

Marcin WUJCZYK\*

**(Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna  
jako międzynarodowy standard  
chroniący prawa wynikające z systemu  
zabezpieczenia społecznego w okresie przemian  
ekonomiczno-społecznych**

Odwolywanie się w aktach międzynarodowych do gwarancji w zakresie zabezpieczenia społecznego jest kwestią problematyczną. Poza kilkoma wyjątkami międzynarodowe standardy regulujące tę kwestię posługują się sformułowaniami ogólnymi, z których trudno wywieść konkretne uprawnienia jednostki czy też obowiązki, jakie miałyby realizować państwo związane danym aktem. Wynika to przede wszystkim z obawy przed narzucaniem państwom nadmiernych zobowiązań, z których nie mogłyby się one wywiązać. Nie mniejsze znaczenie ma również fakt, że instytucje w zakresie zabezpieczenia społecznego są bardzo zróżnicowane – trudno jest więc narzucić jednolite rozwiązania, które byłyby stosowane we wszystkich krajach. Aktami, które wpisują się w ten kierunek uregulowania gwarancji w sferze zabezpieczenia społecznego przez międzynarodowe standardy, są Europejska Karta Społeczna (EKS) i Zrewidowana Europejska Karta Społeczna (ZEKS). W przeciwieństwie jednak do szeregu aktów międzynarodowych postanowieniom tych traktatów nadano konkretną treść. Dzięki temu na państwa, które ratyfikowały te akty, nałożono precyzyjne obowiązki, jednocześnie dając duży margines swobody w zakresie sposobu ich wprowadzenia. Sprecyzowanie treści postanowień wymienionych traktatów nastąpiło w drodze działalności interpretacyjnej Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, odpowiedzialnego za nadzór nad przestrzeganiem przez państwa-strony Kart postanowień wynikających z EKS lub ZEKS oraz interpretację treści tych aktów.

Rola obu traktatów przejawia się nie tylko we wskazaniu, jaki powinien być system zabezpieczenia społecznego i jakie świadczenia powinien on obejmować,

---

\* Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, e-mail: marcin.wujczyk@uj.edu.pl.

ale przede wszystkim w zagwarantowaniu stałości takiego systemu i ochrony uprawnionych w razie wystąpienia konieczności ograniczenia poziomu przyznawanych świadczeń.

## 1. (Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard ochrony praw socjalnych

Europejską Kartę Społeczną oraz Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną w systemie standardów międzynarodowych Rady Europy należy uznać za najważniejsze akty regulujące prawa pracownicze i prawa społeczne<sup>1</sup>.

EKS została podpisana przez 13 państw członkowskich Rady Europy w Turynie 18 października 1961 r., weszła w życie 26 lutego 1965 r. Reguluje ona szereg praw pracowniczych w zakresie zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych stosunków pracy. Zawiera także regulacje odnoszące się do praw przysługujących migrantom oraz osobom szczególnie narażonym na wykluczenie (bezrobotnym, bezdomnym czy młodocianym).

Ze względu na konieczność uzupełnienia i rozwinięcia praw ujętych w treści EKS opracowano tekst ZEKS, zawierający rozszerzony katalog praw społecznych. Akt ten został podpisany 3 maja 1996 r., a wszedł w życie 1 lipca 1999 r. Należy podkreślić, że ZEKS nie zastąpiła EKS z 1961 r. W konsekwencji kraje, które podpisały, lecz nie ratyfikowały ZEKS, nadal są związane postanowieniami ratyfikowanej przez nie EKS z 1961 r. Oba akty są otwarte do podpisu i ratyfikacji dla innych państw członkowskich Rady Europy.

Ideę, jaka legła u podstaw obu Kart, doskonale oddaje memorandum<sup>2</sup> przygotowane przez Sekretariat Rady Europy jako konsekwencja rekomendacji<sup>3</sup> Zgromadzenia Ogólnego RE. Wskazano w nim na konieczność sformułowania wspólnej polityki w obszarze praw socjalnych. W memorandum tym stwierdzono: „Postęp społeczny, który państwa członkowskie Rady Europy postawiły sobie za cel, powinien opierać się na wspólnych zasadach. Z tego względu pierwszym zadaniem Rady Europy w dziedzinie polityki społecznej powinno być określenie i rozbudowa tych zasad. Podkreślenie wagi takiego celu jest zagwarantowaniem wyrażenia tych praw w formie Europejskiej Karty Społecznej. Niniejsza Karta Społeczna wraz z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności stanowi deklarację państw Europy wartości leżących u podstaw zachodniej cywilizacji. Zasady zawarte w Karcie Społecznej będą służyć jako drogo-

<sup>1</sup> W. Sanetra, *Standardy ochrony praw społecznych określone w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej a polskie prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych. W kierunku powszechnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej*, red. A.M. Świątkowski, Kraków 2005, s. 142–182; A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 15 i n.; S. Evju, *The European Social Charter*, [w:] *The Council of Europe and the social challenges of the XXIst century*, ed. R. Blanpain, The Hague–London–Boston 2001, s. 19–32.

