

ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE W ZREWIDOWANEJ EUROPEJSIEJ KARCIE SPOŁECZNEJ

Artykuł art. 12 ZEKS zatytułowany jest „prawo do zabezpieczenia społecznego”. Samo pojęcie „zabezpieczenia społecznego” nie zostało zdefiniowane w przepisach ZEKS, podobnie zresztą jak to miało w EKS. Na gruncie art. 12 EKS Komitet Ekspertów wskazywał, że są to wszelkie instrumenty szeroko realizujące cele ochrony socjalnej, obejmujące zarówno systemy powszechne, jak i branżowe, składowe i nieskładowe, bądź mieszane, zapewniające świadczenia w razie ziszczenia się określonych ryzyk socjalnych. Nacisk kładzie się na zatem ryzyka socjalne, wskazując, że istotą zabezpieczenia społecznego jest udzielenie ochrony przed wystąpieniem zdarzeń losowych, zaś środki, przy pomocy których społeczeństwo stara się zabezpieczyć jednostkę przed skutkami tych zdarzeń mają znaczenie drugorzędne.

Dla analizy prawa do zabezpieczenia społecznego istotne znaczenie mają postanowienia części I ZEKS, z których wynika, że zakres podmiotowy prawa do zabezpieczenia społecznego powinien obejmować wszystkich pracowników i osoby będące na ich utrzymaniu. Jest to konsekwencja stosowanego tak w EKS, jak i ZEKS rozróżnienia między zabezpieczeniem społecznym i pomocą społeczną. Co jednak istotne, ZEKS nie zawiera szczegółowych wskazań w celu ustalenia zakresów znaczeniowych tych dwóch pojęć. Aby zatem określić, czy dane świadczenie należy zaliczyć do świadczeń z pomocy społecznej czy zabezpieczenia społecznego brane są głównie pod uwagę kryteria nabycia prawa do takiego świadczenia, o czym będzie jeszcze mowa.

Pojęcie pracownika w przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego zostało użyte szerokim ujęciu. Chodzi bowiem o osoby pozostające w stosunku podległości, zatrudnione w ramach różnych stosunków prawnych, a nie tylko w ramach stosunku. Zakres osób będących na utrzymaniu pracownika jest również szeroki. Obejmuje osoby będące faktycznie na utrzymaniu pracownika (czyli chodzi zarówno o osoby pozostające w związkach małżeńskich, rodzinnych, jak i w innych formach, np. konkubinat). Zakres podmiotowy prawa do zabezpieczenia społecznego obejmuje także obcokrajowców, co wynika z postanowień załącznika do ZEKS, z których wynika, że obcokrajowców obejmuje się tym zakresem, o ile są obywatelami innych stron ZEKS, legalnie zamieszkałymi lub pracującymi na terytorium strony.

Artykuł 12 pkt 1 i 2 ZEKS zobowiązują państwa do ustanowienia lub utrzymywania (w sytuacji, gdy system został już ustanowiony) systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego („EKZS”). Postanowienia EKZS opierają się jednak w dużym stopniu na normach zawartych w Konwencji nr 102. W literaturze przedmiotu jest on nazywany zresztą „europejską wersją Konwencji nr 102”.

Zakres przedmiotowy EKZS obejmuje dziewięć tradycyjnych działów zabezpieczenia społecznego, a mianowicie pomoc leczniczą, zasiłki chorobowe, świadczenia w razie bezrobocia, świadczenia emerytalne, świadczenia z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, świadczenia rodzinne, świadczenia macierzyńskie, świadczenia w razie inwalidztwa, świadczenia w razie śmierci żywiciela rodziny, uregulowanych w częściach od II do X. Ratyfikacja Kodeksu wymaga przyjęcia zobowiązań wynikających z co najmniej sześciu z nich. W tym sensie jest to zdecydowanie wyższy standard, niż ten, do którego odsyła EKS, tj. konwencji MOP nr 102, która wymaga ratyfikacji 3 części. Uwzględniając jednak sytuację ekonomiczną państw członkowskich Rady Europy, a także różny poziom rozwoju zabezpieczenia społecznego w tych państwach, w Kodeksie nadano różną rangę poszczególnym jego częściom, uwzględniając przede wszystkim obciążenia finansowe z nich wynikające. Z tego powodu ratyfikacja części II Kodeksu dotyczącej świadczeń zdrowotnych liczona jest za dwie części, a część V dotycząca świadczeń emerytalnych – za trzy.

