

Building social protection systems: International standards and human rights instruments

second published, International Labour Office

Genewa 2019, stron 280

ISBN 978-92-2-130943-7 (druk), ISBN 978-92-2-130944-4 (web pdf)

Recenzja: GERTRUDA UŚCIŃSKA

ORCID: 0000-0001-7379-5156

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

STRESZCZENIE: *Książka jest kompendium zawierającym najistotniejsze międzynarodowe instrumenty gwarancji praw człowieka do zabezpieczenia społecznego. Zawiera podstawowe konwencje i zalecenia przyjęte przez MOP od 1952 roku. Syntetycznie przedstawiono także proces ich uchwalania, wskazując na wzajemne powiązania i uwarunkowania zewnętrzne procesu ich stanowienia. Jak wskazuje wydawca: publikacja może pełnić rolę nietypowego przewodnika w procesie budowania spójnych systemów krajowych w tym zakresie.*

SŁOWA KLUCZOWE: *Międzynarodowa Organizacja Pracy, system zabezpieczenia społecznego, międzynarodowe standardy, instrumenty dotyczące praw człowieka*

Książka jest jedną z ważniejszych publikacji dotyczących międzynarodowych standardów i instrumentów realizacji praw człowieka, wydanych w ostatnim czasie przez Międzynarodową Organizację Pracy. Jest to przede wszystkim kompendium wiedzy o stanowieniu tych praw w wymiarze globalnym, w szczególności w zakresie zabezpieczenia społecznego, ale książka dotyczy także kierunku budowania kompleksowych systemów zabezpieczenia społecznego na poziomie krajowym. Publikacja daje bowiem Czytelnikowi pewnego rodzaju wskazanie, jak instrumenty międzynarodowe dotyczące praw człowieka i mające wymiar uniwersalny mogą pomóc w budowaniu tych praw w ustawodawstwach krajowych.

Książka dotyczy dorobku MOP. Została wydana z okazji 100-lecia tej organizacji i była udostępniana uczestnikom uroczystości związanych z obchodami tego jubileuszu. Jest przeznaczona bezpośrednio przede wszystkim dla prawników, którzy zajmują się prawami czło-

wieka, a głównie prawami społecznymi i ekonomicznymi. Publikacja ma jednak również szerszy zakres potencjalnych adresatów, w tym grono odbiorców publicznych, czyli tych, którzy zajmują się debatami na temat praw społecznych. Jest też źródłem wiedzy dla uczonych, badaczy i studentów.

Książka składa się z dwóch głównych części. Pierwsza z nich to syntetyczna prezentacja genezy rozwoju praw człowieka i – generalnie – regulacji prawnych dotyczących ochrony socjalnej w Europie. W tej części znajdziemy odniesienie praw człowieka do dokumentów uniwersalnych, aktów prawnych oraz do aktualnej literatury. Są to ciekawe wywody dotyczące związku między prawami uniwersalnymi a rozwiązaniami szczegółowymi, które znalazły się w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Na tym tle pokazany jest dorobek MOP w zakresie norm trzech kolejnych generacji, a także kreowania, w zaleceniu nr 202 z 2012 r., norm IV generacji.

W tej części książki warto też zauważyć ciekawą analizę dotyczącą obchodów w 2001 r. jubileuszu przyjęcia fundamentalnych dokumentów, które odnawiają, ale też wyznaczają na 2003 rok Globalną Kampanię na rzecz Zabezpieczenia Społecznego dla Wszystkich (*Global Campaign on Social Security and Coverage for All*). Czytelnik znajdzie w tej części książki także informacje dotyczące uwarunkowań przyjętej przez MOP w 2008 r. Deklaracji dotyczącej Sprawiedliwości Społecznej na rzecz Uczciwej Globalizacji, a także wskazania na kluczową rolę rezolucji *Global Jobs Pact* (2009 r.) czy kontekst prac nad Zaleceniem nr 202 z 2012 r. dotyczącym poziomów ochrony społecznej.

