

Realizacja przez Polskę postanowień Europejskiej karty społecznej z 1961 r.

KONRAD KJEWSKI

doktorant UW

STRESZCZENIE: *Artykuł przedstawia główne założenia oraz dane statystyczne zawarte w projekcie sprawozdania z wykonywania przez Polskę zobowiązań zawartych w Europejskiej karcie społecznej. Sprawozdanie to dotyczy realizacji przez Polskę w latach 2010-2013 art. 7, 8, 16, 17 i 19. Przepisy te dotyczą prawa do ochrony prawnej i ekonomicznej następujących grup społecznych: dzieci, młodocianych, pracowników, rodzin, matek oraz pracowników migrujących. Projekt sprawozdania opisuje zmiany prawne dokonane w latach 2010-2013 r., działania instytucji publicznych oraz dane statystyczne dotyczące realizacji zobowiązań zawartych w Europejskiej karcie społecznej.*

SŁOWA KLUCZOWE: *Europejska karta społeczna, polityka społeczna*

Wprowadzenie

Europejska karta społeczna (EKS) została sporządzona przez Radę Europy w Turynie w 1961 r. Jest to akt normatywny, którego przedmiotem są prawa społeczne i ekonomiczne obywateli. Gwarancją wykonywania postanowień Karty przez jej sygnatariuszy jest art. 21 Karty, który przewiduje przedkładanie sprawozdań z wykonywania postanowień Karty Sekretarzowi Generalnemu. Przedłożone sprawozdania sprawdzane są przez Komitet Niezależnych Ekspertów, który ocenia skuteczność wdrożenia postanowień Europejskiej karty społecznej. W celu ustanowienia procedury kontrolnej EKS została podzielona na 4 części w ten sposób, iż każdego roku przedkładane jest sprawozdanie z każdej z nich.

Najnowszy projekt sprawozdania z wykonania EKS, zamieszczony na stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, obejmuje analizę wdrożenia postanowień art.: 7, 8, 16, 17 i 19 w latach 2010–2013¹. Analizę tę przedstawiono poniżej.

Artykuł 7 EKS

W zakresie art. 7 Europejskiej karty społecznej Polska jest związana ustępami 2, 4 oraz 6–10, zgodnie z którymi: w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa dzieci i młodocianych do ochrony, Umawiające się Strony zobowiązują się:

Ust. 2. Ustalić wyższy minimalny wiek dopuszczenia do zatrudnienia w niektórych, określonych zawodach uznanych za niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia.

Zgodnie z treścią projektu sprawozdania liczba wykrytych nieprawidłowości w wykonywaniu pracy przez pracowników młodocianych wynosi od 1% do 1,5%. W większości przypadków nieprawidłowości polegały m.in.: na wykonywaniu przez pracowników młodocianych prac szczególnie niebezpiecznych (w tym prace przy usuwaniu azbestu), prac na wysokościach bez odpowiedniego zabezpieczenia, prac w pomieszczeniach niespełniających norm BHP oraz prac przy obsłudze maszyn i urządzeń szczególnie niebezpiecznych.

¹ Projekt XIV Sprawozdania z wykonywania Europejskiej karty społecznej przez Polskę z dnia 7 lipca 2014 r., źródło: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/w-zwiazku-z-umowami-miedzynarodowymi/projekt-xiv-sprawozdania-z-wykonywania-europejskiej-karty-spoecznej/>, pobrano 29.07.2014.

Działania zmierzające do ograniczenia opisanych naruszeń polegają głównie na przeprowadzaniu przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli wykonywania pracy oraz wdrażanie kampanii informacyjnych, do których należy zaliczyć m.in.: *Poznaj swoje prawa pracy* (2011 r. i 2012 r.), *Zanim podejmiesz pracę* (2013 r.) oraz pozostałe działania informacyjne.

Ust. 4. Ograniczyć czas pracy pracowników mających mniej niż szesnaście lat tak, by odpowiadał potrzebom ich rozwoju, a szczególnie potrzebom ich szkolenia zawodowego.

Ust. 6. Przewidzieć, że czas poświęcany przez młodocianych na szkolenie zawodowe podczas zwykłego czasu pracy będzie, za zgodą pracodawcy, traktowany jako stanowiący część dnia pracy.