<sup>2</sup> Cyt. za: D. Harris, J. Darcy, *The European Social Charter*, New York 2001, s. 3.

<sup>3</sup> Recommendation 14, Texts Adopted, December 1951.

wskaz dla przyszłych działań Rady Europy w dążeniu do postępu społecznego i osiągnięcia większej jedności między Członkami Rady”.

## **2. Europejski Komitet Praw Społecznych jako podmiot odpowiedzialny za interpretację (Zrewidowanej) Europejskiej Karty Socjalnej**

Europejski Komitet Praw Społeczny został powołany do nadzorowania przestrzegania przez państwa Rady Europy postanowień Europejskich Kart Społecznych. Komitet składa się z 15 członków. Liczba ta jest mniejsza niż liczba państw członkowskich, które ratyfikowały EKS oraz ZEKS. Ten stan należy uznać za pewną słabość systemu nadzoru respektowania postanowień EKS, w szczególności w sytuacji rosnącej liczby państw, które zobowiązały się do przestrzegania jej postanowień.

Jak już wspomniano, motywem powołania Komitetu była potrzeba kontroli przestrzegania postanowień EKS przez państwa. Kontrola ta odbywa się w dwójki sposób – bądź przez system raportów krajowych, bądź w drodze procedury skarg zbiorowych. W ramach każdego z wymienionych trybów Europejski Komitet Praw Społecznych dokonuje interpretacji ogólnych postanowień zawartych w treści Kart. Dzięki temu dość ogólne sformułowania traktatowe nabierają bardzo precyzyjnej treści pozwalającej określić standardy, jakie powinny spełniać państwa członkowskie związane regulacjami zawartymi w EKS i ZEKS.

## **3. Regulacje w zakresie zabezpieczenia społecznego w (Zrewidowanej) Europejskiej Karcie Społecznej**

Europejskie Karty Społeczne dają państwom swobodę w zakresie kształtowania systemów zabezpieczenia społecznego. Nie narzucają jednolitego modelu systemu, nie wymagają również, by państwa dokonały harmonizacji funkcjonujących u nich zasad rządzących takimi systemami. Zamierzeniem Kart jest natomiast zagwarantowanie prawa do zabezpieczenia społecznego poprzez wymóg stworzenia systemu zabezpieczenia społecznego ustalonego przez normy prawne i funkcjonującego w praktyce<sup>4</sup>.

Prawo do zapewnienia ochrony w sferze zabezpieczenia społecznego zostało uregulowane w art. 12 EKS i ZEKS zatytułowanym „Prawo do zabezpieczenia społecznego”. Artykuł ten składa się z czterech paragrafów. Pierwszy nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia lub utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego. Postanowienie to ma charakter normy otwartej, pozwalającej określić minimalne wymogi w zakresie poziomu takiego zabezpieczenia<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> M. Mikkola, *The development of Europe social security standards*, [w:] *Research handbook on European social security law*, eds. F. Pennings, G. Vonk, Cheltenham 2015, s. 150.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Paragraf 2 art. 12 ma różną treść w EKS i w ZEKS. Traktat z 1961 r. zobowiązuje państwa członkowskie do utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego. W ZEKS punktem odniesienia, do którego państwa członkowskie powinny dostosować poziom funkcjonującego systemu zabezpieczenia społecznego, jest Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego. Zmiana ta wynika z wprowadzenia do systemu prawnego Rady Europy tego aktu regulującego standardy w zakresie zabezpieczenia społecznego, wzorowanego zresztą na Konwencji MOP nr 102. Artykuł 12 § 2 należy traktować jako normę określającą poziom ochrony w odniesieniu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego powiązanych z dochodem<sup>6</sup>.

Artykuł 12 § 3 Kart zobowiązuje do zabiegania o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego. Można w tym przypadku mówić o normie elastycznej, pozwalającej reagować na zmiany w zakresie poziomu ochrony w obszarze zabezpieczenia społecznego.

Wreszcie ostatni paragraf art. 12 nakłada obowiązek podjęcia kroków, poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków i z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia: a) równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na zmiany miejsca pobytu na terytoriach stron, które mogłyby podjąć osoby chronione; b) przyznawania, zachowania i przywracania uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, wypełnionych zgodnie z ustawodawstwem każdej ze stron<sup>7</sup>. Artykuł 12 § 4 Karty ma więc charakter normy koordynacyjnej.

