



SWOBODNY PRZEPLÝW PRACOWNIKÓW

Jedną z czterech swobód, z których korzystają obywatele UE, jest swobodny przepływ pracowników. Obejmuje on prawo pracowników do przemieszczania się i pobytu, prawo wjazdu i pobytu członków rodziny oraz prawo do podejmowania pracy w innym państwie członkowskim UE i bycia traktowanym na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego. Ograniczenia stosuje się w odniesieniu do służby publicznej. Funkcję specjalnej agencji ds. swobodnego przepływu pracowników, w tym pracowników delegowanych, pełni Europejska Agencja Pracy.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE); art. 4 ust. 2 lit. a), art. 20, 26 i 45-48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich; rozporządzenie (UE) nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii.

CELE

Od powstania UE swobodny przepływ pracowników jest jedną z jej podstawowych zasad. Ustanowiony w art. 45 TFUE, należy do podstawowych praw pracowników i stanowi uzupełnienie swobodnego przepływu towarów, kapitału i usług na jednolitym rynku europejskim. Swobodny przepływ pracowników oznacza zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy i zatrudnienia. Ponadto artykuł ten stanowi, że pracownik UE ma prawo do przyjęcia oferty zatrudnienia, do swobodnego przemieszczania się po terytorium państwa, do przebywania w nim w celu podjęcia pracy oraz do pozostawania w nim pod pewnymi warunkami po ustaniu zatrudnienia.

OSIĄGNIĘCIA

Według danych Eurostatu pod koniec 2017 r. 3,8 % (wzrost z 2,5 % w 2007 r.) obywateli UE (17 mln oraz 1,4 mln osób dojeżdżających do pracy) mieszkało lub pracowało w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami. Najwyższy poziom mobilności odnotowuje się wśród absolwentów szkół wyższych.



A. Aktualne ogólne zasady dotyczące swobodnego przepływu

Od lat 60. XX wieku prawo do swobodnego przepływu pracowników zapisywano w różnych rozporządzeniach i dyrektywach. Kilkakrotnie unowocześniano rozporządzenie ustanawiające w sprawie swobodnego przepływu pracowników (rozporządzenie 1612/68) oraz dyrektywę uzupełniającą w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników (dyrektywa Rady 68/360). Obecnie kluczowe przepisy UE to dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa do przemieszczania się i pobytu, rozporządzenie 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników oraz rozporządzenie ustanawiające Europejską Agencję Pracy, które ma zostać opublikowane wiosną 2019 r.

1. Prawo pracowników do przemieszczania się i prawo pobytu

Dyrektywa 2004/38/WE wprowadza obywatelstwo UE jako podstawowy status obywateli państw członkowskich korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE. Każdy obywatel UE ma prawo pobytu na terytorium innego państwa UE przez pierwsze trzy miesiące bez żadnych warunków czy formalności poza wymogiem posiadania ważnego dokumentu tożsamości lub paszportu. W przypadku dłuższego pobytu przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od danego obywatela zarejestrowania pobytu w rozsądnym i niedyskryminującym terminie.

Prawo obywateli Unii do pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące podlega pewnym warunkom: w przypadku osób, które nie są pracownikami lub nie prowadzą działalności na własny rachunek, prawo pobytu uzależnione jest od posiadania przez nie wystarczających środków, aby nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, oraz od posiadania ubezpieczenia zdrowotnego. Studentom i osobom uczestniczącym w szkoleniu zawodowym również przysługuje prawo pobytu, podobnie jak osobom bezrobotnym (nie z własnej woli), które zarejestrowały się jako bezrobotne.

Obywatele UE po pięcioletnim, nieprzerwanym okresie legalnego zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim nabywają prawo stałego pobytu.

Na mocy dyrektywy zmodernizowano pojęcie **łączenia rodzin**, rozszerzając definicję „członka rodziny” (uprzednio obejmowała ona jedynie współmałżonka, zstępnych do lat 21 lub dzieci oraz wstępnych pozostających na utrzymaniu) o partnerów z zarejestrowanych związków, jeśli w prawie przyjmującego państwa członkowskiego uznano związki zarejestrowane za równoważne małżeństwu. Niezależnie od przynależności państwowej tym członkom rodziny przysługuje prawo pobytu w tym samym państwie co dany pracownik.

2. Zatrudnienie

W rozporządzeniu nr 492/2011 ustanowiono przepisy dotyczące zatrudnienia, równego traktowania i rodzin pracowników. Każdy obywatel dowolnego państwa członkowskiego ma prawo poszukiwać zatrudnienia w innym państwie członkowskim zgodnie z odpowiednimi przepisami dotyczącymi pracowników krajowych. Państwa członkowskie nie mogą stosować żadnych praktyk dyskryminacyjnych, takich jak oferowanie pracy tylko swoim obywatelom lub wymaganie umiejętności językowych



wykraczających poza to, co jest uzasadnione i niezbędne do wykonywania danego zawodu. Ponadto pracownik migrujący jest uprawniony do otrzymania w krajowym urzędzie pracy przyjmującego państwa członkowskiego takiej samej pomocy jak obywatel tego państwa, a także ma prawo przebywać w państwie przyjmującym przez czas potrzebny do poszukiwania pracy, złożenia podania o pracę i przejścia procesu rekrutacji. Prawo to dotyczy w równym stopniu wszystkich pracowników z innych państw członkowskich, bez względu na to, czy są zatrudnieni na czas nieokreślony, czy są pracownikami sezonowymi lub transgranicznymi bądź osobami świadczącymi usługi.

