

Wzmocnienie praw obywateli UE oraz pracowników migrujących – między teorią a praktyką

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Instytut Polityki Społecznej UW

STRESZCZENIE: *W opracowaniu przedstawiono zakres aktualnych badań europejskich realizowanych w projekcie FreSsco dotyczących przeszkód w realizacji prawa do swobody przemieszczania się. Ustalono, że stan prawa UE ulega dalszemu rozbudowaniu. W celu zapewnienia stosowania unijnych rozporządzeń (rozporządzenie nr 492/2011) wydawane są dyrektywy (np. dyrektywy 2004/38 i 2014/54/UE). Z badań europejskich wynika, że w państwach UE występują praktyki niezgodne z prawem UE. Są to praktyki dyskryminujące lub ograniczające korzystanie ze swobody przepływu osób oraz pracowników.*

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo do przemieszczania się w UE, przeszkody w realizacji praw pracowników migrujących, prawo UE, FreSsco*

Wstęp

Celem działalności Europejskiej Sieci Niezależnych Ekspertów z zakresu Swobody Przepływu Pracowników oraz Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego (*Free Movement of Workers and Social Security Coordination – FreSsco*) jest zapewnienie wysokiej jakości ekspertyz i analiz prawnych z zakresu swobody przepływu pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Siedzibą Sieci i projektu jest Uniwersytet w Gandawie i Eftthina, a koordynatorem prac zespołu – prof. Yves Yorens.

Cele projektu realizowane są przez tworzenie raportów tematycznych oraz bieżące wsparcie analityczne Komisji Europejskiej i państw członkowskich, a także przez wymianę informacji, organizowanie seminariów i tworzenie sieci między zainteresowanymi stronami.

Od wielu lat eksperci sieci FreSsco (wcześniej projektu *Organising training and setting up networks on the European CO-ordination of social security schemes – trESS*) są autorami raportów porównawczych dotyczących sytuacji pracowników migrujących oraz członków ich rodzin. Badania te odnoszą się nie tylko

do ustalenia stanu prawnego, ale także oceny jego realizacji w państwach członkowskich. Na ich podstawie są formułowane wnioski dla Komisji Europejskiej (KE) i państw członkowskich. Wnioski te są także przydatne dla prac badawczych prowadzonych w różnych ośrodkach naukowych. Można postawić tezę, że – z perspektywy udziału autorki w tych badaniach – od wielu lat wzrasta ich rola w urzeczywistnianiu ochrony socjalnej osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej.

W artykule zostaną przedstawione podstawowe problemy prawne związane z realizacją prawa do swobody przepływu osób i pracowników. Są one przedmiotem badań europejskich i krajowych związanych z ustaleniem przeszkód i barier w realizacji tego prawa.

Prawo do swobody przepływu osób i pracowników

Swobodny przepływ pracowników stanowi jedną z podstawowych wolności obywateli Unii Europejskiej oraz jeden z filarów międzynarodowego rynku pracy, który wynika z art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Eu-

ropejskiej¹ (TFUE). Taka podstawa traktatowa stanowi element kluczowy w rozwoju europejskiego rynku pracy. Jej wdrażanie jest doprecyzowane w prawie Unii mającym na celu zagwarantowanie pełnego korzystania z praw przyznanych obywatelom UE oraz członkom ich rodzin. Swobodny przepływ pracowników jest również istotnym elementem rozwoju unijnego rynku pracy, umożliwiającym pracownikom przenoszenie się do regionów, w których występują niedobory siły roboczej lub w których jest więcej szans na zatrudnienie oraz ułatwiającym znalezienie przez większą liczbę osób miejsc pracy bardziej odpowiadających ich umiejętnościom, a także przewyższanie niedoborów na rynku pracy.

Swobodny przepływ pracowników daje prawo każdemu obywatelowi Unii, niezależnie od jego miejsca zamieszkania, do swobodnego przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia tam pracy lub pobytu w nim w celach związanych z pracą. Chroni pracowników przed dyskryminacją ze względu na obywatelstwo w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia, warunków zatrudnienia i pracy, zwłaszcza wynagrodzenia i zwolnienia, także w odniesieniu do przywilejów podatkowych i socjalnych, przez zapewnienie im – w ramach prawa krajowego, praktyki i układów zbiorowych – równego traktowania w porównaniu z obywatelami danego państwa członkowskiego. Z praw tych powinni korzystać bez dyskryminacji wszyscy obywatele Unii korzystający ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, w tym pracownicy zatrudnieni na stałe, pracownicy sezonowi i przygraniczni.

Należy jednak odróżnić swobodny przepływ pracowników od swobody świadczenia usług, obejmującej prawo przedsiębiorstw do świadczenia usług w innym państwie członkowskim i do tymczasowego delegowania swoich pracowników w celu wykonania przez nich prac niezbędnych do świadczenia usług w tym państwie członkowskim.