Należy wskazać, że państwa mogą ratyfikować tylko niektóre paragrafy art. 12, wybierając te, którymi chcą się związać według własnego uznania. Co więcej, państwa-strony Karty mają prawo nie wiązać się żadnym z paragrafów analizowanego postanowienia. Jest to wprawdzie postanowienie należące do dziesięciu kluczowych postanowień Karty, jednak państwa członkowskie, aby móc ratyfikować EKS lub ZEKS, muszą związać się jedynie sześcioma z nich. Nie ma konieczności więc, by był to art. 12 w całości lub któryś z jego paragrafów.

Poza art. 12 problematykę zabezpieczenia społecznego porusza również art. 8 § 1 (regulujący prawo pracownicy do wynagrodzenia w razie urodzenia dziecka), art. 16 (określający prawo rodziny do ochrony ekonomicznej) czy art. 23 (dotyczący prawa osób starszych do ochrony społecznej). Przepisy te dotyczą jedynie specyficznych kwestii w zakresie problematyki zabezpieczenia społecznego, z tego względu nie zostaną one objęte analizą dokonaną w niniejszym opracowaniu.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> S.G. Nagel, F.R. Kessler, *Social security law, Council of Europe*, Alphen aan den Rijn 2010, s. 33.

#### 4. Obowiązek ustanowienia lub utrzymania systemu zabezpieczenia społecznego

Jak już wspomniano, Karty Praw Społecznych nie narzucają obowiązku wprowadzenia określonego modelu zabezpieczenia społecznego<sup>8</sup>. Tym niemniej na podstawie art. 12 § 1 Europejski Komitet Praw Społecznych sformułował wytyczne, które pozwalają uznać system zabezpieczenia społecznego za odpowiedni. Są to następujące czynniki:

– System obejmuje wszystkie tradycyjne ryzyka ubezpieczeniowe. Przepisy Kart nie wskazują, jakie ryzyka ubezpieczeniowe powinny być objęte narodowym systemem zabezpieczenia społecznego. Początkowo w orzecznictwie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych przyjmowano, że powinny być to regulacje dotyczące ubezpieczenia emerytalnego, wypadkowego i zdrowotnego. Z biegiem czasu liczba gałęzi ubezpieczeniowych ulegała poszerzeniu. Obecnie Komitet przyjmuje, że § 1 art. 12 wymaga, by krajowy system zabezpieczenia społecznego obejmował ryzyka wymienione w Konwencji nr 102 MOP, a więc: choroby, niezdolność do pracy, bezrobocie, starość, wypadki przy pracy, obciążenia rodzinne, macierzyństwo, inwalidztwo, śmierć żywiciela rodziny<sup>9</sup>. Świadczenia gwarantowane na wypadek wystąpienia powyższych ryzyk mogą mieć charakter pieniężny, dopuszczalne jest jednak, by miały charakter rzeczowy, np. poprzez zapewnienie opieki szpitalnej, pomocy domowej czy wsparcia w uczeniu się.

– System jest finansowany kolektywnie, a takie rozwiązanie jest gwarantowane przez władze publiczne.

– Objęcie systemem zabezpieczenia społecznego nie jest uzależnione od konieczności spełnienia zbyt wymagających warunków.

– W ramach systemu gwarantuje się szybką rekompensatę utraconego dochodu.

– Minimalna wysokość świadczeń z zabezpieczenia społecznego jest wyższa niż próg ubóstwa i gwarantuje możliwość zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ubezpieczonemu oraz jego rodzinie.

System zabezpieczenia społecznego obejmuje przeważającą część pracowników, a w tych wypadkach, gdy świadczenie nie jest powiązane z faktem zatrudnienia, znaczną część populacji. Ocena, czy system faktycznie zapewnia ochronę znaczącej części populacji, jest kwestią, którą będzie wymagała indywidualnego podejścia. Wydaje się jednak, w świetle orzecznictwa Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, że włączenie co najmniej 90% populacji w system zabezpieczenia społecznego spełnia te wymagania.

– Istnieje możliwość odwołania się od decyzji dotyczącej przyznania lub nieprzyznania prawa do świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego do niezależnego organu.

Na gruncie art. 12 § 1 Karty Komitet analizuje również, czy system zabezpieczenia społecznego jest efektywny. Oceniając spełnienie tej przesłanki, Ko-

<sup>8</sup> A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 377.

<sup>9</sup> R. Birk, *European Social Charter*, Deventer 2009, s. 388.

mitet bada, w jakiej proporcji świadczenia z zabezpieczenia społecznego pozostają w stosunku do kosztów życia, a także czy zapewniają minimalny poziom ochrony (szerzej ta kwestia zostanie omówiona przy analizie § 2 art. 12 Kart).

