

Nina Skórska-Książek

Uniwersytet Rzeszowski

sk@adwokatsk.pl

<http://orcid.org/0009-0009-0483-6482>

Ochrona osób niepełnosprawnych na rynku pracy w konwencjach i zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Pracy

Na potrzeby niniejszego opracowania dokonano przeglądu najistotniejszych aktów Międzynarodowej Organizacji Pracy, a na ich podstawie podjęto analizę ewolucji zaleceń zmierzających do wyeliminowania dyskryminacji osób z niepełnosprawnością z rynku pracy oraz ich celowość. W związku z tym istotne stało się ustalenie okoliczności, które wpłynęły na powstanie i kształt proponowanych rozwiązań dotyczących osób niepełnosprawnych oraz na to, jakie czynniki spowodowały podjęcie prac nad ułatwieniem dostępu do rynku pracy osób z niepełnosprawnościami. Celem analiz jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy prace Międzynarodowej Organizacji Pracy rzeczywiście przyczyniły się do ułatwienia dostępu do rynku pracy dla osób niepełnosprawnych.

Uwagi wstępne

Traumatyczne doświadczenia przeszłości często stanowią punkty zwrotne w dziejach, oddziałując także na myśl społeczną. Ofiary I, a następnie II wojny światowej uświadomiły światu, że konieczne jest podjęcie wysiłków w celu uniknięcia nie tylko następnych konfliktów na tę skalę i ogromnej liczby ofiar, ale również nienawiści, pogardy i nierówności, które do nich prowadzą. W tamtym czasie równie istotne było poradzenie sobie ze skutkami wojen, przede wszystkim

zaś przywrócenie samodzielności życiowej milionom ludzi, których wojny uczyniły niepełnosprawnymi lub inwalidami¹. Był to palący problem, zważywszy, że po I wojnie światowej w samych Niemczech było 2,7 mln inwalidów wojennych, 5,6 mln lżej rannych oraz 2 mln poległych, co oznaczało ubytek z gospodarki narodowej co najmniej 4,7 mln mężczyzn². Było to 7% populacji ogółem i ponad 10% ludności w wieku produkcyjnym. Liczby te były jeszcze wyższe po kolejnej wojnie światowej.

Inwalidzi wojenni stanowili obciążenie dla społeczeństwa i gospodarki, a skala indywidualnych tragedii ludzkich stanowiła wyzwanie moralne. Wobec tego rządy większości państw zaangażowanych w Wielką Wojnę, a potem II wojnę światową odniosły się do tych kwestii w swoim ustawodawstwie, dążąc do jak najszerzej rehabilitacji zawodowej inwalidów. Widoczne jest to tak w ustawodawstwie państw zachodnich (np. pruska *Krüppelfürsorgegesetz*, niem. Ustawa o pomocy inwalidom wojennym, z 1920 roku)³, jak i polskim (Ustawa z dnia 18 marca 1921 roku o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową)⁴.

Problem został dostrzeżony również przez organizacje międzynarodowe, z Międzynarodową Organizacją Pracy na czele. Organizacja ta, utworzona w 1919 roku, była afiliowana przy Lidze Narodów, a po II wojnie światowej przy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jej celem jest podnoszenie i stanie na straży realizacji standardów wykonywania pracy oraz przyczynianie się do rozwoju człowieka, który dokonuje się między innymi przez pracę⁵. MOP już w latach 30. XX wieku podniosła problematykę niepełnosprawności, między innymi w zaleceniach odnoszących się do ubezpieczenia na wypadek inwalidztwa. Większość prac nad aktami odnoszącymi się do niepełnosprawności podjęto już po II wojnie światowej, publikując je kolejno w latach: 1955, 1958, 1964, 1983 i 2001.

¹ Inwalida jest rozumiany jako osoba niepełnosprawna, której niepełnosprawność jest skutkiem działań wojennych. Z kolei w celu uczynienia zadość zasadom języka polskiego terminy „niepełnosprawni”, „osoby niepełnosprawne” i „osoby z niepełnosprawnościami” będą używane synonimicznie.

² H.R. Perry, *Recycling the disabled: army, medicine, and modernity in WWI Germany*, Manchester University Press, Manchester 2014, s. 2–13.

³ C. Poore, *Disability in Twentieth-Century German Culture*, Ann Arbor, University of Michigan Press, MI 2007, s. 1–66.

⁴ Dz.U. z 1921 r. Nr 32, poz. 195.

⁵ U. Bejma, *Praca jako wartość w życiu człowieka. Wybrane aspekty*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej” 2015, nr 4, s. 47–73.

Warto zwrócić uwagę, że początkowo często używane pojęcie *inwalidy*, głównie w kontekście osób, które odniosły trwałe uszczerbki w związku z działaniami wojennymi, w toku prac Międzynarodowej Organizacji Pracy stopniowo zanikało. Wynikało to głównie ze zmniejszania się liczby ofiar wojny na skutek następstwa pokoleń. Jednocześnie coraz częściej widoczne są zwroty, które odcinają się od języka stygmatyzującego czy mającego nacechowanie emocjonalne lub oceniające, takie jak osoba niepełnosprawna, niepełnosprawny, osoba z niepełnosprawnością.