Powyższe przepisy nie mają jednak zastosowania do pracowników delegowanych, ponieważ nie korzystają oni z prawa do swobodnego przemieszczania się: zamiast tego, to pracodawcy korzystają ze swobody świadczenia usług, aby wysłać pracowników za granicę na czas określony. Pracownicy delegowani są chronieni na podstawie dyrektywy o delegowaniu pracowników (dyrektywa UE 2018/957 zmieniająca dyrektywę 96/71), która przewiduje takie same zasady wynagradzania jak zasady odnoszące się do pracowników miejscowych w państwie przyjmującym i reguluje okres, po którym obowiązuje prawo pracy państwa przyjmującego (zob. notę [2.1.13](#)).

Jeżeli chodzi o warunki pracy i zatrudnienia na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, obywatele jednego państwa członkowskiego pracujący w innym państwie członkowskim korzystają z takich samych świadczeń socjalnych i podatkowych oraz dostępu do mieszkań jak pracownicy krajowi. Ponadto mają oni prawo do równego traktowania pod względem korzystania z praw związkowych.

Przepisy antydyskryminacyjne mają zastosowanie również do dzieci pracowników migrujących. Państwa członkowskie powinny zachęcać te dzieci do uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym, aby ułatwić ich integrację.

Ponadto art. 35 dyrektywy wyraźnie daje państwom członkowskim prawo do wycofania każdego prawa nadanego na mocy tej dyrektywy w przypadku nadużycia lub oszustwa.

3. Orzecznictwo dotyczące swobodnego przepływu pracowników

Od czasu wprowadzenia obywatelstwa UE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) uszczegółowił interpretację dyrektywy w szeregu orzeczeń dotyczących swobodnego przepływu pracowników. Specjalna internetowa baza danych Komisji zawiera orzecznictwo w tej dziedzinie.

Jeśli chodzi o pobyt, osoby poszukujące pracy mają prawo pobytu przez okres dłuższy niż sześć miesięcy (TSUE, sprawa C-292/89 Antonissen) bez obowiązku spełnienia jakichkolwiek warunków, jeżeli nadal starają się o zatrudnienie w przyjmującym państwie członkowskim oraz mają realną szansę znalezienia pracy.

Inne sprawy dotyczą dostępu do świadczeń społecznych. TSUE rozszerzył dostęp na obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim (sprawy C-184/99 Grzelczyk, C-224/98 D'Hoop). Przedmiotem intensywnej dyskusji jest status osób dopiero wchodzących na rynek pracy, ponieważ osoby te nie mają statusu pracownika, który mogłyby utrzymać. W sprawach C-138/02 Collins i C-22/08 Vatsouras TSUE uznał, że obywatele UE mają prawo do równego dostępu do świadczenia finansowego,



które ma ułatwić osobom poszukującym pracy dostęp do rynku pracy; w związku z tym świadczenia takiego nie można uznać za „pomoc społeczną”, do której dostęp jest wykluczony na mocy dyrektywy 2004/38/WE. Jednak państwa członkowskie mogą wymagać rzeczywistego związku między osobą poszukującą pracy a rynkiem pracy przedmiotowego państwa członkowskiego.

B. Ograniczenia swobodnego przepływu

Traktat zezwala państwu członkowskiemu na odmowę obywatelowi UE wjazdu na jego terytorium lub prawa pobytu ze względu na politykę publiczną, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne. Takie środki muszą być umotywowane indywidualnym zachowaniem osoby, której dotyczą, a zachowanie takie musi stanowić wystarczająco poważne i rzeczywiste zagrożenie dla podstawowych interesów państwa. Pod tym względem dyrektywa 2004/38/WE przewiduje szereg gwarancji proceduralnych.

Zgodnie z art. 45 ust. 4 TFUE swobodny przepływ pracowników nie ma zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej, jednak odstępstwo to zostało zinterpretowane w bardzo restrykcyjny sposób przez TSUE, według którego jedynie stanowiska wiążące się z pełnieniem władzy publicznej i odpowiedzialnością za ochronę ogólnego interesu państwa (takiego jak bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa), mogą być zastrzeżone dla własnych obywateli.

W okresie przejściowym po przystąpieniu nowych państw członkowskich można stosować pewne warunki ograniczające swobodny przepływ pracowników z tych państw członkowskich, do nich i między nimi. Obecnie istnieje okres przejściowy w stosunku do obywateli Chorwacji, który musi zostać zniesiony najpóźniej do lipca 2020 r.