Obecnie około 3,3% (blisko 8 mln osób) sił zasobów pracy (*labourforce*) Unii Europejskiej żyje i pracuje w innym państwie członkowskim. Natomiast 1,2 mln osób żyje w jednym państwie UE, ale pracuje w innym. Mimo wielu wysiłków podejmowanych przez KE, ludzie pracujący lub chcący pracować w innym państwie często nie mają informacji o swoich prawach w tym państwie, mają problemy i trudności w dostępie do pracy lub uzyskaniu tych samych warunków pracy i przywilejów socjalnych, które przysługują rodzimym pracownikom.

Artykuł 45 TFUE jest bezpośrednio stosowany w narodowym porządku prawnym państw członkowskich. Nadaje obywatelom Unii następujące prawa:

- do przeprowadzenia się do innego państwa członkowskiego w celu zarobkowania,
- do poszukiwania pracy i przyjmowania ofert pracy z innych państw,
- do pracy bez obowiązku pozwolenia na jej uzyskanie,
- do rezydencji w państwie członkowskim nawet po ustaniu zatrudnienia w tym państwie.

Należy podkreślić konieczność zapewnienia równego traktowania pracowników migrujących z pracownikami wywodzącymi się z tego państwa, m.in. w zakresie prawa do zatrudnienia, wynagrodzenia i innych szeroko rozumianych warunków pracy zgodnie z wykładnią art. 45 TFUE oraz przepisów wtórnych wydanych na jego podstawie. Oznacza to zakaz dyskryminacji pośredniej i bezpośredniej bazującej na narodowości w prawie i praktyce. Konieczne jest także usuwanie przeszkód utrudniających realizację prawa do swobody przemieszczania się. Regulacje UE, w tym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii², szczególnie odnoszą się do zasad i sposobów realizacji tego prawa i wolności do przemieszczania się pracowników UE.

¹ Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C326 z 26.10.2012, s. 47.

² Dz. Urz. UE L 141 z 27.05.2011, s. 1.

W wyniku badań ustalono, że bezpośrednio regulacje Unii Europejskiej gwarantują prawo do swobodnego przepływu pracowników, zaś w praktyce jego zapewnienie stanowi ciągle duże wyzwanie. Pracownicy Unii Europejskiej spotykają się z dyskryminacją i/lub nieuzasadnionym ograniczeniami albo przeszkodami w swobodnym przepływie. Często wynika to z niedostosowania się do wymagań prawa UE, regulacji krajowych oraz dyskryminacyjnych praktyk na rynku pracy.

Badania dotyczące dyrektywy 2004/38/WE

W badaniach europejskich podejmuje się analizy prawne oraz ocenę skutków stosowania regulacji UE w porządkach prawnych państw UE. W szczególności bada się problemy przeszkód i barier oraz dyskryminacji w równym traktowaniu obywateli UE w korzystaniu ze swobody przepływu w Unii. Analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz postanowień dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG³ (tzw. dyrektywa pobytowa) pozwala wyróżnić 7 obszarów składających się na swobodę przepływu osób:

- prawo wyjazdu z państwa ojczystego,
- prawo wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego,
- prawo do równego traktowania w zakresie zatrudnienia,
- prawo pobytu i uprawnień socjalne,
- prawo dostępu do korzyści socjalnych,
- prawo do pozostania po zakończeniu zatrudnienia,
- wyłączenia i ograniczenia ze swobody przepływu osób.

Dyrektywa 2004/38/WE w art. 4 stanowi, że obywatele UE mają prawo wyjazdu do państw członkowskich na podstawie ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a członkowie ich rodzin niebędący obywatelami UE na podstawie ważnego paszportu. Z kolei art. 5 dyrektywy przyznaje prawo wjazdu na teren państwa członkowskiego obywatelowi UE na podstawie ważnego dokumentu tożsamości oraz członkom jego rodziny, nawet gdy nie są obywatelami UE, na podstawie ważnego paszportu.

Odnosząc się do równości w traktowaniu pracowników z innych państw trzeba zaznaczyć, że na podstawie art. 45 TFUE zapewniona jest swoboda przepływu pracowników wewnątrz UE. Podstawa prawna realizacji tej swobody została zawarta w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty⁴ (obecnie rozporządzenie nr 492/2011) i wywodzi się z niej prawo do podejmowania pracy na takich samych warunkach, z jakich korzystają obywatele państwa, w którym wykonywana jest dana praca, a także zakaz dyskryminacji w zakresie zawierania i wykonywania umów czy zastrzegania liczby oferowanych miejsc pracy dla „własnych” obywateli. Zakaz dyskryminacji dotyczy także stosowania różnych procedur naboru na oferowane wolne miejsca pracy dla obywateli danego państwa i osób przemieszczających się, stosowania dyskryminacyjnych kryteriów zawodowych czy medycznych. Zakaz ten ma zapewniać także równość w dostępie do urzędów pracy czy wolność zrzeszania się w związki zawodowe.

Odnosząc się do uprawnień socjalnych wynikających z prawa pobytu, zaznaczyć trzeba, że dyrektywa pobytowa (art. 6) rozróżnia uprawnienia socjalne w zależności od długości pobytu na terenie danego państwa.