## 5. Obowiązek utrzymania systemu zabezpieczeń społecznych na zadowalającym poziomie

Artykuł 12 ust. 2 zarówno EKS, jak i ZEKS nakazuje utrzymać poziom ochrony w obszarze zabezpieczenia społecznego na takim poziomie, by możliwe było ratyfikowanie innych aktów międzynarodowych regulujących kwestie zabezpieczenia społecznego – w przypadku EKS jest to Konwencja MOP nr 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, natomiast w przypadku ZEKS art. 12 § 2 odwołuje się do Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego.

Ratyfikacja Konwencji nr 102 wymaga zaakceptowania postanowień dotyczących co najmniej trzech z dziewięciu tradycyjnych ryzyk ubezpieczeniowych (choroby, niezdolności do pracy, bezrobocia, starości, wypadków przy pracy, obciążeń rodzinnych, macierzyństwa, inwalidztwa, śmierci żywiciela rodziny). Z kolei aby państwo stało się stroną Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, konieczna jest ratyfikacja postanowień dotyczących co najmniej sześć z wymienionych obszarów.

Oceniając, czy państwa-strony Karty spełniają wymogi nałożone art. 12 § 2 Kart, Europejski Komitet Praw Społecznych najczęściej bada, w jakim zakresie dany kraj ratyfikował przywołane międzynarodowe konwencje. Opiera się również na ocenie przestrzegania postanowień Konwencji nr 102 lub Europejskiego Kodeksu Zabezpieczeń Społecznych dokonanej przez Komitet Ekspertów Międzynarodowej Organizacji Pracy<sup>10</sup>.

Tak pobieżna analiza ze strony Komitetu może dziwić. Artykuł 12 § 2 daje bowiem podstawę do bardzo szczegółowego badania poziomu ochrony gwarantowanej krajowymi systemami zabezpieczenia społecznego. Zarówno Konwencja nr 102, jak i Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego bardzo szczegółowo określają, jakie prawa przysługują osobom objętym systemem zabezpieczenia społecznego. Tym samym umożliwiają one szczegółowe określenie obowiązków państw, które związały się art. 12 § 2. Opisanie tych obowiązków znacznie wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Z tego względu zwrócę uwagę jedynie na pewne reguły interpretacyjne, jakimi kieruje się Komitet, oceniając sytuację w tych państwach, które nie ratyfikowały ani Konwencji 102, ani Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, jednak związały się art. 12 § 2 Kart.

Na tle art. 12 § 2 Kart podkreśla się konieczność zapewnienia, by świadczenia gwarantowane w ramach systemu zabezpieczeń społecznych były „efektywne”<sup>11</sup>. Ocena efektywności jest dokonywana m.in. poprzez porównanie wysokości przy-

<sup>10</sup> A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 382.

<sup>11</sup> R. Birk, *op. cit.*, s. 390.

znanych świadczeń z kosztami życia, a także poprzez zbadanie, czy świadczenia takie zapewniają należytą ochronę w razie wystąpienia najcięższych przypadków trudnych sytuacji życiowych lub ekonomicznych<sup>12</sup>.

W przypadku oceny efektywności świadczeń mających zastąpić utracony dochód wymagane jest, by wysokość tego świadczenia pozostawała w odpowiedniej proporcji do wcześniejszego dochodu i w żadnym razie nie spadała poniżej poziomu ubóstwa definiowanego jako 50% mediany zrównoważonego dochodu. Jednakże od tej zasady Komitet przewidział wyjątek. Jeśli wysokość świadczenia pobieranego przez uprawnionego przypada między 40% a 50% mediany zrównoważonego dochodu, Europejski Komitetu Praw Społecznych, oceniając, czy system zabezpieczenia społecznego jest efektywny, bierze pod uwagę również inne świadczenia, z jakich uprawniony może skorzystać. W żadnym jednak wypadku nie jest dopuszczalne uznanie za zgodne z art. 12 ustalenie wysokości świadczeń z zabezpieczenia społecznego zastępujących dochód na poziomie poniżej 40% mediany zrównoważonego dochodu<sup>13</sup>. Taka sytuacja będzie stanowiła naruszenie postanowień Kart, nawet jeśli przy wzięciu pod uwagę innych benefitów otrzymywana przez uprawnionego kwota była uznana za wystarczającą.

W orzecznictwie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych wypracowano również kryteria, jakie powinny spełniać świadczenia wypłacane z tytułu bezrobocia. Przede wszystkim powinny być one wypłacane przez odpowiedni czas<sup>14</sup>. Dodatkowo przepisy powinny gwarantować pewien minimalny termin, w którym bezrobotny jest uprawniony do odmowy podjęcia pracy nieodpowiadającej jego dotychczasowym kwalifikacjom bez narażania się na konsekwencję utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych<sup>15</sup>.

Warto również zwrócić uwagę, że za niezgodne ze standardami Kart uznano uzależnianie prawa do świadczeń zdrowotnych od charakteru i pochodzenia choroby, na którą zapadła osoba ubezpieczona. Traktowane jest to jako forma dyskryminacji ze względu na stan zdrowia<sup>16</sup>.