Z pierwszej części książki można dowiedzieć się o toku prac Międzynarodowej Organizacji Pracy, która podejmuje wiele nowych działań zmierzających nie w kierunku tworzenia nowych konwencji, a raczej budowania miękkich instrumentów, takich jak strategie, pakt, zalecenia, które wydają się bardziej możliwe do szerokiego zaakceptowania niż konwencje, gdyż te wymagają ratyfikacji prawnej. Ta różnica jest wyraźnie zaznaczona w publikacji. MOP tworzy ramy prawne w zakresie budowania systemu powszechnej ochrony społecznej, zwłaszcza jeśli chodzi o sposób regulacji. Są to z jednej strony sztywne konwencje, a z drugiej strony zalecenia, które zwykle przekraczają ramy konwencji, ale też pokazują – jak kraje, które są na wyższym poziomie rozwoju, mogą pójść w kierunku wyższych standardów. To właśnie w zaleceniach jest różnorodność metod, które można w tym celu wykorzystać.

Obszerna druga część książki została podzielona na pięć rozdziałów, skonstruowanych w bardzo przystępny sposób. Są w nich zawarte najważniejsze konwencje MOP, począwszy od Konwencji nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r., a skończywszy na Konwencji nr 183 dotyczącej ochrony macierzyństwa z 2000 r.

W kolejnym rozdziale przedstawione są rekomendacje, a w następnym główne dokumenty MOP o charakterze konstytucji, deklaracji i rezolucji. Dalej zaprezentowano dokumenty o zasięgu globalnym, odpowiednio dotyczące: praw człowieka, praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, eliminacji dyskryminacji kobiet, praw dziecka i praw osób z niepełnosprawnością.

W przedstawianej publikacji bardzo ważną rolę odgrywają aneksy, zwłaszcza dotyczące celów zrównoważonego rozwoju oraz minimum wymaganych przez MOP w zakresie praw ekonomicznych. Należy zaznaczyć, że przydatne poznawczo są także tablice zawarte na końcu książki, zawierające uporządkowane informacje o tym, które kraje, kiedy i jakie dokumenty MOP ratyfikowały. Jest też wśród tych załączników mapa ratyfikacji (s. 275) oraz lista innych istotnych instrumentów prawa międzynarodowego (s. 276–278), bardzo pomocna w nauczaniu o standardach MOP.

W klarownej formie zestawienia tabelarycznego przedstawiono w aneksie różne wymagania prawne dotyczące zrealizowania praw społecznych wynikających z celów zrównoważonego rozwoju: jakie obszary rozwiązań należy rozwijać, jakie podjąć decyzje, aby zapewnić ochronę czy to kobietom, czy dzieciom, pracownikom, osobom prowadzącym działalność gospodarczą.

W treści znakomicie zestawione są różnice między konwencjami I czy II generacji a np. preferowanym aktualnie przez MOP zaleceniem nr 202, które dotyczy gwarancji dochodu podstawowego i wskazuje nowe tendencje do szerokiego zastosowania tej kategorii. Z tego zalecenia daje się wyprowadzić gwarancja dochodu w sytuacji zaistnienia nie tylko klasycznych ryzyk, ale też innych zdarzeń.

Zawarte w omawianej publikacji informacje stanowią kontynuację problematyki podjętej w książce autorki recenzji*, zawierającej spojrzenie na problem standardów ochrony społecznej z perspektywy trzech organizacji: Mię-

* Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, IPiSS, Warszawa 2005.

dzynarodowej Organizacji Pracy, Rady Europy oraz Unii Europejskiej. W taki sam sposób w recenzowanej książce przedstawia się charakter prawny ryzyk socjalnych czy zakresy podmiotowy i przedmiotowy konwencji i zaleceń MOP. Z satysfakcją należy odnotować, że takie podejście warsztatowe (tj. zestawianie i porównywanie elementów konwencji czy zaleceń), jakie zastosowała wcześniej recenzentka, uznano w MOP za zasadne.

Książka zawiera elementy analizy, oceny i wniosków. Jej znaczącym walorem jest to, że wydano ją w dwóch językach (francuskim i angielskim), co znacznie poszerza grono potencjalnych odbiorców. Publikacja warta jest rekomendowania także ze względu na jej aktualność i nowe spojrzenie na XXI wiek. Pokazuje zasadność prowadzenia badań nad prawami człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem jego praw ekonomicznych i społecznych, a w szczególności szeroko rozumianego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Wobec wszystkich problemów, które aktualnie obserwujemy w życiu społecznym i gospodarczym, czy to w demografii, czy np. na rynku pracy, cały czas zauważalna jest aktualność norm, które mogłyby wydawać się już bardzo archaiczne.

W realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego ważne są wskaźniki, pozwalające ocenić, czy kraj realizuje wyznaczone standardy. Są one zawarte w konwencjach MOP trzech generacji, zwłaszcza w konwencji nr 102 (nieformalnie nazywanej kodeksem zabezpieczenia społecznego), gdzie zdefiniowano katalog ryzyk, zakres podmiotowy, rodzaje świadczeń, zakres przedmiotowy objęty ochroną socjalną, uprawnionych, warunki nabycia prawa do świadczeń, a także okresy ich wypłaty i metody kalkulacji. Mimo upływu lat konwencja nr 102 z 1952 r. jest nadal bardzo aktualnym instrumentem prawa z punktu widzenia określania poziomu norm minimalnych. W tym chociażby zakresie jest ona przydatna także w XXI wieku, gdy zastanawiamy się, jaka będzie stopa zastąpienia za kilkanaście czy kilkadziesiąt lat i jak spełnimy zapisany w konwencji warunek 40% przeciętnego wynagrodzenia.

Konwencja nr 102 zawiera bardzo perspektywiczne rozwiązania i należy to wizjonerskie podejście jej autorów ocenić wysoko. Dyskusje międzynarodowe dotyczące znowelizowania tej konwencji nie zostały sfinalizowane, gdyż warunki w niej określone są na takim poziomie, że nadal pozwalają na podnoszenie poziomu ochrony.

Kolejne konwencje będą zapewne przyjmowane w perspektywie kilkudziesięciu lat, stosownie do zmian demograficznych i przekształceń rynku pracy. To wszystko będzie jednak wymagało przededefiniowania, co ma być przedmiotem ochrony.

Dla przyszłości zabezpieczenia społecznego ważne są zapisy zalecenia nr 202 dotyczącego gwarancji dochodu. Ponadto nadal mamy do dyspozycji rozwiązanie III generacji (w tym głównie konwencję nr 162 dotyczącą zatrudnienia, konwencję nr 118 dotyczącą równego traktowania, konwencję nr 128 dotyczącą wypadków przy pracy i chorób zawodowych, konwencję nr 130 dotyczącą opieki medycznej i świadczeń chorobowych, konwencję nr 183 dotyczącą ochrony macierzyństwa, ale też i zalecenia do treści tych konwencji). Kwestia modyfikacji części konwencji III generacji wciąż jest otwarta.

Zawartość recenzowanej pracy dająca wgląd w dokumenty MOP i uwarunkowania ich uchwalania pozwala stwierdzić, że prawa społeczne i ekonomiczne, w tym prawa do zabezpieczenia społecznego, są dobrze rozwinięte. Chodzi nie tylko o twarde normy, ale też o zalecenia, strategię czy programy zawierające wizje przyszłości. Odpowiadają one na najistotniejsze aktualnie wyzwania, do których należą kwestie wynikające głównie z procesu starzenia się populacji i zmian warunków pracy oraz zmian w rozwiązaniach systemowych. Dotyczą one m.in. udziału świadczeń składkowych i nieskładkowych, zakresu dostępności zabezpieczenia społecznego, która jest zdecydowanie bardziej powszechna w Europie niż poza nią, modernizacji mechanizmów kontroli stosowania tych praw oraz ich egzekwowania.

Rekomendując Czytelnikom przedstawianą tu publikację należy dodatkowo zauważyć,

że dla specjalistów – z uwagi na formę prezentacji materiału – może ona być pomysłem na zweryfikowanie podejścia do klasyfikacji, typologii i metodologii analizy prawa. Powin-

na być brana pod uwagę przy pisaniu dalszych analiz, a także przy planowaniu programu zajęć akademickich z zabezpieczenia społecznego.

*Building social protection systems:
International standards and human rights instruments*

Reviewed by Gertruda Uścińska

Faculty of Political Science and International Studies
University of Warsaw

SUMMARY: *The article reviews a compendium of the most important international instruments that guarantee human rights in the field of social security. It contains basic conventions and recommendations adopted by the ILO since 1952. The process of their adoption was also synthetically presented, indicating the interrelationships and external conditions of their establishment. As indicated by the publisher: the book may act as an unusual guide in the process of building coherent national systems in this area.*

KEY WORDS: *International Labour Organization, social protection system, international standards, human rights instruments*