Z uwagi na zawarte w ZEKS odwołanie do EKZS i zawarte w tym ostatnim wymagania dotyczące jego ratyfikacji, nie da się skonstruować na gruncie art. 12 ZEKS jednego modelu ochrony socjalnej. Skoro bowiem system zabezpieczenia społecznego ma odpowiadać co najmniej poziomowi niezbędnemu do ratyfikacji EKZS, a EKZS pozostawia państwom pewien margines w zakresie wyboru przyjmowanych zobowiązań, to ZEKS zakłada istnienie różnic pomiędzy systemami państw – stron. Część z państw – stron może bowiem przyjąć zobowiązania wynikające ze wszystkich dziewięciu części ZEKS, a część tylko niektórych z nich (w skrajnym wypadku będą to trzy części, z których jedna będzie liczona za 3, druga za 2, a trzecia za 1 część).

Artykuł 12 ZEKS zobowiązuje ponadto państwa strony stopniowego podnoszenia poziomu systemu zabezpieczenia społecznego. Znaczenie tego zobowiązania zostało doprecyzowane w dotychczasowym dorobku Rady Europy. Oznacza ono rozszerzenie zakresu przedmiotowego o świadczenia dotychczas niewystępujące albo też o świadczenia o charakterze uzupełniającym, a także rozszerzenie zakresu podmiotowego świadczeń na osoby czy grupy osób nieobjęte wcześniej ochroną albo objęte nią, ale w stopniu niewystarczającym.

Także rzeczywisty wzrost poziomu świadczeń stanowi realizację zobowiązania o stopniowym podnoszeniu poziomu systemu zabezpieczenia społecznego.

Na państwach-stronach spoczywa także obowiązek podjęcia określonych środków w celu uregulowania prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli innych układających się stron. Status obcokrajowców powinien być przede wszystkim określony przez umowy międzynarodowe, które mają na celu m.in. zapewnienie równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych układających się stron Karty. Trzeba jednak podkreślić, że zgodnie z załącznikiem do ZEKS, udzielenie świadczeń nieopartych na składce albo inaczej bezskładkowych może być uzależnione od warunku zamieszkania w danym kraju.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że gdy chodzi o perspektywę ratyfikacji ZEKS przez Polskę, to w zakresie odnoszącym się do art. 12 i wynikających z niego zobowiązania, najistotniejsze znaczenie ma spełnienie wymogów niezbędnych do ratyfikacji EKZS. Jak wspomniano, w znacznej mierze opiera się on na standardach wynikających z konwencji MOP nr 102, którą Polska ratyfikowała, przyjmując zobowiązania dotyczące opieki lekarskiej, świadczeń na starość, świadczeń rodzinnych, świadczeń macierzyńskich oraz świadczeń w razie śmierci żywiciela rodziny. Przyjęcie analogicznych części EKZS byłoby tu wystarczające, biorąc pod uwagę sposób liczenia części dotyczących opieki lekarskiej i świadczeń na wypadek starości. Należy jednak zwrócić uwagę na ryzyko związane z wynikających z EKZS wymogów dotyczących stopy zastąpienia, czyli relacji wysokości świadczenia do wysokości poprzednich zarobków. Przykładowo w ubezpieczeniu emerytalnym wynosi ona 40%. Jej osiągnięcie może wkrótce okazać się problematyczne, przy założeniu utrzymania systemu zdefiniowanej składki i obniżenia wieku emerytalnego.