## **6. Obowiązek podnoszenia poziomu systemu zabezpieczenia społecznego**

Obowiązek nałożony na państwa członkowskie na podstawie § 3 art. 12 ma charakter dynamiczny. Oznacza to, że jego celem nie jest osiągnięcie określonego poziomu ochrony, lecz ciągłe dążenie do podwyższenia zakresu uprawnień gwarantowanych systemem zabezpieczenia społecznego. Państwa członkowskie, chcąc realizować wymogi zawarte w tym postanowieniu, powinny podejmować działania przyczyniające się do systematycznego zwiększania poziomu gwarancji, jaki przysługuje podmiotom uprawnionym do świadczeń z zabez-

<sup>12</sup> Conclusions XVII-1, 2006, Niemcy, s. 208.

<sup>13</sup> M. Mikkola, *Social human rights of Europe*, Porvoo 2010, s. 312–319.

<sup>14</sup> Conclusions 2006, Malta.

<sup>15</sup> Conclusions XVII-1, 2006, Niemcy.

<sup>16</sup> Conclusions 2013, Słowacja.

pieczenia społecznego<sup>17</sup>. Takie działania mogą obejmować: poszerzenie liczby podmiotów objętych systemem zabezpieczenia społecznego, uwzględnienie nowych ryzyk ubezpieczeniowych, wprowadzenie nowych świadczeń czy zwiększenie ich wysokości.

Europejski Komitet Praw Społecznych oceniając, czy państwa związane art. 12 § 3 realizują wymogi stawiane przez tę regulację, bierze pod uwagę fakt, że zmiany w zakresie systemu zabezpieczenia społecznego niejednokrotnie są procesem bardzo złożonym, stąd nie można oczekiwać natychmiastowego zwiększenia ochrony. W takim wypadku jednak podjęte działania powinny gwarantować osiągnięcie celu w rozsądnym czasie, powinna być możliwa ocena postępu zaplanowanych działań i wreszcie sposób działania powinien umożliwić wykorzystanie dostępnych środków w sposób jak najbardziej efektywny<sup>18</sup>.

Warto zauważyć, że w ostatnim czasie państwa członkowskie coraz rzadziej są w stanie wykazać, iż przestrzegają wymogów narzuconych przez art. 12 § 3 Kart. Wynika to z faktu, iż systemy zabezpieczenia społecznego w niewielkim stopniu się rozwijają, a można wręcz dostrzec tendencje do ograniczenia ich zakresu zarówno przedmiotowego, jak i podmiotowego. Powyższe nie oznacza, że interpretując art. 12 § 3 Karty, nie należy brać pod uwagę wystąpienia kryzysów gospodarczych czy długotrwałych trudności ekonomicznych dotyczących rynki poszczególnych państw. Możliwe jest w takich sytuacjach ograniczenie prawa do zabezpieczenia społecznego, jednakże jedynie przy zachowaniu ściśle określonych warunków. Warunki te sformułował Europejski Komitet Praw Społecznych w toku swojej działalności interpretacyjnej. Po pierwsze, ograniczenia te powinny być nakierowane na podtrzymanie funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego, po drugie – ograniczenia nie mogą mieć charakteru dyskryminującego dla żadnej z grup będących jego beneficjentem, wreszcie po trzecie – ograniczenia nie mogą skutkować spadkiem wysokości świadczeń poniżej wartości koniecznej dla utrzymania się na najbardziej podstawowym poziomie<sup>19</sup>. Europejski Komitet Praw Społecznych oceniając, czy dopuszczalne jest ograniczenie poziomu ochrony w ramach zabezpieczenia społecznego, jest zainteresowany następującymi kwestiami:

- obszarem podlegającym zmianie (zakresem przedmiotowym, warunkami przyznania świadczeń, kwotą świadczeń),
- charakterem zmian mających uzasadniać ograniczenia oraz obowiązującymi politykami socjalnymi i ekonomicznymi,
- zakresem wprowadzanych zmian (kategorią i liczbą osób objętych zmianą, kwotą świadczeń przed i po zmianie),
- przyczynami uzasadniającymi konieczność wprowadzenia ograniczeń i adekwatnością przyjętych środków,

<sup>17</sup> R. Birk, *op. cit.*, s. 391.

<sup>18</sup> Takie wytyczne zawarł Europejski Komitet Praw Społecznych w decyzji wydanej w sprawie 13/2002 *Autisme-Europe v. France*.

<sup>19</sup> European Committee of Social Rights, ESC, Conclusions XVI-2, Introduction, Council of Europe Publ. 2003.

