

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Prawo do ubezpieczenia społecznego należy do podstawowych praw człowieka. Prawo to wynika z licznych dokumentów międzynarodowych, a w szczególności z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. (art. 22), Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 9), a także Europejskiej Karty Społecznej (art. 12 ust. 4).

Polska ratyfikowała wyżej wymienione dokumenty, co oznacza, że przyjęła wynikające z nich zobowiązania, w następstwie czego ustawodawstwo i praktyka krajowa powinny pozostawać w zgodności z tymi zobowiązaniami.

Realizacji prawa do ubezpieczenia społecznego służą przede wszystkim krajowe (wewnętrzne) systemy ubezpieczenia społecznego poszczególnych państw. Jednakże nie zawsze są one w stanie zapewnić pełną ochronę ubezpieczeniową, szczególnie w odniesieniu do osób zmieniających, w czasie swej aktywności zawodowej, miejsce zatrudnienia lub zamieszkania. Dlatego też standardem jest zawieranie przez państwa dwustronnych lub wielostronnych umów międzynarodowych z zakresu ubezpieczenia społecznego, które tworzą podstawy koordynacji tych systemów funkcjonujących w umawiających się państwach, zapewniając tym samym skuteczną i pełną ochronę ubezpieczeniową swym obywatelom.

Podstawy prawne dające gwarancję, że zmiana miejsca zatrudnienia lub zamieszkania nie wpłynie negatywnie na sytuację obywatela w zakresie ubezpieczenia społecznego, pozytywnie oddziałują na budowę zaufania obywatela do państwa oraz przyczyniają się do większej aktywności w zakresie poszukiwania zatrudnienia poza granicami Polski, w sytuacji gdy brak tego zatrudnienia w kraju.

Gwarancje takiej ochrony ubezpieczeniowej już mają polscy obywatele podejmujący zatrudnienie lub przemieszczający się na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) oraz Europejskiego Obszaru

Gospodarczego (EOG), a także państw, z którymi łączą Polskę dwustronne umowy ubezpieczeniowe z zakresu zabezpieczenia społecznego. Jednakże gwarancji tych nadal pozbawionych jest wielu polskich obywateli zamieszkałych poza granicami naszego kraju. Jedną z takich grup stanowi Polonia zamieszkała w Kanadzie. Ta grupa osób od wielu lat ze szczególną aktywnością i zaangażowaniem domaga się uregulowania wzajemnych polsko-kanadyjskich stosunków w zakresie ubezpieczenia społecznego. Wskazywane jako uzasadnienie do uregulowania tych stosunków argumenty dotychczas były odsuwane na drugi plan z uwagi na kwestię członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikające stąd zobowiązania – najpierw do przygotowania się, a następnie włączenia się Polski we wspólnotową koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. Jednakże – jak słusznie podnosi środowisko polonijne – Polska nie może ograniczać się wyłącznie do dbałości o interesy swych obywateli zamieszkałych na terytorium państw członkowskich UE/EOG, zapominając o tych zamieszkałych w innych częściach świata. Polacy zamieszkali w Kanadzie także mają swoje problemy, potrzeby i w ich rozwiązaniu liczą na pomoc Państwa Polskiego. Należy zauważyć, że nie chodzi tu o pomoc materialną, lecz stworzenie podstaw prawnych do tego, by mogli uzyskać świadczenia należne im z tytułu płacenia składek ubezpieczeniowych.

Zawarcie polsko-kanadyjskiej umowy ubezpieczeniowej stworzy im podstawy prawne, które pozwolą na rozwiązanie wielu problemów w tym zakresie, jak np. możliwość uzyskania prawa do polskich i/lub kanadyjskich świadczeń (przede wszystkim emerytalnych i rentowych), możliwość podjęcia decyzji o powrocie do kraju bez obaw o utratę prawa do uzyskanych już świadczeń kanadyjskich, możliwość uzyskania polskich świadczeń w miejscu zamieszkania w Kanadzie.