C. Działania wspierające swobodny przepływ

UE podjęła szereg działań zmierzających do stworzenia otoczenia sprzyjającego mobilności pracowników. Obejmują one:

- reformę systemu uznawania kwalifikacji zawodowych zdobytych w innych państwach członkowskich UE w celu zharmonizowania i usprawnienia procedury; obejmuje to automatyczne uznawanie szeregu zawodów w sektorze zdrowia oraz architektów (dyrektywa 2013/55/UE zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE, zob. notę [2.1.6](#));
- wydanie w 2016 r. europejskiej legitymacji zawodowej w celu przetestowania procedury elektronicznego uznawania wybranych zawodów regulowanych;
- koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, w tym przenoszenie uprawnień do ochrony socjalnej, dzięki rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 i rozporządzeniu wykonawczemu (WE) nr 987/2009, poddawanych obecnie rewizji (zob. notę [2.3.4](#));
- europejską kartę ubezpieczenia zdrowotnego (2004) jako dowód ubezpieczenia zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 oraz dyrektywą w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej (dyrektywa 2011/24/UE); dalsze działania zaplanowane na wiosnę 2018 r. są w toku: wniosek Komisji w sprawie ustanowienia europejskiego numeru ubezpieczenia społecznego, aby ułatwić



procedury administracyjne dla obywateli i weryfikację ich statusu ubezpieczenia społecznego;

- łatwiejsze nabywanie i zachowywanie uprawnień do dodatkowych emerytur (dyrektywa 2014/50/UE);
- obowiązek zapewnienia dyskryminowanym pracownikom możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej i wyznaczenia organów zajmujących się propagowaniem i monitorowaniem równego traktowania (dyrektywa 2014/54/UE).

Wiosną 2019 r. wejdzie w życie rozporządzenie ustanawiające nową agencję europejską – Europejską Agencję Pracy (ELA). Głównym celem tej agencji jest zapewnienie lepszego egzekwowania prawa UE w odniesieniu do pracowników delegowanych oraz świadczenie pracownikom migrującym i pracodawcom usług wspierających (EURES). Na stronie internetowej poświęconej swobodnemu przepływowi agencja oferuje wolne miejsca pracy i zapewnia informacje na temat warunków życia i pracy w krajach UE, a także informacje na temat praw i obowiązków pracowników, pracodawców i administracji krajowych. Ponadto wspiera koordynację między państwami członkowskimi w zakresie transgranicznego egzekwowania prawa, w tym wspólne inspekcje oraz mediację w celu rozwiązywania sporów transgranicznych. Poza tym wspiera koordynację systemów zabezpieczenia społecznego oraz współpracę między państwami członkowskimi w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. W ten sposób przyczynia się do sprawiedliwej mobilności pracowników w ramach filaru socjalnego.

Agencja łączy lub przejmuje różne istniejące europejskie inicjatywy istotne z punktu widzenia mobilności pracowników, w szczególności EURES (Europejskie Służby Zatrudnienia) – sieć współpracy ustanowioną przez Komisję w 1993 r. w celu wypełnienia zobowiązań przewidzianych w traktacie w zakresie wspierania swobodnego przepływu pracowników (art. 46 TFUE). Sieć obejmuje Komisję, publiczne służby zatrudnienia w państwach członkowskich UE i EOG oraz w Szwajcarii, a także inne organizacje partnerskie (zob. notę [2.3.3](#)). W oparciu o rozporządzenie (UE) 2016/589 (zmieniające rozporządzenie (UE) nr 492/2011) EURES ma udoskonalić narzędzia do samodzielnego korzystania z platform cyfrowych tak, aby umożliwić automatyczne dopasowywanie umiejętności osób poszukujących pracy do ofert pracy. Państwa członkowskie mają obowiązek przekazywania informacji na temat wszystkich wolnych miejsc pracy do europejskiego portalu mobilności zawodowej, który będzie prowadzony przez Europejską Agencję Pracy we współpracy z jednolitym portalem cyfrowym. Finansowanie EURES zapewniane jest przez Europejski Fundusz Społeczny.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zawsze podkreślał, że UE i jej państwa członkowskie powinny koordynować działania w celu wspierania swobodnego przepływu pracowników.

W rezolucji z 16 stycznia 2014 r. w sprawie respektowania fundamentalnego prawa do swobodnego przepływu w UE Parlament przypomniał, że prawa do swobodnego przepływu w celach zawodowych nie można kojarzyć z nieprawym wykorzystywaniem systemów zabezpieczenia społecznego, oraz wezwał państwa członkowskie do



powstrzymania się od wszelkich działań mogących naruszać prawo do swobodnego przepływu.

Parlament poparł utworzenie Europejskiej Agencji Pracy (w sprawozdaniu z 20 listopada 2018 r.). Nawoływał do utworzenia jednego wspólnego portalu poświęconego swobodzie przepływu, a także postulował, by ELA mogła przeprowadzać wspólne inspekcje z własnej inicjatywy. Ponadto dodał do jej głównych zadań współpracę w zakresie pracy nierejestrowanej, dzięki czemu europejska platforma na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej (która powstała w 2016 r. przy dużym poparciu ze strony Parlamentu Europejskiego) kontynuuje swoją działalność.

Susanne Kraatz

05/2019