Ust. 7. Ustalić, że osoby zatrudnione mające mniej niż osiemnaście lat uprawnione będą do corocznego płatnego urlopu, nie krótszego niż trzy tygodnie,

Ust. 8. Zabronić zatrudniania osób mających mniej niż osiemnaście lat przy pracy nocnej, z wyjątkiem pewnych zawodów, określonych przez ustawodawstwo krajowe.

Ust. 9. Ustalić, że osoby mające mniej niż osiemnaście lat wykonujące niektóre, określone przez ustawodawstwo krajowe zawody, będą podlegały regularnej kontroli lekarskiej.

Zgodnie z projektem sprawozdania naruszenie przepisów prawa pracy w zakresie zatrudniania młodocianych w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej oraz zatrudniania w nieprawidłowym dobowym wymiarze czasu pracy w okresie objętym sprawozdaniem miały charakter incydentalny i dotyczyły od 1% do 4% kontrolowanych pracodawców. Zdecydowanie wyższy wskaźnik nieprawidłowości odnosi się do stosowania przepisów dotyczących opracowania wykazu prac dozwolonych dla potrzeb odbycia przygotowania zawodowego oraz wykazu stanowisk pracy i prac wzbronionych młodocianym (około 39% kontroli zakończonych wynikiem negatywnym). Podobnie wysoki wskaźnik nieprawidłowości dotyczy naruszenia przepisów dotyczących wstępnych i okresowych badań lekarskich pracowników młodocianych (25–28%). Natomiast liczba wypadków przy pracy pracowników młodocia-

nych wynosiła 124 w 2010 r., 130 w 2011 r. oraz 105 w 2012 r.

Ust. 10. Zapewnić szczególną ochronę przed fizycznymi i moralnymi zagrożeniami, na które narażone są dzieci i młodociani, a szczególnie przed tymi, które bezpośrednio lub pośrednio wynikają z ich pracy.

Zgodnie z treścią projektu sprawozdania polskie ustawodawstwo w zakresie ochrony dzieci i młodocianych jest w dużej mierze zgodne z prawem międzynarodowym w tym zakresie, jednakże obecnie rozważana jest nowelizacja kodeksu karnego w kierunku zwiększenia ochrony dzieci i młodzieży w Internecie. Negatywna konkluzja przedstawiona przez Niezależny Komitet Ekspertów dotyczy braku penalizacji posiadania i przechowywania treści pornograficznych z udziałem małoletnich w wieku 15–18 lat.

Artykuł 8 EKS

Na podstawie dokumentu ratyfikującego Europejską kartę społeczną Polska zobowiązała się do przestrzegania art. 8 w całości. Przepis ten dotyczy szczególnej ochrony kobiet w związku z macierzyństwem.

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa pracownic do ochrony, Umawiające się Strony zobowiązują się:

Ust. 1. Zapewnić kobietom, przed i po urodzeniu dziecka, urlop w wymiarze całkowitym co najmniej dwunastu tygodni bądź poprzez płatny urlop, bądź poprzez odpowiednie świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub z funduszy publicznych.

W analizowanym okresie nastąpiły istotne zmiany prawne wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw², zgodnie z którymi wprowadzono urlop rodzicielski oraz dokonano zmian w urlopie macierzyńskim w postaci wprowadzenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Z danych przedstawionych w projekcie sprawozdania wynika również, iż w latach 2007–2013 następuje spadek liczby otrzymywanych świadczeń rodzinnych. W 2013 r. przeciętna miesięczna liczba wypłaconych zasiłków rodzin-

² Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2013 r., poz. 675).

nych wyniosła 2 mln 337 tys. (dla porównania w 2010 r. około 3 mln, a w 2007 r. około 4 mln 266 tys.). Analogiczny spadek liczby otrzymywanych świadczeń dotyczy również dodatków do zasiłku rodzinnego. W analizowanym okresie wzrastała też liczba wypłacanych zasiłków pielęgnacyjnych (2007 r. – 727 tys., 2010 r. – 873 tys., 2013 r. – 927 tys.). Natomiast przeciętna liczba wypłacanych świadczeń pielęgnacyjnych ma tendencję wzrostową (2007 r. – 70 tys., 2010 r. – 108 tys., 2013 r. – 163 tys.).

