

Prawa ekonomiczne i społeczne też się liczą!

Filip Pazderski, Instytut Spraw Publicznych

Prawa ekonomiczne i społeczne w dobie ogólnoswiatowego kryzysu ekonomicznego zyskują na znaczeniu. Jako wpisujące się w XX-wieczną koncepcję praw człowieka skierowanych na ochronę godności ludzkiej i oparte na idei solidarności społecznej, za swój podmiot przyjmują, przede wszystkim, najstarszych, narażonych na wykluczenie członków poszczególnych społeczeństw. Właśnie takie osoby w pierwszej kolejności odczuwają skutki obecnego kryzysu. W poprawie ich sytuacji mogłoby pomóc zwiększenie standardów związanych m.in. z ochroną praw funkcjonujących w stosunkach pracy, związanych z zabezpieczeniem społecznym, zapewnieniem odpowiedniego poziomu życia, czy też ochroną zdrowia fizycznego i psychicznego. Celem tak ujętych praw ekonomiczno-socjalnych jest właśnie zwiększenie szans na zabezpieczenie godnej egzystencji oraz umożliwienie zaspokajania podstawowych potrzeb każdego człowieka. W państwie liberalno-demokratycznym zakłada się jednocześnie, że taka pomoc należy się najbardziej potrzebującym obywatelom. W pewnym sensie mogą oni otrzymać „za darmo” to, co inni muszą wypracować samodzielnie, pod warunkiem, że ze swojej strony wykażą się również dążeniem do poprawy własnej sytuacji. W taki sposób proponuje definiować te prawa prof. Wiktor Osiatyński (2011, s. 216). Ta ogólna reguła podlega oczywiście wielu odmianom, zależnie od kulturalno-społecznych zasad leżących u podstaw poszczególnych społeczeństw. Wpisuje się ona również w dyskusje toczące się wokół tematu pożądanej głębokości interwencji państwa w przebieg stosunków społecznych oraz wpływania na poprawę położenia jednych grup społecznych kosztem innych. Innymi słowy, jest częścią debaty prowadzonej między zwolennikami liberalnego i socjalnego modelu państwa, obejmującej również kwestię rozumienia solidarności społecznej.

Nie wchodząc w szczegóły tych ostatnich zagadnień, warto zauważyć, że przedstawiony wyżej charakter tych praw zbliża je bardzo do filozofii będącej podstawą systemu ekonomii społecznej, szczególnie w jego wersji wprowadzanej obecnie w Polsce. W nim również nacisk położony jest na kształtowanie u osób wykluczonych umiejętności pozwalających powrócić im do normalnego życia społecznego i samodzielnie dbać o rozwiązywanie codziennych problemów. Dlatego też, w związku z obchodzonym parę dni temu Międzynarodowym Dniem Praw Człowieka, warto przyrzeć się bliżej sferze tych praw, w kontekście wyrównywania sytuacji społecznej i ekonomicznej najbardziej potrzebujących grup społecznych.

Status praw ekonomicznych i społecznych w systemie międzynarodowym

Komentatorzy prawom ekonomicznym i społecznym przyznają często niższy status w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka, uznając je za podlegające słabszej ochronie prawnej (Osiatyński 2011, s. 184-187). Podkreślają, na przykład, że w poświęconych tym prawom dokumentach międzynarodowych państwa deklarują jedynie dążenie do wypełniania zawartych w nich zobowiązań. Niektórzy wskazują nawet, że do powojennego systemu prawa międzynarodowego trafiły one pod wpływem silnego oddziaływania w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych lobby krajów Ameryki Południowej, będących poniekąd poza *mainstreamem* twórców nowego porządku. Rzadziej dostrzega się, na co wskazuje prof. Osiatyński, iż analogiczne zasady istniały

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22 | T: (48-22) 556 42 60, F: (48-22) 556 42 62 | e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

praktycznie od początku pojawienia się w świecie zachodnim myślenia na temat prawnego zabezpieczenia podstawowych potrzeb poszczególnych jednostek oraz uregulowania ich relacji z władzą państwową. Jego zdaniem, prawa ekonomiczne i społeczne wywodzą się z XIX w. i stanowiąc „spuściznę doby industrialnej – były reakcją na załamanie się tradycyjnej wspólnoty i rodzinnego modelu zabezpieczenia socjalnego” (Osiatyński 2011, s. 228).