Niniejszy artykuł stanowi przegląd tych aktów MOP mających rangę konwencji lub zalecenia i stanowiących element polityki ONZ w przedmiocie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przyjęto metodę dogmatyczno-prawną. Głównym celem jest udowodnienie, że prace MOP i ich wyniki w postaci aktów stanowiących standardy ochrony niepełnosprawnych były odzwierciedleniem bieżących tendencji w traktowaniu osób z niepełnosprawnościami. Jednocześnie wskazuje to na siłę zmian motywowanych względami moralnymi, które mogą stać się obowiązującymi zasadami prawnymi.

Rehabilitacja zawodowa – Zalecenie nr 99 z 1955 roku

Najstarszym dokumentem MOP skupiającym się na problemie pracy osób z dysfunkcjami jest Zalecenie nr 99 z 1955 roku⁶. Reguluje ono zasady prowadzenia poradnictwa i przygotowania zawodowego oraz tworzy zasady zwiększające możliwość zatrudniania *inwalidów*. Uchwalenie Zalecenia stanowi zwieńczenie kilkuletniego procesu analiz sytuacji niepełnosprawnych na rynku pracy i znaczenia rehabilitacji zawodowej w ich życiu⁷.

Badania i eksperymenty realizowane na zlecenie MOP i ONZ udowodniły znaczenie pracy zawodowej jako formy rehabilitacji. Odzwierciedlenie tego znalazło wyraz w preambule, gdzie podkreślano rolę rehabilitacji zawodowej, której skutkiem miało być włączenie niepełnosprawnych w pełni w życie społeczne i gospodarcze. Nie porzucono przy tym myśli systemowej, widząc pracę jako element szerszej całości, obok „usług lekarskich, psychologicznych, społecznych,

⁶ Zalecenie Nr 99 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów przyjęte 22 czerwca 1955 roku przez Konferencję Ogólną MOP, <https://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z099.html> [dostęp: 10.06.2025].

⁷ G. Bregain, *The ILO and the shift towards economic liberalization in the international professional rehabilitation policy of people with disabilities after World War II*, [w:] *Marginalized Groups, Inequalities and the Post-War Welfare State. Whose welfare?*, red. M. Baard, P. Van Trigt, Routledge, London 2020, <https://shs.hal.science/halshs-02366479/document> [dostęp: 10.06.2025].

wychowawczych, poradnictwa zawodowego, przygotowania zawodowego i zatrudnienia, jak też ogólnej kontroli”.

Sytuacja po II wojnie światowej, która zniszczyła państwa europejskie, wymagała wykorzystania potencjału wszystkich obywateli, w tym upośledzonych w różnym zakresie. Twierdzenie jednak, że było to jedynym celem MOP, byłoby zbyt dalekie. Twórcy Zalecenia kierowali się głębokim humanitaryzmem i przekonaniem, że inwestycja w niepełnosprawnych jest mierzona nie tylko jako zwrot poniesionych nakładów finansowych, lecz także miernikami niefinansowymi⁸. Znalazło to wyraz w przyjęciu zasady, że wsparcie i pomoc powinny być skierowane i dostępne dla wszystkich niepełnosprawnych, bez względu na ich cechy demograficzne czy przyczyny uszczerbku na zdrowiu.

Twórcy Zalecenia przewidzieli jednak mechanizm zabezpieczenia przed nadużyciami w stosunku do osób z niepełnosprawnościami. Warunkiem stosowania zasad Zalecenia było takie wspieranie niepełnosprawnych, które rzeczywiście przygotuje ich do pracy, którą mogą wykonywać z uwagi na swoje indywidualne możliwości oraz sytuację rynkową i takiej, która może stanowić dla nich trwałe źródło utrzymania. Mechanizm bezpieczeństwa chroni niepełnosprawnych w ten sposób, że nie pozwala na ich wykorzystywanie w przestępstwach polegających na organizacji kursów zawodowych nieprzystosowanych do ich potrzeb, ale także chroni ich samopoczucie poprzez wprowadzony zakaz wzbudzania zbyt dużych nadziei i oczekiwań⁹.

Postulatem czy raczej żądaniem MOP w stosunku do państw, które chcą zastosować się do Zalecenia, jest użycie wszelkich sił i środków w celu rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych. Dekadę po zakończeniu wielkiego konfliktu panowała jednak świadomość, że mogą zaistnieć „ograniczenia krajowe” i „poszczególne przypadki”. Metodami i środkami pomocy są między innymi rozmowa z doradcą zawodowym; zastosowanie odpowiednich testów sprawności i uzdolnienia, a w razie potrzeby i innych testów psychologicznych; określenie uzdolnień i rozwoju zdolności poprzez doświadczenia lub przeprowadzenie odpowiednich prób praktycznych, bądź innymi podobnymi sposobami; czy określenie sprawności fizycznych zainteresowanego w odniesieniu do wymogów różnych zawodów oraz ocena możliwości zwiększenia tych sprawności. Jednocześnie zawarto klauzulę obowiązku stosowania metod i środków o jakości odpowiadającej tej oferowanej osobom pełnosprawnym.

⁸ K.T. Jenkins, *World Trends in Vocational Rehabilitation and Employment of the Handicapped*, [w:] *From School to Work*, red. J. Elkins, Fred and Eleanor Schonell Educational Research Centre, St. Lucia 1976, s. 47–55.

⁹ *Inclusion of People with Disabilities in Vocational Training: a Practical Guide*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2013, s. 23–26.