Ust. 2. Uznać za bezprawne wypowiedzenie przez pracodawcę pracy kobiecie w okresie jej nieobecności z powodu urlopu macierzyńskiego lub dokonanie wypowiedzenia w takim terminie, że okres wypowiedzenia wygaśnie w trakcie takiej nieobecności.

Ustawodawca stosuje wobec kobiet w ciąży oraz przebywających na urlopie macierzyńskim szczególną ochronę przed wypowiedzeniem oraz rozwiązaniem stosunku pracy. Ochrona ta dotyczy również (choć w nieco zmienionym zakresie) w razie wypowiedzenia warunków pracy lub płacy kobiecie objętej ochroną. Warto również zwrócić uwagę, iż zgodnie z przepisami kodeksu pracy wynagrodzenie za pozostawanie bez pracy oraz odszkodowanie za bezprawne rozwiązanie stosunku pracy dotyczy wyłącznie utraconych zarobków, natomiast nie dotyczy zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Takiego roszczenia można natomiast próbować dochodzić na podstawie powództwa cywilnego, stosując art. 300 kodeksu pracy.

Ust. 3. Zapewnić matkom karmiącym swoje dzieci wystarczające przerwy w tym celu.

Ust. 4.

a) Uregulować zatrudnianie kobiet przy pracy nocnej w przemyśle.

b) Zakazać zatrudniania kobiet w kopalniach pod ziemią oraz, jeżeli ma to miejsce, przy wszelkich innych pracach nieodpowiednich dla nich z powodu niebezpiecznego, niezdrowego lub uciążliwego charakteru.

W ocenie Komitetu Niezależnych Ekspertów kodeks pracy nie zapewnia dostatecznej ochrony kobietom pracującym w nocy (z wyjątkiem kobiet w ciąży oraz wychowującym dziecko do lat 4). Komitet wskazuje przede wszystkim na brak regulacji prawnych dotyczących przerw w pracy nocnej kobiet, okresów wypoczynku po pracy w nocy, przenoszenia do pracy w dzień, jeżeli praca nocna jest

szkodliwa dla danej osoby. W latach 2010–2013 około 21–26% kontrolowanych przedsiębiorstw nie posiadało wykazu prac wzbronionych kobiet. Pozostałe naruszenia występowały zdecydowanie rzadziej i należały do nich: niewypłacanie lub zaniżanie świadczeń związanych z ciążą i macierzyństwem (2,5–5,9%), zatrudnienie kobiet w ciąży w godzinach nadliczbowych i porze nocnej (2–3,9%), nieprawidłowości w rozwiązywaniu umów o pracę (1–1,9%), zatrudnianie przy pracach wzbronionych (0,3–0,6%).

Artykuł 16 EKS

Zgodnie z treścią artykułu 16 EKS (Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej): *w celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki.*

Pomimo wyczerpującego przedstawienia instrumentów prawnych, materialnych oraz instytucjonalnych dotyczących prawa rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej, w projekcie sprawozdania została zawarta konkluzja negatywna dotycząca narzucania warunku wypełnienia określonego okresu pobytu dla celów uzyskania zasiłku rodzinnego, nawet jeżeli polski rynek pracy jest zamknięty dla obcokrajowców.

Artykuł 17 EKS

Artykuł 17 EKS (Prawo matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej) stanowi, iż: *w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej, Umawiające się Strony zobowiązują się podejmować wszelkie konieczne i odpowiednie środki w tym celu, włączając w to ustanowienie lub utrzymywanie odpowiednich instytucji lub służb.*

Negatywna konkluzja Niezależnego Komitetu Ekspertów dotyczy zbyt długiego (dwuletniego) maksymalnego okresu tymczasowego aresztowania dla osób do 18. roku życia. Potwierdza to treść art. 263 kodeksu postępowania

nia karnego, który nie wprowadza rozróżnienia długości tymczasowego aresztowania dla osób poniżej 18. roku życia. Według danych przedstawionych w projekcie sprawozdania wobec 51 osób poniżej 18. roku życia zastosowano areszt tymczasowy do 90 dni, wobec 23 osób – areszt tymczasowy w wymiarze od 90 do 365 dni. Natomiast 3 niepełnoletnich było tymczasowo aresztowanych przez okres powyżej roku. W marcu 2014 r. w jednostkach penitencjarnych tymczasowo aresztowanych było 79 osób poniżej 18. roku życia.