Idea ochrony życia ludzkiego, również w jego społeczno-ekonomicznych aspektach, obecna była również od początku tworzenia współczesnego międzynarodowego systemu ochrony praw. Wystarczy wspomnieć o mowie ze stycznia 1941 r., wygłoszonej przez prezydenta Franklina D. Roosevelta, w której poruszył temat czterech podstawowych wolności. To wystąpienie bywa często określane jako jeden z ważniejszych wyrazów filozofii leżącej u podstaw powojennego porządku „prawno-człowieczego”. Jedną z wymienionych przez Roosevelta swobód była „wolność od niedostatku”, mająca obowiązywać „wszędzie na świecie”, a więc posiadać znaczenie uniwersalne. Podobny sposób myślenia można było odnaleźć już w ramach funkcjonującego przed II wojną systemu Ligi Narodów, a szczególnie w trakcie prac powołanej wówczas Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Powyższe przesłanki wpłynęły na uwzględnienie praw ekonomicznych i społecznych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej 10 grudnia 1948 r. Szczególnie jej art. 22 i 23 można odnieść bezpośrednio do sytuacji dzisiejszych beneficjentów ekonomii społecznej. Pierwszy z nich dotyczy prawa do zabezpieczenia społecznego oraz wprowadza postulat dążenia przez państwa-sygnatariuszy, stosownie do posiadanych „organizacji i zasobów”, do stworzenia warunków pozwalających każdemu obywatelowi korzystać z praw niezbędnych do zachowania godności i swobodnego rozwoju osobistego. Drugi wprowadza szeroko ujęte prawo do pracy, uwzględniając m.in. pojęcie godziwej i porównywalnej z innymi zapłaty za nią, pozwalającej wieść godziwą egzystencję samemu pracownikowi oraz jego rodzinie. Ponadto, art. 28 wprowadził uprawnienie każdego człowieka do porządku społecznego, który pozwala na pełną realizację praw i wolności wyrażonych w Deklaracji.

Takie podejście było kontynuowane w pracach nad Międzynarodowym Paktem Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, przyjętym w ramach ONZ w grudniu 1966 r. Wśród wielu przewidzianych tam uprawnień i wolności, znalazł się też szeroki katalog tych związanych ze stosunkiem pracy. Jako podstawową dla przewidzianej Paktem ochrony, wprowadzono zasadę niedyskryminacji w dostępie do wynikających z niego korzyści, ze względu na „rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy, polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności”. W art. 9 uznano prawo każdej osoby do zabezpieczenia społecznego, w tym ubezpieczenia społecznego, a w art. 11 prawo do odpowiedniego poziomu życia oraz do stałego polepszania warunków bytowych, jak również prawo do wolności od głodu.

Międzynarodowa ochrona a sprawa polska

Polska jest stroną obu dokumentów prawa międzynarodowego (dokonała ich tzw. ratyfikacji). Pierwszy z nich ma jednak charakter deklaratywnego aktu politycznego, pozbawionego mocy obowiązującej z punktu widzenia prawa. W drugim nie przewidziano żadnych efektywnych mechanizmów kontroli wykonania zobowiązań z niego

wynikających przez poszczególne państwa, a realizacja całości została ograniczona odpowiednim sformułowaniem, zawartym już w art. 2 dokumentu. Państwa-sygnatariusze deklarują w nim dążenie do podjęcia wynikających z Paktu działań, z uwzględnieniem posiadanych środków, „w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw uznanych” w Pakcie „wszelkimi odpowiednimi sposobami”. W praktyce oznacza to pozostawienie dużej swobody, pod względem realizacji tych praw po stronie sygnatariuszy, którzy mogą argumentować, że robią wszystko, co jest w danej chwili dla nich możliwe.

Pewnym rozwiązaniem ma być uchwalony przez Zgromadzenie Ogólne NZ w 2008 r. w Protokół Fakultatywny do Paktu. Wprowadza on m.in. system skarg międzypaństwowych oraz indywidualnych na naruszenia praw i wolności wynikających z Paktu oraz ustanawia usytuowany w strukturach ONZ organ mający je rozpatrywać. Do tej pory nie wszedł on jednak w życie, nie uzyskawszy wymaganej liczby ratyfikacji (minimum 10 państw). Jednym z powodów niechęci ze strony wielu rządów do przyjęcia na siebie tych zobowiązań jest zapewne obawa o wysokie koszty pełnej realizacji zawartych w Pakcie praw i wolności, wizja potencjalnego wzrostu liczby skarg na niewypełnianie zobowiązań oraz niechęć do poddania się zewnętrznej kontroli w tym względzie.