- możliwością skorzystania ze środków w ramach pomocy społecznej dla osób najbardziej dotkniętych wprowadzonymi zmianami,
- realnym skutkiem wprowadzonych zmian<sup>20</sup>.

W swoim orzecznictwie Europejski Komitet Praw Społecznych podkreślił, że dążenie do osiągnięcia określonych ekonomicznych założeń może być przesłanką uzasadniającą wprowadzenie ograniczeń w zakresie uprawnień wynikających z systemu zabezpieczenia społecznego. W takim wypadku konieczne jest jednak stwierdzenie, że podjęte działania są odpowiednie do założonego celu i faktycznie konieczne, a w szczególności wprowadzone restrykcje nie naruszają zasady proporcjonalności. Również dążenie do uzdrowienia systemu finansów publicznych może być okolicznością uzasadniającą „cięcie” w systemie zabezpieczenia społecznego. Nie mogą one jednak prowadzić do wyeliminowania efektywnej ochrony ubezpieczeniowej wszystkich członków objętych gwarancjami w ramach systemu i sprowadzić systemu zabezpieczenia społecznego do roli instrumentu zapewniającego jedynie pomoc społeczną najbardziej potrzebującym<sup>21</sup>.

Interesującym przykładem określenia zasad, na jakich dopuszczalne jest ograniczenie poziomu ochrony gwarantowanego przez systemem zabezpieczenia społecznego, są rozważania poczynione przez Europejski Komitet Praw Społecznych w ramach pięciu skarg złożonych w 2012 r. przez greckie związki zawodowe<sup>22</sup>. Przedmiotem skargi był m.in. zarzut niezgodności z art. 12 § 3 EKS obniżek wprowadzonych w Grecji w zakresie świadczeń emerytalnych. Dla rozstrzygnięcia stawianych zarzutów dla Europejskiego Komitetu Praw Społecznych kluczowym pytaniem było to, czy grecki rząd miał wystarczające powody, aby wprowadzić ograniczenia i czy te ograniczenia i spowodowane przez nie negatywne konsekwencje dla emerytów były konieczne w demokratycznym społeczeństwie. Komitet wskazał, że „Kryzys gospodarczy nie powinien skutkować zmniejszeniem ochrony uregulowanej w Karcie. W związku z tym rządy muszą podjąć wszelkie niezbędne działania mające na celu zapewnienie, iż prawa określone w Karcie są efektywnie zagwarantowane w okresie kiedy beneficjenci najbardziej potrzebują ochrony”<sup>23</sup>. Komitet w wydanych decyzjach wskazał również, że konsolidacja finansów publicznych w celu uniknięcia narastania deficytu i długu publicznego może być potraktowana jako działanie

<sup>20</sup> Conclusions XVI-1, Statement on interpretation on Art. 12.

<sup>21</sup> European Committee of Social Rights, ESC, Conclusions XIV, Introduction, Council of Europe Publig. 1998.

<sup>22</sup> Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece, CC No 76/2012; Panhellenic Federation of Public Service Pensioners v Greece, CC 77/2012; Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (ISAP) v Greece, CC 78/2012; Panhellenic Federation of Pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v Greece, CC 79/2012; Pensioner's Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v Greece, CC 80/2012.

<sup>23</sup> Collective Complain 76/2012, par. 75: *[T]he economic crisis should not have as a consequence the reduction of the protection of the rights recognised by the Charter. Hence, the governments are bound to take all necessary steps to ensure that the rights of the Charter are effectively guaranteed at a period of time when beneficiaries need protection the most.*

podjęte w celu ochrony systemu zabezpieczenia społecznego. Podniósł także, że przyjęcie środków mających na celu zapewnienie rentowności finansowej systemów emerytalnych przy uwzględnieniu tendencji demograficznych i sytuacji na rynku pracy może być potraktowane jako forma takich działań ochronnych.

W analizowanych skargach Komitet podkreślił również, że zmiany nie mogą prowadzić do obniżenia dochodu gwarantowanego w ramach systemu zabezpieczenia społecznego poniżej poziomu ubóstwa<sup>24</sup>. Podstawą negatywnej oceny działań greckiego rządu był także brak wykazania, że wprowadzone zmiany uwzględniały zasadę proporcjonalności, oraz fakt, iż zostały one wprowadzone bez zachowania odpowiedniego okresu przejściowego. Komitet, uwzględniając skargę związków zawodowych, wskazał: „[...] wszelkie decyzje podejmowane w odniesieniu do uprawnień emerytalnych muszą być zgodne z potrzebą pogodzenia interesu ogólnego z prawami jednostki, w tym z uzasadnionymi oczekiwaniami beneficjentów w zakresie stabilności zasad określających reguły przyznawania świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Komitet stwierdza, że działania uzdrawiające, które wydają się wywoływać skutki w postaci pozbawienia jednej z grup społecznych znacznej części jej środków utrzymania, zostały wprowadzone w sposób niezgodny z uzasadnionymi oczekiwaniami emerytów, iż zmiany w zakresie ich praw w obszarze zabezpieczenia społecznego zostaną wprowadzone w życie tak, aby należycie uwzględniały ich szczególnie trudną sytuację, utrwalone oczekiwania finansowe i ich prawo do dostępu do ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego”<sup>25</sup>.