Artykuł 19 EKS

Zgodnie z treścią artykułu 19 EKS (Prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy): *w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy na terytorium każdej innej Umawiającej się strony, Umawiające się Strony zobowiązują się:*

Ust. 1. Utrzymywać lub zapewnić odpowiednie i bezpłatne służby zobowiązane do udzielania pomocy takim pracownikom, szczególnie do udzielania im dokładnych informacji oraz podejmowania wszelkich odpowiednich środków, tak dalece, jak zezwala na to ustawodawstwo krajowe, przeciwko mylącej propagandzie dotyczącej emigracji i imigracji.

Ust. 2. Przyjąć, w ramach własnej jurysdykcji, odpowiednie środki dla ułatwienia wyjazdu, podróży i przyjęcia takich pracowników i ich rodzin oraz zapewnić im, w ramach własnej jurysdykcji, odpowiednią opiekę sanitarną i medyczną oraz dobre warunki higieniczne w trakcie podróży,

Ust. 3. Popierać współpracę, kiedy to właściwe, między służbami socjalnymi, publicznymi i prywatnymi, krajów emigracji i imigracji.

Ust. 4. Zapewnić takim pracownikom, przebywającym legalnie na ich terytoriach, tak dalece jak reguluje to ustawodawstwo lub podlega kontroli władz administracyjnych, traktowanie nie mniej korzystne niż własnych obywateli w zakresie następujących spraw:

- a) wynagradzania oraz innych warunków zatrudnienia i pracy,*
- b) członkostwa w związkach zawodowych oraz korzystania z dobrodziejstw rokowań zbiorowych,*
- c) zakwaterowania.*

Ust. 5. Zapewnić takim pracownikom, przebywającym legalnie na ich terytoriach, traktowanie nie mniej korzystne niż własnych obywateli, jeżeli chodzi o podatki, opłaty lub składki płatne z tytułu zatrudnienia.

Ust. 6. Ułatwić, w możliwym zakresie, połączenie rodziny pracownika migrującego, któremu zezwolono na osiedlenie się na danym terytorium.

Negatywna konkluzja Niezależnego Komitetu Ekspertów opiera się na zbyt długim okresie oczekiwania na uzyskanie prawa połączenia się z rodziną obywateli państw.

Ust. 7. Zapewnić takim pracownikom, znajdującym się legalnie na ich terytoriach, traktowanie nie mniej korzystne niż własnych obywateli w zakresie postępowania sądowego, dotyczącego spraw powołanych w niniejszym artykule.

Ust. 8. Zapewnić, by tacy pracownicy, mieszkający legalnie na ich terytoriach, nie mogli być wydalenii, o ile nie zagrażają bezpieczeństwu państwa lub nie naruszają porządku publicznego lub dobrych obyczajów.

Ust. 9. Zezwolić, w granicach ustalonych przez ustawodawstwo, na przekazywanie takiej części zarobków i oszczędności pracowników migrujących, jakiej mogą oni sobie życzyć.

Ust. 10. Rozszerzyć ochronę i pomoc przewidzianą w niniejszym artykule na pracowników migrujących pracujących na własny rachunek, tak dalece, jak środki te mają wobec nich zastosowanie.

Podsumowanie i konkluzje

Projekt sprawozdania z wykonywania przez Polskę w latach 2010–2013 postanowień artykułów 7, 8, 16, 17 i 19 Europejskiej karty społecznej stanowi istotny element kontroli przestrzegania praw socjalnych i ekonomicznych przedstawionych w dokumencie. Sprawozdanie opiera się na analizie następujących praw zawartych w Karcie:

- prawo dzieci i młodocianych do ochrony,
- prawo pracownic do ochrony,
- prawo rodziny do ochrony prawnej, społecznej i ekonomicznej,
- prawo matek i rodzin do ochrony społecznej i ekonomicznej,
- prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy.