Międzynarodowa Organizacja Pracy odnosiła się również do problematyki dopasowania zawodu do możliwości i ograniczeń beneficjentów pomocy z jednej strony, a możliwości i oczekiwań rynku pracy z drugiej. Uznano za celowe dobieranie zatrudnienia tak, by ograniczenia jak najmniej rzutowały na wykonywanie obowiązków i *vice versa* – by wykonywanie obowiązków jak najmniej obciążało zdrowie niepełnosprawnych. Za słuszne uznano także – jeśli niepełnosprawność powstała później niż we wczesnym okresie życia, jak u inwalidów wojennych – kształcenie niepełnosprawnych w zawodach wyuczonych lub pokrewnych ich wykształceniu. Działania te powinny być też prowadzone do skutku, którym jest stan równości w wykonywaniu obowiązków przez niepełnosprawnego w porównaniu do pracowników pełnosprawnych, o ile nie ma ku temu przeciwwskazań medycznych (tylko ciężkie niepełnosprawności powinny skutkować stosowaniem środków specjalnych). Widoczne jest – zwłaszcza w tym ostatnim – dążenie do rehabilitacji społecznej poprzez pracę¹⁰.

Już w połowie lat 50. XX wieku uważano za zasadne tworzenie zachęt dla przedsiębiorców, by zmniejszali nierówności pomiędzy niepełnosprawnymi a pełnosprawnymi pracownikami. Postulowano, by państwo oferowało wsparcie finansowe czy świadczyło usługi medyczne, a także podejmowało stosowne kroki prawne. Zalecenie w dalszej części podnosiło kwestie formalne i organizacyjne, zatrudnienia ochronnego czy przeciwdziałania problemom na rynku pracy adolescentów niepełnosprawnych, których analiza nadmiernie rozbudowałaby rozważania, choć warto nadmienić, że zauważano problem niepełnosprawności na wsi¹¹.

Wydaje się, że Zalecenie MOP z 1955 roku odzwierciedla ówczesne tendencje w traktowaniu osób niepełnosprawnych. Niedawno zakończona wojna światowa, konieczność włączenia do życia społecznego i gospodarczego milionów osób z dysfunkcjami, jak również świadomość wciąż likwidowanych zniszczeń są widoczne tak w języku, jak i w postulatach MOP. Działania wobec niepełnosprawnych (*inwalidów*) były jednak podejmowane nie tylko z pobudek gospodarczych, ale przede wszystkim głęboko humanistycznych – na bazie przekonania o konieczności rozwoju jednostki ludzkiej i potrzeby poczucia samorealizacji. Jednocześnie silnie przebija się z warstwy językowej postulatowość Zalecenia, a nie obligatoryjność stosowania się do sformułowanych w nim zasad.

¹⁰ K. Roszewska, *Prawo do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami według regulacji MOP i ONZ*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 5, s. 13–18.

¹¹ M. Paluszkiwicz, *Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami jako wartość prawnie chroniona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019, s. 133–134.

Zakaz dyskryminacji – Konwencja nr 111 z 1958 roku

Następny dokument, w którym Międzynarodowa Organizacja Pracy zajęła się problemami osób z niepełnosprawnościami, to Konwencja nr 111 z 1958 roku¹², dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. Na kształt Konwencji miała wpływ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka przyjęta w 1948 roku, a także Deklaracja Filadelfijska MOP z 1944 roku. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że Konwencja nr 111 dokonuje podsumowania obydwu wspomnianych aktów i dostosowania jej postanowień do warunków rynku pracy¹³.

Główny cel Konwencji nr 111 to zapewnienie równości wszystkich ludzi. Tak jak PDPC oraz Deklaracja Filadelfijska podnosi ona problem zapewnienia równości, konkretyzując go na płaszczyźnie ekonomicznej. Przecistawiając się dyskryminacji ze względu na jakiegokolwiek czynniki, przeciwstawia się również dyskryminacji z uwagi na zdrowie oraz stan sprawności fizycznej i psychicznej. Wyrażone jest to jednak nie *explicite*, ale jest dorozumiane z ogólnej definicji dyskryminacji.

Ponieważ katalog przyczyn dyskryminacji nie jest zamknięty, również niepełnosprawność można uznać za spełniającą przesłankę, że „[dyskryminacją jest – dop. aut.] wszelkie inne rozróżnienie, wyłączenie lub uprzywilejowanie powodujące zniweczenie albo naruszenie równości szans lub traktowania w zakresie zatrudnienia lub wykonywania zawodu”. Dodatkowo można domniemywać, że niepełnosprawność znajduje się w tym katalogu na mocy postanowień wcześniejszego o trzy lata Zalecenia nr 99. Co ważne, od samego początku wskazywano, że brak wyraźnego wpisania niepełnosprawności na listę czynników mogących być przyczyną dyskryminacji osłabia siłę Konwencji i może przyczyniać się do spowolnienia procesu wyrównywania szans¹⁴.

Ważne w kontekście omawiania równości jest zrozumienie, czym nie jest zachwianie równością. Zważywszy na to, że równość to traktowanie osób w sposób odpowiedni do ich sytuacji, z uwzględnieniem sytuacji osób podobnie doświadczanych, dyskryminacją nie mogą być „wyłączenia i uprzywilejowania, oparte na kwalifikacjach wymaganych dla określonego zatrudnienia”. Uwaga ta nadaje Konwencji merytokratyczny kierunek. Jednocześnie za niesprzeczne

¹² Konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1958 roku (Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218).

¹³ J. Rosner, *Tendencje rozwojowe międzynarodowego prawa pracy*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1981, nr 5, s. 21–32.