Bliższa ciału koszula – ochrona praw społeczno-ekonomicznych w Europie

Wydaje się, że lepiej od systemu międzynarodowego, na zasadzie „bliższej ciału koszuli”, mogą funkcjonować rozwiązania europejskie. Jednym z nich jest przyjęta w ramach Rady Europy w 1961 r. Europejska Karta Społeczna, którą Polska ratyfikowała dopiero w 1997 r. oraz jej nowsza, zrewidowana wersja, przyjęta w 1996 r. Ten ostatni dokument Polska tylko podpisała, nie dokonując jednak ratyfikacji, a więc nie wprowadzając jego zapisów do obowiązującego na terenie Polski systemu prawa. W pierwotnej wersji Karta przewidywała prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej oraz prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej. Wersja zrewidowana uwzględnia zmianę w podejściu do reintegracji osób niepełnosprawnych oraz wyobrażeniach o samej niepełnosprawności, jaka zaszła na przestrzeni 50 lat od przyjęcia pierwotnego dokumentu, przenosząc akcent definicyjny tego ostatniego zjawiska z kategorii fizycznych na społeczne. W nowej Karcie poszerzono prawa przysługujące osobom niepełnosprawnym o aspekt społeczny, wprowadzono zapis mówiący o dostosowywaniu miejsc pracy do potrzeb tych osób na otwartym rynku pracy oraz tworzeniu dla nich miejsc pracy chronionej. Znalazła się tam również deklaracja poparcia dla działań ukierunkowanych na pełną integrację osób niepełnosprawnych w życiu poszczególnych wspólnot, za pomocą środków mających na celu pokonywanie przeszkód w porozumiewaniu i przemieszczaniu się oraz poprzez umożliwienie korzystania ze środków transportu, mieszkań, działalności kulturalnej i rozrywek.

Do pewnego stopnia analogiczne prawa przewidziano we włączonej obecnie do prawa traktatowego Unii Europejskiej Karcie Praw Podstawowych. Jej art. 27 mówi o uznaniu i poszanowaniu prawa „osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności”. Ponadto, art. 25 wprowadza pojęcie praw osób w podeszłym wieku, dotyczące w szczególności „godnego i niezależnego życia” oraz „uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym”.

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22 | T: (48-22) 556 42 60, F: (48-22) 556 42 62| e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Polska, dokonując ratyfikacji Traktatu lizbońskiego, przystąpiła jednocześnie do protokołu dodatkowego, wyłączającego obowiązywanie Karty Praw Podstawowych na jej terytorium (a dokładniej, możliwość stosowania jej zapisów w polskich sądach). Nie ratyfikowała też Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, o co niedawno upomniwały się strony zainteresowane, w związku z przypadającymi w 2011 r. obchodami 50-lecia podpisania jej pierwotnej wersji, ogłaszając petycję na rzecz dokonania tego aktu¹.

Ochrona ekonomicznych i społecznych aspektów życia obywatelskiego w Polsce a ekonomia społeczna

Prezentowanie przedstawionego stanowiska przez polski rząd może dziwić w kontekście istniejącego przecież systemu ochrony beneficjentów ekonomii społecznej (osób zagrożonych wykluczeniem społecznym) w naszym kraju. Szereg ich praw zagwarantowanych jest w Konstytucji RP. Jej art. 67 określa uprawnienie do „zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, a także w przypadku bezrobocia niewynikającego z woli danej osoby, która nie posiada innych środków utrzymania. Art. 69 deklaruje wsparcie osób niepełnosprawnych, którym władze publiczne powinny udzielać „pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Mniej wiążące deklaracje zawiera art. 75, w którym mowa jest o prowadzeniu przez władze państwowe polityk służących „przeciwdziałaniu bezdomności oraz wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego”. Wszystkie te regulacje, w połączeniu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, jedną z podstawowych dla ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, przekładają się w politykach publicznych m.in. na prowadzenie aktywnej polityki społecznej. Jednym z jej przejawów jest natomiast budowany od kilku lat system ekonomii społecznej.

Zasady leżące u podstaw obu form wsparcia publicznego dla osób wykluczonych wydają się być zbieżne z przedstawionymi powyżej regulacjami dotyczącymi ochrony ekonomicznych i społecznych praw człowieka. Spójne są szczególnie z obydwoma dokumentami europejskimi, stawiającymi nacisk na integrację społeczną osób niepełnosprawnych, poprzez umożliwianie im funkcjonowania w charakterze pełnoprawnych członków lokalnych społeczności. Zapis dotyczący ochrony praw osób w starszych, zawarty w Karcie Praw Podstawowych UE, rozszerza do pewnego stopnia zakres stosowanego w Polsce wsparcia, przynajmniej w kontekście ekonomii społecznej. Zobowiązanie się przez Polskę do przestrzegania obu aktów stałoby się potwierdzeniem uznania przyjętej już linii politycznej. Pomogłoby również w zapewnieniu odpowiednich standardów wsparcia dla osób wykluczonych, rozszerzając na nich system ochrony przed naruszeniem posiadanych praw, zarówno w perspektywie ponadnarodowej (np. przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu, w przypadku naruszeń Karty Praw Podstawowych), jak i dzięki możliwości powołania się na zapisy tych aktów prawa międzynarodowego przed sądami krajowymi.

