



KOMISJA EUROPEJSKA

DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans

Opieka społeczna i integracja społeczna

Swobodny przepływ pracowników i koordynacja systemów zabezpieczeń społecznych

ROZWIĄZANIA PRZEJŚCIOWE W ZAKRESIE SWOBODNEGO PRZEPLYWU PRACOWNIKÓW Z NOWYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH PO ROZSZERZENIU UNII EUROPEJSKIEJ 1 MAJA 2004 R.

1. Wstęp

Rozwiązania przejściowe uzgodnione pomiędzy 15 Państwami Członkowskimi i krajami kandydującymi stanowią obecnie część Traktatu Akcesyjnego i będą miały szczególnie ważne znaczenie dla ośmiu nowych Państw Członkowskich, do których się głównie stosują (Republika Czeska, Polska, Łotwa, Słowacja, Estonia, Litwa, Słowenia i Węgry). Rozwiązania te mają charakter złożony ale są porównywalne z tymi, które zostały uzgodnione podczas akcesji Hiszpanii i Portugalii do Wspólnoty Europejskiej. W tamtym czasie miała miejsce debata w ramach Komitetu Technicznego w celu zapewnienia, aby rozwiązania przejściowe były poprawnie interpretowane i jednolicie stosowane przez wszystkie Państwa Członkowskie. Komisja uważa, że podobne czynności będą miały nawet większą wartość w przypadku obecnego rozszerzenia.

2. Rozwiązania Przejściowe

Podstawowa struktura rozwiązań przejściowych wygląda następująco:

- stare Państwa Członkowskie będą stosować środki krajowe w okresie 2 lat od rozszerzenia; stare Państwa Członkowskie mogą podjąć decyzję o liberalizacji dostępu do ich rynków pracy po rozszerzeniu;
- pierwszy przegląd Rady na podstawie raportu Komisji będzie miał miejsce przed zakończeniem dwuletniego okresu po rozszerzeniu;
- stare Państwa Członkowskie muszą wówczas *powiadomić* Komisję, czy zniosą rozwiązania przejściowe i zastosują prawo Wspólnoty lub czy przedłużą obowiązywanie rozwiązań przejściowych o kolejne 3 lata;
- jeden dodatkowy przegląd będzie miał miejsce na żądanie nowego Państwa Członkowskiego;
- co do zasady stare Państwa Członkowskie powinny w pełni stosować prawo Wspólnoty po upływie 5 lat od rozszerzenia;

- niemniej jednak, w razie poważnych zakłóceń na rynkach pracy (lub zagrożenia ich wystąpieniem), mogą one przedłużyć stosowanie środków krajowych o kolejne dwa lata po powiadomieniu Komisji;
- stare Państwa Członkowskie, które uchyliły rozwiązania przejściowe, mają możliwość wprowadzenia klauzuli ochronnej pozwalającej na zastosowanie restrykcji w razie poważnych zakłóceń na rynkach pracy (lub zagrożenia ich wystąpieniem);
- w okresie stosowania rozwiązań przejściowych Austria i Niemcy mogą ograniczyć tymczasowe zatrudnienie pracowników w kontekście transgranicznego świadczenia usług w określonych wrażliwych sektorach (np. budownictwo, sprzętanie przemysłowe), w razie poważnych zakłóceń lub zagrożenia ich wystąpieniem w tychże sektorach;
- istnieje możliwość nałożenia wzajemnych ograniczeń pomiędzy nowym Państwem Członkowskim a którymkolwiek ze starych Państw Członkowskich utrzymującym ograniczenia wobec tegoż nowego Państwa Członkowskiego;
- tak długo jak jedno stare Państwo Członkowskie będzie utrzymywać środki przejściowe w odniesieniu do jednego nowego Państwa Członkowskiego, nowe Państwa Członkowskie mają prawo do wprowadzania między sobą klauzul ochronnych w razie poważnych zakłóceń na rynkach pracy (lub zagrożenia ich wystąpienia) spowodowane napływem pracowników z innego nowego Państwa Członkowskiego;
- rozwiązania przejściowe nie stosują się do Cypru i Malty, z wyjątkiem możliwości wprowadzania przez Maltę klauzuli ochronnej (i tym samym ponownego nałożenia restrykcji) jeśli wystąpią poważne zakłócenia na jej rynku pracy (lub będzie można przewidywać wystąpienie takich zakłóceń);