¹⁴ A. O'Reilly, *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2003, s. 13–14.

z zasadami antydyskryminacyjnymi uznano wszelkie działania wynikające ze stosowania innych konwencji oraz środki stosowane przez państwa po konsultacjach z zainteresowanymi grupami. Co interesujące, za nienoszące znamion dyskryminacji uznano podjęcie działań wobec osoby podejrzewanej o umyślne narażanie bezpieczeństwa państwa. Mając na uwadze specyfikę okresu, w którym powstała Konwencja, to jest najbardziej ponurą dekadę zbrojeń jądrowych Stanów Zjednoczonych i ZSRR oraz wzajemnej szpiegomanii, nie dziwi zawarcie tego rodzaju mechanizmu. Dano w ten sposób furtkę krajowym ustawodawcom oraz wymiarom sprawiedliwości, by zamknąć możliwość podejrzanym zasłaniania się przepisami antydyskryminacyjnymi¹⁵.

Realizację celu antydyskryminacyjnego zamierzano zagwarantować między innymi poprzez wspieranie współpracy państw, organizacji pracodawców i pracowników; uchylenie przepisów umożliwiających dyskryminację; czy poprzez organizację systemu poradnictwa zawodowego i przygotowania do zawodu. Interesujące jest, że twórcy Konwencji uwzględnili nie tylko swoje postulaty, ale także możliwość wystąpienia lokalnych różnic w stosowaniu jej zasad oraz we wprowadzaniu ich w życie. Świadczy to nie tylko o wrażliwości na różnice kulturowe, ale również pozwala wdrażać postanowienia Konwencji w miejscach, w których mogłaby zostać odebrana jako narzędzie rewolucji społecznej. Można wobec tego uznać, że twórcy Konwencji mieli raczej dążenia ewolucyjne niż rewolucyjne.

W jakim stopniu Konwencja nr 111 odpowiadała ówczesnym potrzebom i tendencjom odnoszenia się do osób niepełnosprawnych? Odpowiedź na to pytanie z jednej strony wskazuje jej geneza w postaci PDPC i Konwencji Fildelfijskiej, które promują równość wszystkich ludzi bez względu na dowolne czynniki, co wpływa na dostrzegalny brak niepełnosprawności (ujętej dowolnym słowem) w katalogu czynników mogących przyczyniać się do dyskryminacji. Należy jednak pamiętać, że rewolucja modernistyczna i przełom w myśleniu o niepełnosprawności nastąpią już w ciągu kilku, kilkunastu lat od opublikowania tego dokumentu. Wydaje się więc, że Konwencja bardziej odnosiła się do ogólnego dążenia do poprawy sytuacji grup do tej pory uznawanych za dyskryminowane niż do dyskryminacji konkretnie osób z niepełnosprawnościami, a więc nie zabezpieczała w pełni ich partykularnych interesów.

¹⁵ T. Teklè, *ILO Convention 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention*, 1958 (No. 111), [w:] *International and European Labour Law*, red. E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier, Nomos, Baden-Baden 2018, s. 612–630.

Prowadzenie odpowiedniej polityki zatrudnienia – Konwencja nr 122 z 1964 roku

Lata 60. XX wieku to okres doprecyzowywania przez instytucje międzynarodowe praw człowieka I i II generacji. Pierwsza generacja to prawa podstawowe, skodyfikowane w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych w 1966 roku; II generacja to prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne gwarantowane przez Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, również przyjęty w 1966 roku. Dokumenty te podsumowywały akty przyjęte w ciągu funkcjonowania agend międzynarodowych od początku Ligi Narodów w 1919 roku, a szczególnie po II wojnie światowej¹⁶. Jednym z tych dokumentów była Konwencja MOP nr 122 z 1964 roku¹⁷.

Konwencja ta podsumowywała dotychczasowe działania MOP w obszarze odnoszącym się do prowadzenia polityki zatrudnienia. Jednymi z najważniejszych poprzedzających ją aktów była Konwencja nr 2, która wskazywała na potrzebę ochrony pracy, oraz Konwencja nr 88 dotycząca służby zatrudnienia. Ich zasadnicze znaczenie dla rozwoju praw ekonomicznych polega przede wszystkim na tworzeniu nacisków na państwa w celu realizacji polityki umożliwiającej jak najpełniejsze zatrudnienie. Do tego zauważa się wpływ ustawodawstwa państw narodowych, które przyjmowały prawa przeciwko bezrobociu, wpisując je również w swoje konstytucje (np. Włochy w 1947 roku)¹⁸.

Twórcy Konwencji podkreślali w tekście znaczenie pracy dla rozwoju człowieka oraz prawo ludzi do dobrobytu osiąganego własną pracą, co znalazło wyraz w obszernej preambule. Następnie w trzech artykułach sformułowano podstawowe zasady prowadzenia przez państwa odpowiedniej polityki zatrudnienia. Są to kolejno: zapewnienie produktywności pracy, możliwie pełnego zatrudnienia, możliwości wyboru zawodu i zdobywania kwalifikacji, uwzględnianie stopnia rozwoju państw (kontekst lokalny) i współpraca państwa z organizacjami i środowiskami zainteresowanymi¹⁹.

Prawo do pracy lub inaczej – wolność do pracy, nie może być przy tym w myśl Konwencji traktowana jako przymus lub obowiązek pracy. Swoboda

¹⁶ R. Andrzejczuk, *Prawa człowieka – rozwój treści*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, nr 1, s. 51–82.