Analiza projektu sprawozdania zamieszczonego na stronach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej prowadzi do wniosku, iż przedstawione postulaty są realizowane przez instytucje publiczne w Polsce. W szczególności dotyczy to szeregu działań na płaszczyźnie zabezpieczenia społecznego, polityki rodzinnej oraz polityki mieszkaniowej. Pomimo dużego wachlarza działań ze strony państwa,

obecnie nadal istnieją poważne problemy społeczne, które nie są w należyтым stopniu rozwiązane. Potwierdzają to negatywne konkluzje przedstawione przez Niezależny Komitet Ekspertów. Dotyczą one:

- braku penalizacji posiadania i przechowywania treści pornograficznych z udziałem małoletnich w wieku 15–18 lat (art. 7 ust. 10 EKS);
- braku szczególnych rozwiązań chroniących kobiety pracujące w nocy (w wyjątkiem kobiet w ciąży i mających dziecko w wieku do lat 4), w szczególności ze względu na brak przepisów dotyczących przerw w pracy nocnej, okresów wypoczynku po pracy w nocy, przenoszenia do pracy w dzień, jeżeli praca nocna jest szkodliwa dla danej osoby (art. 8 ust. 4 EKS);
- narzucania warunku wypełnienia określonego okresu pobytu dla celów uzyskania zasiłku rodzinnego, nawet jeżeli polski rynek pracy jest zamknięty dla obcokrajowców (art. 16 EKS);
- zbyt długiego (dwuletniego) maksymalnego okresu tymczasowego aresztowania dla osób do 18. roku życia (art. 17 EKS);
- zbyt długiego okresu oczekiwania na uzyskanie prawa połączenia się z rodziną obywateli państw (art. 19 ust. 6 EKS).

Spośród zmian prawnych i instytucjonalnych dokonanych w latach 2010–2013 na szczególną uwagę zasługuje nowelizacja kodeksu pracy, wprowadzająca zmiany w przepisach dotyczących urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Omawiana noweli-

zacja wprowadziła również urlop rodzicielski, z którego mogą korzystać oboje rodzice.

Warto również zwrócić uwagę na wzrost w latach 2010–2013 wskaźnika liczby dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego do ogólnej liczby dzieci w wieku 3–5 lat. Wskaźnik ten w roku szkolnym 2010/2011 r. wynosił 62,6%, natomiast w roku szkolnym 2013/2014 – 74,1%. Stopniowo wzrasta również współczynnik skolaryzacji netto. W latach 2010–2014 współczynnik ten wzrósł o 9,9 pkt. proc. wśród trzylatków; o 8,5 pkt. proc. wśród czterolatków; o 16,4 pkt. proc. wśród pięciolatków oraz o 1,6 pkt. proc. wśród sześciolatków.

Reasumując, przedstawiony projekt sprawozdania z wykonywania w latach 2010–2013 przez Polskę art. 7, 8, 16, 17 i 19 EKS wskazuje, iż Polska podejmuje działania zmierzające do realizacji zobowiązań zawartych w omawianym dokumencie. Kwestią pozostającą poza przedmiotem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, na ile działania przedstawione w projekcie sprawozdania są skuteczne i realnie poprawiają sytuację rodzin, kobiet w ciąży, pracowników młodocianych oraz pracowników migrujących. Do refleksji nad sposobem prowadzenia polityk publicznych w Polsce skłaniają również negatywne konkluzje przedstawiane przez Niezależny Komitet Ekspertów. Tak sporządzony projekt sprawozdania jest jedynie przyczynkiem do dyskusji, jaka powinna zostać nawiązana na forum partnerów społecznych oraz po przedstawieniu uwag Niezależnego Komitetu Ekspertów.

The report on the performance of the European Social Charter of 1961 by Poland

KONRAD KIJEWSKI

SUMMARY: *The article presents the main assumptions and statistical data contained in draft report on Poland's implementation of commitments contained in the European Social Charter. This report concerns the realization by Poland in 2010–2013, Art. 7, 8, 16, 17 and 19 of the European Social Charter. These provisions concern the right to legal and economic protection of the following groups: children, young people, workers, families, mothers and migrant workers. The draft report describes the legal changes made in the years 2010–2013, the public institutions and statistical data on the implementation of the commitments contained in the European Social Charter.*

KEY WORDS: *the European Social Charter, social policy*