W minionych latach o zawarcie stosownej umowy ubezpieczeniowej występowała już strona kanadyjska, która także dostrzega zalety takich regulacji, i to nie tylko ze względów społecznych czy socjalnych, ale także gospodarczych i ekonomicznych. Polska jest najważniejszym partnerem handlowym Kanady w Europie Środkowo-Wschodniej. Wraz z szybkim wzrostem polskiej gospodarki rośnie liczba możliwości inwestycyjnych dla

kanadyjskiego sektora prywatnego. Takim inwestycjom – obok czynników typowo ekonomicznych – z pewnością będą sprzyjały odpowiednie podstawy prawne w zakresie ubezpieczenia społecznego, które np. uchronią obywateli kanadyjskich podejmujących zatrudnienie w Polsce przed obowiązkiem podwójnego opłacania składek na ubezpieczenia społeczne.

Biorąc powyższe pod uwagę, można wnioskować, że mimo określonych obciążeń dla funduszy ubezpieczeń, związanie Polski umową ubezpieczeniową z Kanadą będzie korzystne, zarówno ze względów społecznych (interesy Polonii kanadyjskiej), jak i ekonomiczno-gospodarczych (rozwój współpracy gospodarczej). Dlatego też wydaje się, że zawarcie polsko-kanadyjskiej umowy ubezpieczeniowej jest zasadne.

2. Dotychczasowy a projektowany stan prawny

Między Polską a Kanadą dotychczas nie było regulacji prawnych w dziedzinie ubezpieczenia społecznego. Stan ten powoduje, że przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń pieniężnych, szczególnie długoterminowych, jak emerytury i renty, każde z państw bierze pod uwagę jedynie okresy ubezpieczenia przebyte na podstawie własnego ustawodawstwa. Wobec braku stosownej dwustronnej umowy dla ustalenia prawa do tych świadczeń i ich wysokości nie jest możliwe sumowanie okresów ubezpieczenia/zatrudnienia przebytych pod działaniem ustawodawstwa każdego z państw. W efekcie liczna grupa Polonii zamieszkałej w Kanadzie nie może uzyskać prawa do tych świadczeń ani przy zastosowaniu wyłącznie polskich lub kanadyjskich wewnętrznych przepisów ubezpieczeniowych, ani przy zastosowaniu – wobec braku umowy – zasady sumowania okresów ubezpieczenia/zatrudnienia – stanowiącej standard w tego typu dwustronnych umowach.

Kolejnym problemem wynikającym z braku dwustronnej polsko-kanadyjskiej umowy regulującej sprawę ubezpieczenia społecznego jest kwestia transferu (eksportu) świadczeń.

W obowiązującym stanie prawnym świadczenia emerytalno-rentowe przysługujące wyłącznie z tytułu ubezpieczenia w Polsce osób zamieszkałych za granicą, w tym także w Kanadzie, są wypłacane – na ich

wniosek – osobie przez nie upoważnionej do odbioru, zamieszkałej w kraju, lub na rachunek bankowy emeryta lub rencisty w kraju. Oznacza to, że osoby zamieszkałe w Kanadzie, które uzyskały już prawo do polskich emerytur lub rent nie mogą ich otrzymywać w miejscu swego zamieszkania w Kanadzie, gdyż polskie ustawodawstwo w takim przypadku przewiduje wypłatę tych świadczeń tylko w kraju.

Przedstawiona Umowa ma na celu zapewnienie możliwej, dla obu Stron, koordynacji systemów ubezpieczenia społecznego.

Założeniem strony polskiej było wynegocjowanie umowy w pełni odpowiadającej standardom międzynarodowym w dziedzinie ubezpieczenia społecznego. Dlatego też została ona oparta na czterech podstawowych zasadach koordynacji systemów, tj.:

