

Magdalena Serwatka

Europejska Karta Społeczna : godne przesłanie wkracza w rzeczywistość

Palestra 42/1-2(481-482), 150-153

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

■ Europejska Karta Społeczna – godne przesłanie wkracza w rzeczywistość

W czerwcu 1997 roku Polska ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną¹, dokument niezwyklej wagi, albowiem jego sens i cel normatywny polega na tym, iż formułuje i omawia, a co najważniejsze zabezpiecza przestrzeganie i funkcjonowanie podstawowych praw socjalnych we współczesnej europejskiej rzeczywistości społecznej.

Polska jako pierwsza spośród krajów Europy Środkowej i Wschodniej przyjmując konieczne minimum zobowiązań, które musi być zadeklarowane przez państwo-stronę Europejskiej Karty Społecznej, a określane mianem podstawowego (ściśłego) trzonu normatywnego Karty, została związana tymi postanowieniami, a nadto także innymi artykułami Karty, albowiem ogólna liczba zobowiązań z niej wynikających nie może być niższa niż 10 artykułów lub 45 paragrafów.

Przyjrzyjmy się zatem bliżej jej konstrukcji i zawartości merytorycznej, aby móc lepiej zrozumieć znaczenie normatywne tegoż dokumentu, a przez to spróbować dostrzec i docenić jego wartość i rolę dla zapewnienia poszanowania i prawidłowego wykonywania praw socjalnych, zwłaszcza już istniejących, a także ich doskonalenia, a przez to postulowania nowych rozwiązań prawnych w sferze praw społecznych w naszym kraju – sprawdzonych już w praktyce stosunków społecznych państw związanych wszystkimi postanowieniami Karty i z powodzeniem tam funkcjonujących.

Wspomniany wyżej katalog podstawowych praw społecznych obok pozostałych, niemniej ważnych, aczkolwiek „niekoniecznych” zobowiązań Karty, został określony w części II Karty. Zgodnie z jej treścią tworzą go: prawo do pracy, prawo pracowników i pracodawców do swobodnego zrzeszania się oraz do rokowań zbiorowych, prawo do zabezpieczenia społecznego, do pomocy społecznej i medycznej, prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej, a także prawo pracowników migrujących do ochrony i pomocy.

Zgodnie z powyższym zasadnicze przesłanie i treść Karty opiera się przede wszystkim na siedmiu podstawowych prawach socjalnych, spośród których państwo planujące ratyfikowanie Karty wybiera co najmniej pięć i uznaje je po ratyfikacji za wiążące, a zatem powszechnie obowiązujące i czuwa nad ich ścisłym przestrzeganiem. Po spełnieniu obligatoryjnego wymogu wyboru praw podstawowych, które łącznie z innymi prawami socjalnymi zostały ujęte w dziewiętnastu

artykułach części II Karty, państwo-strona Karty przyjmuje dodatkowo określoną liczbę tych ostatnich.

Zgodnie z art. 20 Karty, Polska związała się nie wszystkimi jej postanowieniami, skorzystała zatem z możliwości dokonania stosownych wyłączeń, a więc wykluczenia tych postanowień Karty – poprzez uchylenie się od ich ratyfikacji, których w praktyce nie mogłaby realizować ze względu na obecny stan polskiego ustawodawstwa lub konieczność ponoszenia niewspółmiernych do korzyści nakładów finansowych. Nie ulega wątpliwości, iż akceptacja wszystkich pozostałych zobowiązań zawartych w siedemdziesięciu dwóch postanowieniach Karty, ze szczególnym uwzględnieniem całości postanowień części II Karty, jest tylko kwestią najbliższej przyszłości i nastąpi z pewnością wówczas, gdy stwierdzić będzie można zgodność polskich ustaw i przepisów wykonawczych oraz praktyki krajowej z treścią nieratyfikowanych dotąd zobowiązań wynikających z postanowień Karty.

I tak nie zobowiązaliśmy się między innymi do wykonywania uprawnienia przewidzianego pierwszym postanowieniem artykułu czwartego Karty, to jest do przestrzegania przyjętej w nim zasady godziwego wynagrodzenia pracowników, a więc takiego, którego wysokość pozwoliłaby każdemu z nas oraz naszym najbliższym osiągnąć wystarczająco odpowiedni poziom życia. Niewielkim pocieszeniem może być tu jedynie fakt, iż niewiele państw jest w stanie sprostać temu wymogowi Karty i realizuje to prawo tylko wtedy, gdy w koszty tak rozumianego wynagrodzenia wliczy np. dodatki rodzinne czy przysługujące w danym roku podatkowym ulgi itp. Nie zobowiązaliśmy się także zapewnić pracownikom płatnych dni świątecznych. Wciąż również rozwiązania obecnego ustawodawstwa krajowego dotyczące prawa do strajku nie przystają do współczesnych europejskich wzorców normatywnych, albowiem polskie prawo nadal jedynie zastrzega uprawnienie do strajku dla zakładowych organizacji związków zawodowych i nie przewiduje możliwości skorzystania z analogicznego prawa przez grupy pracowników.

W szcztatkowej jedynie postaci przyjęliśmy postanowienia artykułu 10 Karty poświęconego uprawnieniu do szkolenia zawodowego, akceptując jedynie dwa pierwsze jego punkty, albowiem na więcej nie pozwala nam na razie obecny w Polsce system kształcenia i doskonalenia zawodowego, odbiegający daleko od ideału standardów europejskich.