¹⁷ Konwencja nr 122 dotycząca polityki zatrudnienia, przyjęta w Genewie dnia 9 lipca 1964 r. (Dz.U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31).

¹⁸ J. Mayer, *The Employment Policy Convention: Scope, Assessment and Prospects*, „International Labour Review” 1991, nr 3, s. 339–358.

¹⁹ A. Michalska, *Ochrona praw człowieka w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 3, s. 17–44.

wyboru zawodu i zatrudnienia opiera się na woli jednostki, nie zaś na wtłoczeniu jej w tryby gospodarki za wszelką cenę. Inaczej mówiąc – na państwo nałożono obowiązek stworzenia dostatecznej liczby miejsc pracy, nie nakładając obowiązku zapewnienia tych miejsc przez obywateli. Odbiegało to od rozwiązań obserwowanych w tamtym okresie w państwach socjalistycznych²⁰.

Wydaje się też, że twórcy Konwencji rozumieli, że niemożliwe jest rzeczywiste uzyskanie stanu pełnego zatrudnienia. Podobnie zauważali oni i uwzględniali uwarunkowania lokalne, tak gospodarcze, jak kulturowe. Konwencja nie tworzy więc systemu obligatoryjnych, kategorycznie egzekwowalnych wymagań, ale jest raczej zbiorem wskazówek dla rządów²¹. Państwa z kolei w powyższym świetle stanowią główne stymulatory gospodarki i polityki zatrudnienia.

Konwencja nr 122 nie odnosi się bezpośrednio do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ale trzeba ją rozpatrywać również w tym kontekście, ponieważ osiągnięcie pełnego zatrudnienia nie jest możliwe bez aktywizacji i rehabilitacji zawodowej niepełnosprawnych. Środowiska osób niepełnosprawnych są również istotne w trakcie przewidywanych przez Konwencję konsultacji państwa ze środowiskami zainteresowanymi zmianami na rynku pracy.

Dodatkowo twierdzenie o obejmowaniu przez Konwencję nr 122 także osób niepełnosprawnych wspiera przekonanie, że nie może ona być rozpatrywana w próżni legislacyjnej i w oderwaniu od poprzednich dokumentów Międzynarodowej Organizacji Pracy. Systemowość rozwiązań MOP, na które składają się konwencje i zalecenia, nakazuje więc uwzględnienie już omówionych dokumentów – Zalecenia nr 99 i Konwencji nr 111 – w interpretacji Konwencji nr 122. Bez podejścia uwzględniającego niepełnosprawnych problematyka walki z bezrobociem byłaby niepełna i można byłoby w takim razie dopatrywać się w tym znamion dyskryminacji²².

Nakaz wsparcia osób niepełnosprawnych na rynku pracy – Konwencja nr 159 z 1983 roku

Głównym dokumentem MOP podnoszącym problematykę osób niepełnosprawnych na rynku pracy jest obecnie Konwencja nr 159 z 1983 roku. Zauważał-

²⁰ J. Chumiński, *Systemowe uwarunkowania erozji etosu pracy w PRL (na przykładzie środowiska robotników przemysłowych 1945–1956)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Seria: Ekonomia” 2009, nr 3, s. 251–272.

²¹ S. Poździej, *Aktywna polityka społeczna państwa jako wyraz realizacji socjalnych praw obywatelskich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 1, s. 115–130.

²² M. Wysocka-Madej, E. Rybicka, R. Lemieszewska, *Międzynarodowa Organizacja Pracy. 90 lat istnienia*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 189.

ny wpływ wydanego 18 lat wcześniej Zalecenia nr 99 na prawodawstwo krajów, które je przyjęły, zachęcił MOP do wprowadzenia bardziej kompleksowego dokumentu. Zmiany społeczno-gospodarcze, jakie zaszły w tym czasie, w tym zmniejszenie liczby inwalidów wojennych na rynku pracy na skutek upływu czasu od zakończenia II wojny światowej, spowodowały też zmianę paradygmatu myślenia o niepełnosprawności i pomocy osobom z niepełnosprawnościami. Odchodząc od paradygmatu opiekuńczego, przyjęto paradygmat praw²³. Do tego warto zaznaczyć, że lata 1983–1993 ONZ uznała za dekadę poświęconą osobom niepełnosprawnym.

Jako podstawę przyjęto zaktualizowaną definicję osoby niepełnosprawnej. Poza wskazaniem przyczyn i skutków upośledzenia zdrowia podkreślono w niej znaczenie orzekania o niepełnosprawności w drodze decyzji organów państwa do tego powołanych. Ustanowienie tego elementu oznaczało jednocześnie wprowadzenie wymogu stworzenia takich systemów w państwach-sygnatariuszach. System ten miał dokonywać rozróżnienia pomiędzy rodzajami niepełnosprawności i dopasowywać do nich pomoc państwa, by czynić wysiłki systemowe bardziej dostosowanymi do realnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami²⁴.

Na tym tle zrozumiały stały się cel, czyli nałożenie na państwa zobowiązania do prowadzenia takiej rehabilitacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, która doprowadzi do ich możliwie pełnego zatrudnienia, umożliwi awans zawodowy i będzie stanowić podstawę inkluzji społecznej. Ponownie zauważono wpływ kontekstu lokalnego na realizację postanowień Konwencji.