- zasadzie równego traktowania – zgodnie z którą osoby objęte zakresem podmiotowym Umowy podlegają zobowiązaniom ustawodawstwa drugiej Strony i są uprawnione do świadczeń przewidzianych przez to ustawodawstwo na równi z obywatelami tej Strony (art. 4 Umowy),
- zasadzie swobodnego transferu (eksportu) świadczeń – zgodnie z którą świadczenia pieniężne nabyte na podstawie ustawodawstwa jednej Strony nie podlegają zmniejszeniu, zmianie, zawieszeniu lub wstrzymaniu wyłącznie z uwagi na fakt, że osoba uprawniona do tych świadczeń ma miejsce zamieszkania na terytorium drugiej Strony. Oznacza to, że fakt zamieszkiwania w drugim państwie nie będzie miał żadnego wpływu na prawo i wysokość wypłacanych świadczeń, z wyłączeniem świadczeń przyznawanych w szczególnym trybie lub w drodze wyjątku w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto osobom uprawnionym do świadczeń przyznanych na podstawie Umowy, a zamieszkałym na terytorium państwa trzeciego świadczenia będą wypłacane na tych samych warunkach, jak własnym obywatelom zamieszkałym na terytorium państwa trzeciego. W odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej oznacza to transfer świadczeń osobom zamieszkałym na terytorium państwa trzeciego, z którym łączy Polskę dwustronna umowa o zabezpieczeniu społecznym, przewidująca taki

transfer, natomiast osobom zamieszkałym na terytorium państwa trzeciego, z którym nie łączy Polski dwustronna umowa o zabezpieczeniu społecznym – świadczenia będą przekazywane na konto świadczeniobiorcy w kraju lub do rąk osoby upoważnionej (art. 5 Umowy),

- zasadzie jedności stosowanego ustawodawstwa – zgodnie z którą pracownik wykonujący pracę na terytorium Strony, w odniesieniu do tej pracy – w dziedzinie zabezpieczenia społecznego – będzie podlegał wyłącznie ustawodawstwu tej Strony (art. 6 Umowy),
- zasadzie sumowania okresów ubezpieczenia/zatrudnienia – zgodnie z którą następuje sumowanie wszelkich okresów ubezpieczenia/zatrudnienia przebytych pod działaniem polskiego lub kanadyjskiego ustawodawstwa, które w myśl tego ustawodawstwa są wymagane do nabycia lub zachowania prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a także do obliczania wymiaru tych świadczeń (art. 11 Umowy).

Przedstawiona Umowa oprócz zapisów dotyczących wymienionych powyżej zasad koordynacyjnych zawiera także regulacje merytoryczne odnoszące się do poszczególnych dziedzin ubezpieczenia społecznego objętych zakresem przedmiotowym Umowy. Zawiera on uregulowania w zakresie:

- a) właściwego ustawodawstwa (art. 6-9 Umowy)

W tym zakresie zasadą jest obowiązywanie w odniesieniu do danej pracy wykonywanej na terytorium Strony, ustawodawstwa tej Strony. Osoby, do których zastosowanie będą miały postanowienia Umowy, będą podlegały ustawodawstwu tego państwa, na terytorium którego pracują (wykonują pracę), przy czym art. 7 i 8 Umowy wskazują pewne wyjątki od tej podstawowej zasady. Wyjątki te wynikają głównie z charakteru lub specyfiki wykonywanej pracy (zawodu) i powszechnie występują w tego typu umowach dwustronnych, jak też w przepisach wspólnotowych. Dodatkowo art. 9 Umowy dopuszcza możliwość zmiany postanowień art. 6-8 w odniesieniu do jakiegokolwiek osoby lub kategorii osób.

b) świadczeń emerytalno-rentowych (art. 14-16 Umowy)

W tym zakresie projekt Umowy przewiduje, że uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych będą ustalane z uwzględnieniem łączonych okresów ubezpieczenia przebytych w obydwu państwach, przy czym koszty tak ustalanych świadczeń będą obciążały instytucje ubezpieczeniowe Polski i Kanady proporcjonalnie do okresów ubezpieczenia przebytych w danym państwie. Wysokość tych świadczeń będzie ustalana według następujących zasad:

- w przypadkach, gdy okresy ubezpieczenia przebyte tylko po jednej Stronie dają prawo do emerytury lub renty w myśl przepisów tej Strony, wówczas ubezpieczony otrzyma od tej Strony świadczenie wyliczone tylko na podstawie tych okresów ubezpieczenia, a druga Strona wypłaci część świadczenia, przyznaną za swoje okresy ubezpieczenia. Wysokość przyznanej części świadczenia stanowi wysokość świadczenia odpowiadającego stosunkowi sumy okresów ubezpieczenia przebytych po tej Stronie do sumy okresów ubezpieczenia przebytych w obydwu państwach,
- w przypadkach, gdy okresy ubezpieczenia przebyte w Polsce nie dają prawa do polskiej emerytury lub renty oraz okresy ubezpieczenia przebyte w Kanadzie nie dają prawa do kanadyjskiej emerytury lub renty, każde z państw ustala prawo do świadczenia na podstawie sumy okresów ubezpieczenia przebytych w obydwu państwach i wypłaca je w wysokości odpowiadającej stosunkowi sumy własnych okresów ubezpieczenia do ich sumy uzyskanej w obydwu państwach.

Powyższe oznacza, że Umowa wprowadza zasadę „pro rata temporis” (proporcji okresów), zgodnie z którą ustalanie częściowych świadczeń (z zastosowaniem sumowania okresów) będzie obligatoryjne tylko w tych przypadkach, gdy jest to dla zainteresowanego korzystniejsze lub gdy w jednym lub w żadnym z państw nie ma on prawa do emerytury lub renty w pełnej wysokości.

c) świadczeń z tytułu wypadku przy pracy lub chorób zawodowych (art. 17 Umowy)

Prawo do świadczeń z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej będzie ustalane zgodnie z ustawodawstwem, które miało zastosowanie w chwili zaistnienia wypadku lub w czasie wykonywania pracy, w wyniku której powstała choroba zawodowa.

d) zasiłków pogrzebowych (art. 18 Umowy)

Prawo do zasiłku pogrzebowego, jak też innych świadczeń z tytułu śmierci będzie przyznawane przez instytucję właściwą Strony, zgodnie z ustawodawstwem tej Strony.

Proponowane zasady ustalania prawa do świadczeń objętych zakresem przedmiotowym Umowy oraz ich wypłaty będą obowiązywały od dnia wejścia w życie Umowy. Postanowienia Umowy nie będą uzasadniały roszczeń o wypłatę świadczeń za okres przed jej wejściem w życie, ale okresy ubezpieczenia przebyte zgodnie z ustawodawstwem każdej ze Stron przed dniem wejścia w życie Umowy będą uwzględniane przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń przyznawanych na jej podstawie.

Umowa została zawarta na czas nieokreślony. W przypadku jej wypowiedzenia będzie nadal miała zastosowanie do uprawnień nabytych w okresie jej obowiązywania.

3. Skutki wejścia w życie Umowy

Chcąc określić przewidywane skutki wejścia w życie polsko-kanadyjskiej Umowy o zabezpieczeniu społecznym należy stwierdzić, że przyjęcie i wprowadzenie w życie zaproponowanych w Umowie uregulowań z pewnością zapewni:

- eliminację negatywnej i pozytywnej kolizji ustawodawstw (podwójne opłacanie składek ubezpieczeniowych lub brak ubezpieczenia),
- uwzględnianie okresów ubezpieczenia przebytych w Kanadzie w celu ustalenia prawa i wysokości polskich świadczeń (i odwrotnie),
- transfer świadczeń osobom uprawnionym zamieszkałym na terytorium drugiej Umawiającej się Strony,

- ochronę przed utratą praw przysługujących z zabezpieczenia społecznego, nabytych w części na terytorium drugiego państwa.

Postanowienia dotyczące właściwego ustawodawstwa (część II Umowy) przez eliminację podwójnego opłacania składek ubezpieczeniowych mogą przyczynić się do poprawy współpracy gospodarczej między Polską i Kanadą. Natomiast sam fakt związania Polski i Kanady umową zabezpieczeniową może mieć pozytywny wpływ na poprawę wizerunku Polski na arenie międzynarodowej, a z pewnością na poprawę wizerunku Polski wśród Polonii zamieszkałej w Kanadzie i jej stosunek do Państwa Polskiego.

Wejście w życie polsko-kanadyjskiej Umowy będzie oczywiście wiązało się z określonymi skutkami finansowymi, wynikającymi z:

- przyznawania prawa do nowych świadczeń emerytalno-rentowych i ich wypłaty oraz
- transferu do Kanady polskich świadczeń już przyznanych.