Nagminnie powtarzające się sytuacje związane z praktyką zatrudniania osób małoletnich lub korzystania z ich pomocy przy pracach polowych w indywidualnych gospodarstwach rolnych, uniemożliwiły przyjęcie zobowiązań Karty dotyczących prawa dzieci i młodocianych do ochrony, o którym to mowa w artykule 7 Karty.

Nadto nie wiąże nas postanowienie 4 punktu artykułu 13 Karty, statuujące zasadę równego traktowania cudzoziemców i obywateli naszego kraju w prawie do opieki zdrowotnej, aczkolwiek wiadomo, iż w sytuacjach wyjątkowych i obcokrajowcy mogą liczyć na odpowiednią pomoc medyczną.

Wciąż istniejące, a okresowo częstokroć pogłębiające się w Polsce zjawisko bezskutecznego poszukiwania zatrudnienia spowodowało, iż nie dokonaliśmy ratyfikacji tych postanowień Karty, które przewidują liberalizację regulacji prawnych dotyczących zatrudniania pracowników zagranicznych.

Powyżej wskazałam rzecz jasna tylko na niektóre uchylone zobowiązania Karty, ustalenie natomiast pełnego zakresu tych wyłączeń, a także szczegółowe zapoznanie się z przyjętymi – w wyniku ich ratyfikacji – postanowieniami Karty, umożliwi dopiero uważna i wnikliwa lektura tegoż dokumentu.

Warto w tym miejscu, jak sądzę, krótko też skomentować zawartość części I Karty, albowiem w 19 punktach zostały tu zebrane i określone podstawowe zasady polityki społecznej, które znajdują swoje odzwierciedlenie i rozwinięcie w dalszych merytorycznych, zarówno wiodących jak i pozostałych zobowiązaniach Karty. Ujęte w tej części Karty cele polityki socjalnej należy odczytywać i interpretować w ten sposób, że choć nie muszą być one zaakceptowane w całości przez państwo ratyfikujące Kartę, to jednak służą one wskazaniu pożądanych i niejednokrotnie potrzebnych już w chwili obecnej rozwiązań w sferze stosunków społecznych, które należy zatem postulować w najbliższej przyszłości i do których trzeba zmierzać wszelkimi metodami.

Nadto, żadnego spośród przedstawionych tu kierunków polityki socjalnej, państwo-strona Karty nie może ignorować poprzez podejmowanie działań godzących w powyższe ustalenia Karty, a zatem nie może stosować żadnych środków prawnych czy administracyjnych pozostających w sprzeczności z tymi celami, nad czym czuwa zresztą przewidziany postanowieniami Karty system kontroli międzynarodowej weryfikujący sposób przestrzegania przyjętych zobowiązań Karty.

Międzynarodowe postępowanie kontrolne przestrzegania zobowiązań Karty zaakceptowanych w drodze ratyfikacji, sprowadza się do trzech zasadniczych etapów. Pierwszy z nich wiąże się z pracą kontrolną wykonywaną przez Komitet Niezależnych Ekspertów, który jako najważniejsza instancja kontrolna, przewidziana przepisami Karty, dokonuje wnikliwego badania i analizy wyczerpującego sprawozdania dotyczącego stosowania przyjętych zobowiązań, a opracowywanego w formie określonej przez Komitet Ministrów (art. 21 Karty), przez rząd państwa-strony Karty i przedstawianego sekretarzowi generalnemu Rady Europy w odstępach dwuletnich.

Komitet Niezależnych Ekspertów rozpoznając owo sprawozdanie, ocenia sposób i prawidłowość wykonywania zobowiązań Karty przede wszystkim w oparciu o wyniki dokonanej kontroli ustawodawstwa, orzecznictwa sądowego oraz praktyki krajowej z treścią zobowiązań Karty. Na tej podstawie formułuje wnioski końcowe, stwierdzając zgodność lub sprzeczność z postanowieniami Karty bądź ewentualnie odradza wystawienie ostatecznej oceny ze względu na potrzebę uzyskania dodatkowych wyjaśnień i informacji.

Drugą fazę tej złożonej procedury rozpoczynają działania kolejnej instancji kontrolnej Karty, a mianowicie *Komitetu Rządowego* (uczestniczą w nim przedstawiciele państw-stron Karty), który wspólnie ze Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy ocenia wnioski Komitetu Niezależnych Ekspertów.

Trzeci i ostatni zarazem etap, finalizujący procedurę kontrolną należy do kompetencji *Komitetu Ministrów*, organu zarządzającego Rady Europy, który decyduje o zaleceniach bądź formułuje ewentualne zastrzeżenia pod adresem państw nie przestrzegających przyjętych zobowiązań Karty.

Stosunkowo rozbudowane działania kontrolne ustalone przepisami Karty skutecznie, jak sądzę, zabezpieczą prawidłową realizację przyjętych przez Polskę zobowiązań Karty, co bez wątpienia pozytywnie wpłynie na stopniową poprawę dotychczasowej rzeczywistości społecznej i sprawi, że każdy z nas zacznie lepiej i spokojniej żyć w Polsce – o jeden krok bliższej nowoczesnym standardom europejskim w sferze stosunków społecznych.

Magdalena Serwatka

Przypisy:

¹ Europejska Karta Społeczna uchwalona 18 października 1961 r., weszła w życie 26 lutego 1965 r.; ratyfikowały ją wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Islandia, Norwegia, Turcja i Cypr. Polska podpisała Kartę 26 listopada 1991 r., w chwili przystępowania do Rady Europy.