Twórcy dokumentu założyli, że polityka państw-sygnatariuszy ma ułatwiać dostęp do narzędzi rehabilitacji zawodowej dla wszystkich grup osób z niepełnosprawnościami. Prowadzenie polityki musi opierać się na równości szans niepełnosprawnych i pełnosprawnych, a także równości różnych grup niepełnosprawnych. Równość tę mają zapewniać środki dostosowane do potrzeb niepełnosprawnych, rekompensujące im braki i niedostatki zdrowia. Twórcy Konwencji zauważyli w kontekście powyższego, że stosowanie tych środków nie stanowi dyskryminacji osób pełnosprawnych.

Dokument MOP przewiduje stosowanie szczególnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnościami. Są to: specjalistyczne doradztwo zawodowe, specjalne środki finansowe, specjalne rozwiązania prawne, system szkoleń i funkcjonowanie służb wsparcia osób z dysfunkcjami. Istotnym elemen-

²³ A. O'Reilly, *op.cit.*

²⁴ M. Szablowska-Juckiewicz, *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 215–234.

tem było dostrzeżenie szczególnie negatywnego wpływu niepełnosprawności na funkcjonowanie niepełnosprawnych na wsi oraz na obszarach odizolowanych (jest to powtórzenie uwag zawartych w Zaleceniu nr 99).

Ostatecznie Konwencja nr 159 nie stała się jedynym obowiązującym dokumentem MOP w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy, ale weszła w skład systemu utworzonego przez poprzednie akty, doprecyzowując je. Jej forma jest też bardziej zdecydowana niż wcześniejszych dokumentów – w bardziej konkretny sposób formułuje ona żądania działania państw wobec niepełnosprawnych obywateli. Jednocześnie stawia je niejako przed pewnymi faktami dokonanymi, gdyż jej ratyfikacja i przyjęcie stworzonej przez nią definicji niepełnosprawności obligowały do stworzenia systemów orzekania o niepełnosprawności.

Wsparcie niepełnosprawnych na rynku pracy – Zalecenie nr 168 z 1983 roku

W tym samym roku, jednocześnie z Konwencją nr 159 pracowano nad nowym, komplementarnym z nią zaleceniem. Miało ono odpowiadać duchem Konwencji na 159, ale i rozwijać Zalecenie nr 99 z 1955 roku, tak by w lepszy i pełniejszy sposób działać na rzecz niepełnosprawnych na rynku w pracy w dekadzie poświęconej ich problemom²⁵. Powstały w ten sposób dokument przyjęto jako Zalecenie nr 168²⁶, zaznaczając stanowczo, że nowy akt tylko poszerza stosowanie starszego, nie zastępując go ani tym bardziej nie powodując jego nieważności.

Główną zmianą w stosunku do Zalecenia nr 99 było położenie istotnego nacisku na jak najwcześniejsze rozpoczynanie rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w tym od dziecka, jeśli istnieje taka konieczność. Zauważono w tym kontekście bardzo duże znaczenie współpracy całego systemu ochrony zdrowia, wsparcia społecznego i rehabilitacji zawodowej w celu przywrócenia możliwie pełnej sprawności życiowej osoby niepełnosprawnej. Z kolei najważniejszą zasadą zawartą w Zaleceniu stała się równość szans w zdobyciu i utrzymaniu zatrudnienia, a także wolność pracy. Podobnie jak w komplementarnej Konwencji nr 159 podniesiono konieczność zapewnienia równości pomiędzy pracownikami pełnosprawnymi i niepełnosprawnymi oraz pomiędzy kobietami i mężczyznami z niepełnosprawnościami. Jednocześnie w duchu poprzednich

²⁵ *Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 1998, s. 24–25.

²⁶ Zalecenie nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące zawodowej rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych przyjęte w Genewie 20 czerwca 1983 roku, <https://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z168.html> [dostęp: 10.06.2025].

dokumentów podkreślono, że wsparcie dla niepełnosprawnych nie stanowi dyskryminacji pełnosprawnych.

Twórcy Zalecenia poszli dalej niż w poprzednich latach, wskazując pośród możliwych sposobów wsparcia i zachęt do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami także zachęty finansowe dla przedsiębiorców, wsparcie rządowe dla ośrodków pracy chronionej, rozwój kształcenia zawodowego niepełnosprawnych, likwidację barier architektonicznych oraz transportowych utrudniających niepełnosprawnym poszukiwanie, uzyskiwanie i utrzymanie zatrudnienia czy wprowadzanie zwolnień podatkowych. Przewidziano także rozwój usług wsparcia specjalnego w postaci zapewniania pomocy specjalistycznej czy środków technicznych, również na terenach wiejskich i słabo zaludnionych.

Część odpowiedzialności za rehabilitację zawodową osób z niepełnosprawnościami przeniesiono na społeczeństwo. Wychodząc poza *stricte* obszar pracy i zatrudnienia, wyrażono oczekiwanie oddolnych działań wspierających osoby niepełnosprawne, przy udziale i pomocy specjalistycznych kadr kierujących i nadzorujących te działania. Do działań społecznych zaliczono głównie walkę z uprzedzeniami, stereotypami i nieprzychylnymi postawami utrudniającymi inkluzję niepełnosprawnych do społeczeństwa²⁷.

