyjmowane w celu wspierania imigracji ekonomicznej. Ponieważ polski rynek pracy jest zasadniczo zamknięty dla cudzoziemców, w konsekwencji mogą obowiązywać pewne rozwiązania, zwłaszcza jeśli chodzi o świadczenia bezskładkowe dyskryminujące w pewnym zakresie cudzoziemców. Okres, po upływie którego zasiłek rodzinny mógłby zostać przyznany cudzoziemcowi, wydaje się być rozsądny, zważywszy na charakter świadczenia i obciążenie, jakie stanowi ono dla budżetu.

Po drugie, należy przeanalizować sytuację faktyczną, i ustalić, czy rzeczywiście może dojść do dyskryminacji cudzoziemców, jeżeli chodzi o przyznawanie zasiłków rodzinnych. W przypadku osób mających związek rodzinny z Polską problem nierównego traktowania nie powstaje. Jeżeli rodzina spełnia kryterium dochodowe, jeden z rodziców może złożyć wniosek o przyznanie zasiłku. Jeżeli nie może uczynić tego cudzoziemiec (nie posiadający karty stałego pobytu), to robi to jego małżonek mający obywatelstwo polskie. Jeżeli chodzi o innych cudzoziemców podejmujących pracę w Polsce, to jednym z kryteriów przyznania zezwolenia na pobyt w Polsce jest posiadanie pracy dającej dochód umożliwiający pokrycie kosztów pobytu. Wynika z tego, że cudzoziemiec dopuszczony do pobytu w Polsce i tak nie będzie spełniał kryteriów uzyskania zasiłku rodzinnego.

#### **Inne problemy powstające na tle stosowania art. 12.4**

KNE zwrócił Polsce uwagę na brak równego dostępu dla cudzoziemców do rolniczego systemu ubezpieczenia społecznego. Komitet był informowany, że w toku prac nad nowelizacją ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (luty 2003 r.) wprowadzono zapis, na mocy którego do ubezpieczenia społecznego rolników będą miały dostęp wszystkie osoby będące rolnikami lub pracującymi z nimi domownikami.

Komitet zwrócił też uwagę na luki, jeżeli chodzi o zagwarantowanie zliczania okresów ubezpieczenia wypełnionych za granicą (na potrzeby ustalania prawa do świadczeń). W ocenie Polski jest to kwestia pewnych technicznych rozwiązań, nie zaś istotny problem. Ma także bardzo ograniczoną skalę – dotyczy obecnie obywateli tylko Turcji, Mołdowy i Rumunii. Podjęte już zresztą zostały prace w celu zbadania zasadności i finansowych skutków zawarcia umów z tymi państwami. Następnie podjęta zostanie decyzja co do ewentualnego rozpoczęcia negocjacji, oczywiście przy założeniu, że wymienione państwa będą takimi umowami zainteresowane.

\*

Niniejsze krótkie omówienie daje pogląd, jak oceniany jest polski system zabezpieczenia społecznego – pod kątem spełniania standardów określonych w Europejskiej Karcie Społecznej. Rzuca to światło na możliwości wypełniania zobowiązań wynikających z innych dokumentów Rady Europy.

Z niektórymi omówionymi wcześniej ocenami proponowanymi przez KNE nie zgadzamy się. W szeregu przypadków mamy ważne argumenty społeczne i gospodarcze, uzasadniające przyjęcie określonych rozwiązań. Po drugie widzimy, że czasem – bywa że chwilowo – standardy przewidziane w umowach międzynarodowych oraz rzeczywistość społeczna i gospodarcza zmierzają w różnych kierunkach. Odzwierciedla to niezwykle złożoność zjawisk, zwłaszcza na rynku pracy, i ich konsekwencji. Dokonanie pełnej, wyważonej oceny bywa niezmiernie trudne. System musi być postrzegany dynamicznie, w kontekście sytuacji ekonomicznej i społecznej, a przede wszystkim, w jaki sposób umożliwi osiągnięcie celów społecznych. Te cele zmieniają się. Bywa, że w kierunku niełatwym w pierwszej chwili do zaakceptowania. Standardy, a zwłaszcza ich interpretacja, muszą brać pod uwagę zmieniającą się rzeczywistość społeczną i gospodarczą.