Podsumowując, w oparciu o orzecznictwo Komitetu można wskazać następujące kryteria dopuszczalności ograniczenia poziomu ochrony gwarantowanej przez system zabezpieczenia społecznego:

- Celem ograniczenia uprawnień jest zabezpieczenie rentowności systemu zabezpieczenia społecznego.
- Podjęte działania nie są dyskryminujące dla żadnej grupy objętej systemem zabezpieczenia społecznego.
- Świadczenia w wyniku wprowadzonych ograniczeń nie spadną poniżej pewnego ustalonego minimum, którym jest dochód przekraczający poziom ubóstwa.
- Przy wyborze ograniczeń i ich przewidywanego wpływu na system zabezpieczania społecznego uwzględniono zasadę proporcjonalności<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> A.M. Świątkowski, *op. cit.*, s. 388.

<sup>25</sup> CC 76/2012 par. 82: *The Committee finally holds, as has been done by the Court as concerns the Convention that any decisions made in respect of pension entitlements must respect the need to reconcile the general interest with individual rights, including any legitimate expectations that individuals may have in respect of the stability of the rules applicable to social security benefits. The Committee concludes that the restrictive measures at stake, which appear to have the effect of depriving one segment of the population of a very substantial portion of their means of subsistence, have been introduced in a manner that does not respect the legitimate expectation of pensioners that adjustments to their social security entitlements will be implemented in a manner that takes due account of their vulnerability, settled financial expectations and ultimately their right to enjoy effective access to social protection and social security.*

<sup>26</sup> M. Mikkola, *The development...*, s. 159.

## 7. Obowiązek zagwarantowania praw w obszarze zabezpieczenia społecznego osobom migrującym

W obszarze zabezpieczenia społecznego EKS i ZEKS dążą również do zagwarantowania ochrony ubezpieczonemu w przypadku, gdy przemieszcza się on z jednego kraju członkowskiego do drugiego. W takim wypadku państwo powinno podjąć odpowiednie działania wobec obywateli, którzy przybyli do tego kraju, aby byli w nim traktowani w zakresie uprawnień z zabezpieczenia społecznego w taki sam sposób jak obywatele tego kraju. Równe traktowanie w takim wypadku może być osiągnięte bądź przez zawarcie umów wielostronnych, umów dwustronnych, bądź poprzez wprowadzenie odpowiednich jednostronnych regulacji prawnych<sup>27</sup>.

Obowiązek równego traktowania w obszarze zabezpieczenia społecznego dotyczy wszystkich świadczeń traktowanych jako świadczenia z zabezpieczenia społecznego (nie są za takie uznawane świadczenia w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego oraz objęte pojęciem pomocy społecznej, które reguluje art. 13 Karty). Państwa nie mogą wyłączyć z zasady obowiązku równego traktowania części świadczeń, powołując się na ich sposób finansowania – konieczne jest przestrzeganie zasady niedyskryminacji zarówno w stosunku do świadczeń finansowanych w ramach systemu składkowego, jak i tych, które są opłacane dotacjami pochodzącymi z budżetu centralnego lub budżetów lokalnych<sup>28</sup>.

Należy wskazać, że obowiązki wynikające z art. 12 § 4 nie są warunkowane zasadą wzajemności – państwa członkowskie są obowiązane równo traktować obywateli innych państw niezależnie od tego, czy ich kraj pochodzenia ratyfikował i/lub przestrzega tego postanowienia Kart. Nie oznacza to jednak, że zasada obowiązku równego traktowania ma charakter nieograniczony. W dodatkowych wyjaśnieniach towarzyszących art. 12 § 4 postanowiono, że porozumienia zawarte w celu zapewnienia równego traktowania mogą wprowadzać wobec imigrantów wymóg posiadania określonego okresu rezydencji jako warunku nabycia prawa do świadczeń nieuzależnionych od opłacania składek. Choć wprowadzenie takiego warunku jest dopuszczalne, Europejski Komitet Praw Społecznych ocenia, czy było to faktycznie konieczne, kierując się przy dokonywaniu oceny m.in. zasadą proporcjonalności. Z tego względu za niezgodne zostały uznane przepisy wymagające zamieszkania na terenie państwa nieprzerwanie przez pięć lat jako warunku nabycia prawa do świadczeń rodzinnych<sup>29</sup>. Natomiast Komitet uznał wymóg zamieszkiwania na terenie danego państwa przez rok jako uzasadniony warunek możliwości uzyskania świadczeń rodzinnych<sup>30</sup>.