Zalecenie nie jest jednak wolne od wad. Przede wszystkim w częściach poświęconych tworzeniu systemu i kształceniu kadr do pomocy niepełnosprawnym przyjęto perspektywę organizacji, a nie osób niepełnosprawnych, w pewien sposób je uprzedmiotawiając. Widoczne jest to chociażby w sformułowaniach w rodzaju „zachęcać osoby niepełnosprawne”. Chociaż więc niepełnosprawni są beneficjentem pomocy i mają mieć wpływ na kształcenie kadr, to jednak ostatecznie to organizacja wyznacza cele, działa na rzecz poprawy wizerunku i zwalczania stereotypów. Inną słabością są nieostre i warunkowe klauzule, które pozwalają na odwlekanie w czasie działań państwa na rzecz niepełnosprawnych obywateli. Zauważa się, że może to stanowić wytłumaczenie dla działań podejmowanych z niedostateczną energią²⁸. Ponadto Zalecenie w zbyt dużym stopniu czerpie ze środków publicznych, nakładając na państwa kolejne obciążenia w postaci nowych lub rozbudowanych systemów wsparcia, na przykład na wsi²⁹. Szczególnym problemem, którego Zalecenie nie rozwiązało, okazało się przełamanie niechęci pracodawców do zatrudniania osób z niepełnosprawnościami

²⁷ T. Wrocławska, *Prawne pojęcie rehabilitacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, nr 95, s. 137–158.

²⁸ K. Roszewska, *op. cit.*

²⁹ A. O'Reilly, *op. cit.*

oraz ich niezdolności do wyzwolenia całego potencjału niepełnosprawnych pracowników³⁰.

Podsumowanie

Międzynarodowa Organizacja Pracy bez wątpienia przyczyniła się do olbrzymiego postępu w dziedzinie zabezpieczenia i wyrównania praw pracowników niepełnosprawnych. W ciągu 70 lat od przyjęcia pierwszego zalecenia – nr 99 – dokonane zostały dzięki innym aktom MOP istotne zmiany w prawodawstwie państw-sygnatariuszy, których skutkiem był wzrost zatrudnienia niepełnosprawnych. Oczywiście – poprawa nie jest absolutna i trudno mówić chociażby o zbliżeniu się do wyznaczonego przez przyjęte akty ideału „możliwie pełnego zatrudnienia”. Niepełnosprawni stali się jednak zdecydowanie lepiej widoczni na rynku pracy i dokłada się wszelkich możliwych starań o włączenie rehabilitacji zawodowej do procesu rehabilitacji poszkodowanych.

Głównym celem artykułu było wykazanie, że prace MOP i ich wyniki w postaci aktów stanowiących standardy ochrony niepełnosprawnych były odzwierciedleniem bieżących tendencji w traktowaniu osób z niepełnosprawnościami. Analiza dokumentów i okoliczności ich uchwalenia wskazują na to, że odzwierciedlały one potrzeby wynikające z ówczesnych zdarzeń, szczególnie konsekwencji działań wojennych, które spowodowały znaczny przyrost wskaźnika osób niezdolnych do pracy na skutek kalectwa. Te kwestie w znacznym stopniu przyczyniły się do podjęcia prac zmierzających do umożliwienia osobom niepełnosprawnym podjęcia zatrudnienia. Te z lat 50. i 60. XX wieku odnosiły się do kwestii pomocy i opieki państwa nad niepełnosprawnymi, co było konieczne w sytuacji powojennego kryzysu gospodarczego i dużej liczby inwalidów wojennych. Te późniejsze odzwierciedlają nowoczesne myślenie o niepełnosprawności, opierając się na paradygmacie praw osób niepełnosprawnych.

Podsumowując, po dokonaniu analizy prac Międzynarodowej Organizacji Pracy podejmowanej w ciągu wielu lat należy uznać, że działania MOP przyczyniają się do poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami, przede wszystkim poprzez wspieranie polityk włączania osób niepełnosprawnych na rynek pracy, podnoszenie świadomości wśród pracodawców oraz opracowywanie międzynarodowych standardów pracy, które promują równość i dostępność. MOP promuje międzynarodowe standardy pracy, które uwzględniają potrzeby osób z niepełnosprawnościami, dążąc do poprawy warunków pracy i życia, między

³⁰ K. Hildt-Ciupińska, K. Pawłowska-Cypriak, *Wykorzystanie potencjału pracowników niepełnosprawnych – wstępne wyniki badań*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2021, nr 4, s. 17–21.

innymi wspierając rehabilitację zawodową, która pomaga osobom niepełnosprawnym w uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia, rozwoju zawodowym.

Bibliografia

Źródła prawa

- Konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1958 roku (Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218).
- Konwencja nr 122 dotycząca polityki zatrudnienia, przyjęta w Genewie dnia 9 lipca 1964 roku (Dz.U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31).
- Konwencja nr 159 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, przyjęta w Genewie dnia 20 czerwca 1983 roku (Dz.U. z 1983 r. Nr 43, poz. 412).
- Ustawa z dnia 18 marca 1921 roku o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ich rodzin oraz o zaopatrzeniu rodzin po poległych i zmarłych, których śmierć znajduje się w związku przyczynowym ze służbą wojskową (Dz.U. z 1921 r. Nr 32, poz. 195).
- Zalecenie nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące zawodowej rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych przyjęte w Genewie 20 czerwca 1983 roku, <https://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z168.html> [dostęp: 10.06.2025].
- Zalecenie Nr 99 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przystosowania i rehabilitacji zawodowej inwalidów przyjęte 22 czerwca 1955 roku przez Konferencję Ogólną MOP, <https://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z099.html> [dostęp: 10.06.2025].