Niniejsze rozwiązania przejściowe nie mają zastosowania do obywateli nowych Państw Członkowskich, którzy legalnie pracują na terytorium starego Państwa Członkowskiego w dniu rozszerzenia lub po rozszerzeniu oraz uzyskali pozwolenie na pracę w tymże Państwie Członkowskim na nieprzerwany okres 12 miesięcy lub dłużej. Mają oni zapewniony nieograniczony dostęp do rynku pracy tegoż Państwa Członkowskiego. Członkowie rodziny pracownika z nowego Państwa Członkowskiego, który był legalnie dopuszczony do rynku pracy w starym Państwie Członkowskim na okres 12 miesięcy lub dłużej, a którzy razem z pracownikiem legalnie zamieszkują w dniu rozszerzenia na terytorium Państwa Członkowskiego, mają również zapewniony dostęp do rynku pracy tegoż Państwa Członkowskiego. W przypadku gdy rodzina dołącza do pracownika po dniu akcesji, otrzymuje ona prawo dostępu do rynku pracy tegoż państwa po spełnieniu wymogu zamieszkania na jego terytorium przez okres 18 miesięcy lub po upływie 3 lat od przystąpienia, którykolwiek wypadnie wcześniej. „Członkowie rodziny” oznaczają współmałżonka pracownika oraz ich dzieci w wieku do 21 lat lub pozostające na ich utrzymaniu.

Nie istnieją rozwiązania przejściowe w odniesieniu do prawa pobytu dla grup innych niż pracownicy (turyści, studenci, emeryci etc.), ani też w odniesieniu do przepisów Wspólnoty dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i

artykułów innych niż artykuły 1-6 i 11 Rozporządzenia 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników.

3. Wrażliwe kwestie

Mimo, że podstawowa struktura rozwiązań przejściowych może wydawać się stosunkowo zrozumiała, debaty z niektórymi Państwami Członkowskimi oraz zapytania ze strony obywateli pozwoliły Komisji na zidentyfikowanie obszarów, które są drażliwe politycznie, niejasne prawnie lub kontrowersyjne. Komisja uważa, że właśnie w tych obszarach opinia Komitetu Technicznego będzie najbardziej przydatna, aby zapewnić, że problemy te są rozwiązywane jednolicie we wszystkich Państwach Członkowskich. Wszystkie Państwa Członkowskie są zobowiązane do poprawnego stosowania przepisów Traktatu Akcesyjnego w zgodzie z prawem Wspólnoty.

i) pierwsze dwa lata po rozszerzeniu

Oczywiste jest, że prawo Wspólnoty dotyczące swobodnego przepływu pracowników *nie może* być stosowane w tym okresie. Stare Państwo Członkowskie może całkowicie zliberalizować dostęp do swojego rynku pracy, ale wyłącznie na mocy prawa *krajowego*. Dlatego też, nawet jeśli dwa sąsiadujące ze sobą Państwa Członkowskie całkowicie otworzą swoje rynki pracy, pracownik z nowego Państwa Członkowskiego będzie musiał dopełnić wszelkich formalności przewidzianych w prawie krajowym aby przenieść się z jednego z takich Państw Członkowskich do drugiego.

ii) Klauzula zakazu pogarszania warunków (status quo) (ust. 14)

W przypadku gdy stare Państwo Członkowskie kontroluje na mocy prawa krajowego dostęp do swojego rynku pracy podczas okresu przejściowego, obywatele nowych Państw Członkowskich nie zostaną poddani większym ograniczeniom niż te, które obowiązywały w dniu podpisania Traktatu Akcesyjnego – 16 kwietnia 2003 r. Zasada ta stosuje się do dostępu przyznanego na mocy prawa krajowego lub porozumień dwustronnych.