Konsekwencje takich działań, rzecz jasna, wiązałyby się z wydatkami wynikającymi m.in. z kosztów prowadzenia procesów, zarówno po stronie państwa, jak i aktorów życia społecznego, takich jak przedsiębiorcy. Państwo

¹ Zob. <http://www.petycje.pl/6606>

mogłoby zostać zmuszone do zabezpieczenia na drodze ustawowej warunków podwyższających poziom partycypacji w życiu społecznym osób wykluczonych. Podobne dylematy były podnoszone w związku z pracami nad polską ustawą o równym traktowaniu². Ostatecznie nie zdecydowano się wówczas na wprowadzenie w naszym kraju rozwiązań, wychodzących naprzeciw bieżącym dyskusjom, toczącym się w Europie. Nasz ustawodawca nie uwzględnił zapisów orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wychodzącego poza literalne rozumienie „starych” antydyskryminacyjnych dyrektyw unijnych, ani wyników trwających prac nad nową, tzw. horyzontalną dyrektywą „antydyskryminacyjną”. W rezultacie, dostęp do całego szeregu ważnych aspektów życia, takich jak świadczenia socjalne, służba zdrowia, edukacja oraz dobra i usługi funkcjonujące w obrocie publicznym (w tym zamieszkanie), nie zostały objęte w Polsce zakazem traktowania dyskryminującego ze względu m.in. na niepełnosprawność czy wiek.

Wydaje się, że poza potencjalnymi kosztami wynikającymi z przyjęcia tych dokumentów, istnieją dodatkowe powody, dla których polski rząd może nie chcieć przyjąć Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz Karty Praw Podstawowych. W obu pojawiają się regulacje mówiące o uprawnieniach pracowników do udziału w konsultacjach dotyczących decyzji podejmowanych w poszczególnych przedsiębiorstwach, szczególnie rozwinięte w przypadku tego drugiego dokumentu (w Europejskiej Karcie Społecznej ograniczone jest to do prawa do organizowania się i udziału w rokowaniach zbiorowych, w przypadku wystąpienia konfliktu interesów). Na tego rodzaju daleko idące ustępstwa, które wykraczają poza rozwiązania dzisiaj obowiązujące, trudno byłoby uzyskać zgodę partnerów gospodarczych. Nie byłby to jednak pierwszy raz, gdy interes przedsiębiorców z rynku otwartego wpływa na sytuację podmiotów ekonomii społecznej. O podobnej sytuacji pisaliśmy w odniesieniu do ostatnich planów zmian w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych³.

Prowadzenie polityki w demokracji pośredniej wiąże się z koniecznością lawirowania między odmiennymi, często rozbieżnymi interesami różnych grup społecznych. W perspektywie dzisiejszej sytuacji gospodarczej oraz będącej jej rezultatem sytuacji społecznej, związanej z nasilającym się kryzysem zaufania do instytucji państwowych i finansowych, warto, by rząd pokazał, że dba o interesy najbardziej potrzebujących członków społeczeństwa. Mogłoby się to odbyć poprzez zwrócenie uwagi na oczekujące na ratyfikację dokumenty z zakresu ochrony ekonomicznych i społecznych praw człowieka. Nawet, jeśli w początkowej fazie zwiększyłyby to wydatki z budżetu państwa, to może w dłuższej perspektywie, skompensowałby je wzrost gospodarczy i poczucie poprawy jakości życia, osiągnięte dzięki zwiększonej spójności społecznej i aktywizacji grup narażonych obecnie na wykluczenie. Samym tym osobom stworzyłoby to trochę korzystniejsze warunki działania na rzecz poprawy własnej sytuacji społecznej, jednocześnie dodatkowo je motywując do dalszego wysiłku w dążeniu do tego celu.

Źródła: W. Osiatyński, „Prawa człowieka i ich granice”, Warszawa 2011; Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Europejska Karta Społeczna, Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Konstytucja RP; materiały własne autora

² Więcej - zob. <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/JakdalekoPolscedoEuropy-ustawarownosioawfp.pdf>.

³ Zob. <http://isp.org.pl/aktualnosci,1,838.html>.