Skutki te nie będą obciążały budżetu państwa, lecz fundusze ubezpieczeniowe, głównie: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Szacunkowe wyliczenia¹⁾ wskazują, że koszt świadczeń długoterminowych (emerytur, rent) transferowanych do Kanady:

- w roku 2006 wyniosłby – około 144 mln zł przy szacunkowej przeciętnej miesięcznej liczbie emerytów i rencistów – 32,6 tys. osób,
- w roku 2007 wyniosłby – około 258 mln zł przy szacunkowej przeciętnej miesięcznej liczbie emerytów i rencistów – 31,9 tys. osób.

W szacunkach nie został uwzględniony problem reemigracji Polaków, czyli powroty do Polski. Fakt ten niewątpliwie przyczyni się do zmniejszenia kwoty eksportowanych świadczeń, ale praktycznie nie zmniejszy wydatków funduszy ubezpieczeniowych, gdyż wydatki te będą wówczas ponoszone na wypłatę świadczeń dla tych osób w kraju.

¹⁾ Opracowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Departamentu Statystyki pt. „Szacunek skutków finansowych transferu świadczeń emerytalno-rentowych z Polski do Kanady”, maj 2005 r.

Wydatki z tytułu transferu świadczeń do Kanady nie powinny być traktowane jako dodatkowy koszt instytucji ubezpieczeniowych, gdyż są one realizacją wcześniejszych zobowiązań wynikających z pobierania składek na ubezpieczenie społeczne.

Szacunki po stronie kanadyjskiej nie są znane. Przypuszczać można, że – z uwagi na tendencje migracyjne z Polski do Kanady, a nie odwrotnie – są one zdecydowanie niższe niż po stronie polskiej.

Dla celów sporządzenia szacunków przyjęto, że umowa wejdzie w życie 1 stycznia 2006 r., jednakże już wiadomo, że termin ten nie jest realny. Przewiduje się, że wejście w życie Umowy – z uwagi na procedurę związaną z podpisaniem, ratyfikacją i wejściem w życie umowy – byłoby możliwe z końcem 2008 r. lub na początku 2009 r.

4. Tryb związania Rzeczypospolitej Polskiej Umową

Biorąc pod uwagę postanowienia art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zakres przedmiotowy polsko-kanadyjskiej umowy o zabezpieczeniu społecznym podlega ona ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

a) podmioty prawa krajowego, których dotyczy Umowa

Postanowienia Umowy mają zastosowanie do pracowników i osób pracujących na własny rachunek, podlegających ubezpieczeniu społecznemu na terytorium każdej ze Stron, jak również do członków ich rodzin i innych osób uprawnionych, pozostałych po śmierci żywiciela.

Umowa będzie miała szczególne znaczenie dla osób fizycznych w zakresie uzyskiwania prawa do świadczeń: z tytułu niezdolności do pracy, starości, śmierci, wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Umowa nie dotyczy bezpośrednio osób prawnych, ale rozwiązania w niej przyjęte mają przełożenie na poprawę sytuacji polskich osób prawnych prowadzących działalność na terytorium Kanady, szczególnie przez eliminację podwójnego opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Dzięki temu postanowienia Umowy będą sprzyjały współpracy gospodarczej oraz ułatwią swobodny przepływ ludności.

- b) sposób, w jaki Umowa dotyczy spraw uregulowanych w prawie wewnętrznym

Postanowienia Umowy odnoszą się do spraw uregulowanych w następujących ustawach:

1. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. Nr 199, poz. 1673, z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz. U. Nr 199, poz. 1674, z późn. zm.).

- c) środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania Umowy

Wejście w życie Umowy nie pociągnie za sobą konieczności dokonywania zmian w polskim ustawodawstwie wewnętrznym. Wymogiem niezbędnym jest jedynie zawarcie przez obie Strony Porozumienia Administracyjnego (wykonawczego) w sprawie stosowania Umowy. Porozumienie to – wraz z Umową – zostało podpisane w Warszawie w dniu 2 kwietnia 2008 r. i zacznie obowiązywać wraz z wejściem w życie polsko-kanadyjskiej umowy o zabezpieczeniu społecznym.

38/06/BS