iii) Pozwolenia na pracę (ust. 6)

W przypadku gdy stare Państwo Członkowskie stosuje zasady pełnego, nieograniczonego przepływu pracowników na mocy prawa Wspólnoty, ma ono prawo do wydawania pozwoleń na pracę dla obywateli nowych Państw Członkowskich dla potrzeb monitoringu w okresie maksymalnie 7 lat od daty przystąpienia. Niemniej jednak, takie pozwolenia na pracę *muszą* być wydawane *automatycznie* i nie stanowią warunku wstępnego dla dostępu do rynku pracy. Automatyczne wydawanie pozwoleń na pracę pozwala starym Państwom Członkowskim na prowadzenie statystyk liczby pracowników z nowych Państw Członkowskich, które mogą mieć znaczenie dla wykazania konieczności, jeśliby taka zaistniała, wprowadzenia klauzuli ochronnej. Przyjęcie systemu pozwoleń na pracę nie jest obowiązkowe. Państwa Członkowskie, które zechcą to uczynić, będą musiały zapewnić poprawne *struktury administracyjne* oraz *dokumentację*, jako że „monitorujący” system pozwoleń na pracę może nie być dopasowany do istniejących systemów pozwoleń na pracę lub [zasad] dostępu do rynku pracy.

iv) klauzula ochronna (ust. 7)

W przypadku gdy stare Państwo Członkowskie zaprzestaje stosowania krajowych regulacji prawnych i zastępuje je przepisami swobodnego przepływu pracowników na mocy prawa Wspólnoty, istnieje możliwość ponownego wprowadzenia ograniczeń, w razie poważnych zakłóceń na rynku pracy lub zagrożenia ich wystąpienia. Takie klauzule ochronne były zawsze przewidziane w traktatach akcesyjnych ale nigdy nie zostały zastosowane. Dlatego też Komisja nie ma żadnego praktycznego doświadczenia w ich funkcjonowaniu. Niemniej jednak oczywiste jest, że Komisja będzie oczekiwała od Państwa Członkowskiego przedłożenia przekonującego dowodu na wysoki poziom zakłóceń na rynku pracy, aby usprawiedliwić próbę ponownego nałożenia ograniczeń w zakresie swobodnego przepływu pracowników, który jest jedną z czterech fundamentalnych swobód ustanowionych Traktatem o WE. Stwierdzenie to odnosi się w równym stopniu do zastosowania klauzuli ochronnej pomiędzy nowymi Państwami Członkowskimi (zgodnie z ust. 11).

v) przywrócenie ograniczeń w okresie pierwszych dwóch lat?

W przypadku gdy stare Państwo Członkowskie liberalizuje w tym okresie dostęp do swojego rynku pracy na mocy prawa krajowego, tekst Traktatu nie precyzuje czy może ono, czy nie, nałożyć restrykcje, jeśli doświadcza zakłóceń na rynku pracy. Pewne jest, że nie może ono ograniczyć dostępu do swojego rynku pracy w zakresie większym niż ten, który obowiązywał w dniu podpisania Traktatu, co jest wytyczone klauzulą zakazu pogarszania warunków (status quo).

vi) czy nowe Państwo Członkowskie może zastosować ograniczenia na pracowników ze starego Państwa Członkowskiego? (ust. 10)

W przypadku gdy stare Państwo Członkowskie stosuje prawo krajowe, lub też umowy dwustronne, w celu kontroli dostępu do swojego rynku pracy dla pracowników z nowego Państwa Członkowskiego, to nowe Państwo Członkowskie ma prawo do nałożenia równoważnych ograniczeń na pracowników z tegoż starego Państwa Członkowskiego. Oczywiste jest, że nowe Państwo Członkowskie może w ten sposób jedynie *reagować* na decyzję starego Państwa Członkowskiego; z tego powodu *konieczne* jest aby stare Państwa Członkowskie informowały nowe Państwa Członkowskie oraz Komisję o swoich zamiarach dotyczących zastosowania rozwiązań przejściowych począwszy od dnia rozszerzenia.