W orzecznictwie Europejskiego Komitetu Praw Społecznych podkreślono, że warunek zamieszkiwania na terenie państwa w celu uzyskania świadczeń

<sup>27</sup> R. Birk, *op. cit.*, s. 392.

<sup>28</sup> Conclusions XIII-4, s. 42–43.

<sup>29</sup> Conclusions XV-1, s. 88.

<sup>30</sup> Conclusions XIV-1, s. 189.

rodziny może dotyczyć wyłącznie ubezpieczonego, a nie jego dzieci, z tytułu posiadania których ubiega się on o świadczenie w celu zaspokojenia potrzeb tych dzieci<sup>31</sup>.

Istotnym elementem zagwarantowania ochrony praw ubezpieczonych, którzy przemieszczają się z jednego państwa do drugiego, jest zapewnienie ciągłości nabytych uprawnień, w szczególności poprzez zliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia. Europejski Komitet Praw Społecznych stwierdził, że obywatele innego państwa niż państwo, w którym nabyli prawo do danego świadczenia, mają prawo domagania się wypłacenia im tych świadczeń również w sytuacji, gdy już w tym państwie nie przebywają. Wyjątkiem od tej zasady jest prawo do świadczeń majątkowych wypłacanych bezrobotnym.

## 8. Podsumowanie

EKS i ZEKS są postrzegane przede wszystkim jako standardy chroniące prawa pracownicze. Ich rola jako aktów chroniących prawa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego jest rzadko dostrzegana. Ustępują one miejsca bardziej szczegółowym regulacjom, jak konwencje MOP, Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego czy standardy wypracowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka na gruncie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Takie postrzeganie Kart nie jest uzasadnione. Faktycznie można się zgodzić, iż nie wprowadzają one szczegółowych regulacji dotyczących minimalnego poziomu świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego i z tego punktu widzenia bardziej przydatne są akty w sposób szczegółowy określające tę problematykę (m.in. te wymienione powyżej). Postanowienia Kart, a w szczególności standardy wypracowane na ich gruncie przez Europejski Komitet Praw Społecznych, są natomiast bardzo przydatne dla określenia granic obniżenia poziomu ochrony, zwłaszcza w sytuacji kryzysu gospodarczego. Sformułowane przez Komitet kryteria pozwalają zarysować po pierwsze przypadki, gdy obniżenie jest możliwe, po drugie tryb, jaki powinien być zachowany przy wprowadzaniu ograniczeń, po trzecie – zasady ochrony osób objętych ograniczeniami, i wreszcie, po czwarte, minimum poniżej którego nie jest dopuszczalne zmniejszenie ochrony gwarantowanej przez system zabezpieczenia społecznego.

## Bibliografia

### Akty prawne

Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

Zrewidowana Europejska Karta Społeczna podpisana w dniu 3 maja 1996 r.

### Opracowania

Birk R., *European Social Charter*, Deventer 2009.

Evju S., *The European Social Charter*, [w:] *The Council of Europe and the social challenges of the XXIst century*, ed. R. Blanpain, The Hague–London–Boston 2001.

<sup>31</sup> Conclusions XIII-4, s. 44.

- Harris D., Darcy J., *The European Social Charter*, New York 2001.
- Mikkola M., *The development of Europe social security standards*, [w:] *Research handbook on European social security law*, eds. F. Pennings, G. Vonk, Cheltenham 2015.
- Mikkola M., *Social human rights of Europe*, Porvoo 2010.
- Nagel S.G., Kessler F.R., *Social security law*, Council of Europe, Alphen aan den Rijn 2010.
- Sanetra W., *Standardy ochrony praw społecznych określone w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej a polskie prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Dorobek Rady Europy w zakresie kształtowania i ochrony praw społecznych. W kierunku powszechnej ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej*, red. A.M. Świątkowski, Kraków 2005.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.

THE (REVISED) EUROPEAN SOCIAL CHARTER AS THE INTERNATIONAL STANDARD  
PROTECTING THE RIGHTS RESULTING FROM THE SOCIAL SECURITY SYSTEM  
IN THE PERIOD OF ECONOMIC AND SOCIAL TRANSFORMATIONS

**Abstract:** The article analyzes the rights in the area of social security resulting from the European Social Charter and the Revised European Social Charter. The study presents both standards resulting directly from the provisions of the above-mentioned treaties as well as requirements interpreted by the European Committee of Social Rights. Particular attention was paid to the guarantees of the social security system and protection of entitled persons in the event of the necessity to limit the level of granted benefits, especially in the event of an economic crisis.

**Keywords:** SOCIAL SECURITY, EUROPEAN SOCIAL CHARTER, INTERNATIONAL STANDARDS