Opracowania

- Andrzejczuk R., *Prawa człowieka – rozwój treści*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2000, nr 1.
- Bejma U., *Praca jako wartość w życiu człowieka. Wybrane aspekty*, „Periodyk Naukowy Akademii Polonijnej” 2015, nr 4.
- Bregain G., *The ILO and the shift towards economic liberalization in the international professional rehabilitation policy of people with disabilities after World War II*, [w:] *Marginalized Groups, Inequalities and the Post-War Welfare State. Whose welfare?*, red. M. Baard, P. Van Trigt, Routledge, London 2020, <https://shs.hal.science/halshs-02366479/document> [dostęp: 10.06.2025].
- Chumiński J., *Systemowe uwarunkowania erozji etosu pracy w PRL (na przykładzie środowiska robotników przemysłowych 1945–1956)*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Seria: Ekonomia” 2009, nr 3.
- Hildt-Ciupińska K., Pawłowska-Cyprysiak K., *Wykorzystanie potencjału pracowników niepełnosprawnych – wstępne wyniki badań*, „Bezpieczeństwo Pracy” 2021, nr 4.
- Inclusion of People with Disabilities in Vocational Training: a Practical Guide*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2013.

- Jenkins K.T., *World Trends in Vocational Rehabilitation and Employment of the Handicapped*, [w:] *From School to Work*, red. J. Elkins, Fred and Eleanor Schonell Educational Research Centre, St. Lucia 1976.
- Mayer J., *The Employment Policy Convention: Scope, Assessment and Prospects*, "International Labour Review" 1991, nr 3.
- Michalska A., *Ochrona praw człowieka w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 3.
- O'Reilly A., *The Right to Decent Work of Persons with Disabilities*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2003.
- Paluszkievicz M., *Wolność pracy osób z niepełnosprawnościami jako wartość prawnie chroniona*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
- Perry H.R., *Recycling the disabled: army, medicine, and modernity in WWI Germany*, Manchester University Press, Manchester 2014.
- Poore C., *Disability in Twentieth-Century German Culture*, Ann Arbor, University of Michigan Press, MI 2007.
- Póździoch S., *Aktywna polityka społeczna państwa jako wyraz realizacji socjalnych praw obywatelskich*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 1.
- Rosner J., *Tendencje rozwojowe międzynarodowego prawa pracy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1981, nr 5.
- Roszevska K., *Prawo do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami według regulacji MOP i ONZ*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2018, nr 5.
- Szablowska-Juckiewicz M., *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych – ocena rozwiązań w prawie polskim z perspektywy międzynarodowych i unijnych standardów*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.
- Teklè T., *ILO Convention 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)*, [w:] *International and European Labour Law*, red. E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier, Nomos, Baden-Baden 2018.
- Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 1998.
- Wrocławska T., *Prawne pojęcie rehabilitacji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, nr 95.
- Wysocka-Madej M., Rybicka E., Lemieszewska R., *Międzynarodowa Organizacja Pracy. 90 lat istnienia*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Streszczenie: W artykule poruszono tematykę ochrony osób niepełnosprawnych na rynku pracy ujętą w dokumentach wydanych przez Międzynarodową Organizację Pracy. Badanie przeprowadzone metodą dogmatyczno-prawną ma nie tylko wykazać celowość i skutki wprowadzenia konkretnych zaleceń i konwencji uwzględniających potrzeby osób z niepełnosprawnościami

i dostrzegających ich rolę na rynku pracy, ale przede wszystkim zaprezentować zmieniającą się wrażliwość i rozumienie potrzeb osób niepełnosprawnych. Artykuł ma na celu zwrócenie uwagi na problemy leżące u podstaw wprowadzanych zmian, w tym także na dostosowanie zawodu do potrzeb rynku pracy, a przede wszystkim na możliwości osób z dysfunkcjami. Ponadto w artykule przedstawiono wdrożone przez Międzynarodową Organizację Pracy rozwiązania, jak również zaprezentowano wnioski co do zasadności ich wprowadzenia i rzeczywistego wpływu na sytuację osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy.

Słowa kluczowe: niepełnosprawność; rehabilitacja zawodowa; Międzynarodowa Organizacja Pracy

Protection of Disabled People in the Labor Market in the Conventions and Recommendations of the International Labor Organization

Abstract: The study concerns the protection of disabled people in the labor market as included in documents issued by the International Labor Organization. The analysis conducted using the dogmatic-legal method is intended not only to demonstrate the purposefulness and effects of introducing specific recommendations and conventions that take into account the needs of people with disabilities and recognize their role in the labor market, but above all to present the changing sensitivity and understanding of the needs of people with disabilities. The issues of this work are aimed at drawing attention to the problems underlying the introduced changes, including the adaptation of the profession to the needs of the labor market and, above all, the opportunities of people with disabilities, then presenting the solutions implemented by the International Labor Organization, and also presenting the author's conclusions as to the validity of their introduction and the actual impact on the situation of people with disabilities, with particular emphasis on the labor market. For the purposes of this study, a review of the most important acts of the International Labour Organization was carried out, and on their basis an analysis was undertaken of the evolution of recommendations aimed at eliminating discrimination against people with disabilities from the labor market and their purpose. Therefore, it became important to determine the circumstances that influenced the development and shape of the proposed solutions for disabled people and what factors led to the commencement of work on facilitating access to the labour market for people with disabilities.

Keywords: XYZ