Ważnym aspektem równego traktowania pracowników migrujących jest zakaz dyskryminacji w dostępie do preferencji socjalnych i podatkowych, początkowo rozumianych jako

³ Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004, s. 77.

⁴ Dz.U. L 257 z 19.10.1968, s. 2.

korzyści w czasie trwania zatrudnienia, a następnie także po jego ustaniu. Uznaje się też, że dostęp do korzyści powinien przysługiwać z faktu zamieszkiwania na terenie państwa członkowskiego, jeżeli jest pomocne przy ułatwianiu mobilności wewnątrz Wspólnoty.

Kolejnym aspektem swobody przepływu pracowników jest prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia. W art. 16 dyrektywy pobytowej zapisano, że obywatel UE mieszkający na terenie innego państwa członkowskiego przez nieprzerwany okres powyżej 5 lat ma prawo do pozostania na jego terytorium bez konieczności spełnienia wymogów określonych w rozdziale III tej dyrektywy, czyli posiadania ubezpieczenia zdrowotnego oraz wystarczających środków finansowych, aby nie stać się nadmiernym obciążeniem systemu pomocy społecznej.

Trzeba podkreślić, że w związku ze stanowieniem dyrektywy pobytowej powstają kolejne problemy w kwestii ustalenia posiadania wystarczających środków utrzymania w okresie pobytu powyżej 3 miesięcy przez osoby nieaktywne ekonomicznie. Nie ma wspólnych, precyzyjnych wytycznych, które pozwalałyby jednoznacznie określić wysokość niezbędnych środków ani ocenić „nadmierność obciążenia systemu pomocy społecznej” goszczącego państwa członkowskiego.

Swoboda przepływu osób może zostać ograniczona przez państwa członkowskie jedynie w określonych przypadkach. Jak wskazuje się w badaniach FreSso, państwo członkowskie UE może ograniczyć swobodę przepływu osób w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego⁵.

Z badań europejskich wynika, że w każdym z wymienionych obszarów występują praktyki niezgodne z prawem UE, czyli praktyki dyskryminujące lub ograniczające korzystanie

ze swobody przepływu osób oraz pracowników⁶.

Badania dotyczące dyrektywy 2014/54/UE

Dyrektywa 2014/54/UE, przyjęta 26 kwietnia 2013 r. i wdrożona 16 kwietnia 2014 r.⁷, określa cele do wzmocnienia europejskich regulacji dotyczących swobodnego przepływu pracowników, w tym zagwarantowania im odpowiednich świadczeń oraz członkom ich rodziny. Niestety, uprawnienia wynikające z przepisów a praktyka znacznie od siebie odbiegają. Niezbędne jest więc zlikwidowanie niesprawiedliwych praktyk, które niekorzystnie ustalają pozycję pracowników migrujących. Należy podjąć działania służące eliminacji przeszkód w swobodnym przemieszczaniu się.

Celem dyrektywy jest usunięcie istniejących przeszkód w przemieszczaniu się pracowników, tj. braku znajomości prawa Unii dotyczącego praw i obowiązków publicznych i prywatnych pracodawców, trudności mobilnych obywateli w dostępie do informacji oraz wsparcia w państwie goszczącym. W celu przeciwdziałania barierom oraz dyskryminacji dyrektywa 2014/54/UE określa zobowiązania państw członkowskich do:

- posiadania jednego lub kilku ciał na poziomie centralnym/narodowym, które zapewni wsparcie i prawną pomoc migrującym pracownikom w uświadomieniu i wskazaniu ich praw;
- zapewnienia efektywnej obrony tych praw;
- łatwego dostępu do informacji w więcej niż jednym języku UE dla pracowników i osób poszukujących pracy o ich prawach i uprawnieniach.

Wprowadzenie i stosowanie tych zasad powinno przynieść korzyści pracownikom przemieszczającym się po terytorium UE oraz pozytywnie wpłynąć na pracodawców, którzy

⁵ Zob. G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, seria Monografie Lex, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 72 i n.; s. 103 i n.; raporty na stronie FreSso z lat 2014–2016 oraz G. Uścińska, *Badania europejskie nad utrudnieniami w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 5–6, s. 2–6.

⁶ Zob. M. Fuchs, R. Cornelissen, *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C.H. BECK-Hart-Nomos, First Edition 2015, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, s. 1 i n.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, s. 8).

będą lepiej poinformowani przy zatrudnianiu obywateli innych państw.

Zasady implementacji dyrektywy ustalone są w art. 1 i 2. Dyrektywa koncentruje się na czterech kwestiach:

- 1) efektywna ochrona prawa wynikającego z art. 45 TFUE i rozporządzenia nr 492/2011 (art. 3),
- 2) ustalenie narodowego ciała lub ciał w celu zapewnienia wsparcia pracownikom UE oraz członkom ich rodzin (art. 4),
- 3) promocja dialogu z partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi (art. 5),
- 4) lepsze zapewnienie informacji na poziomie narodowym dla pracowników oraz członków ich rodzin oraz innych interesariuszów (art. 6).

Jak podkreśla się w preambule do dyrektywy 2014/54/UE, jedną z dodatkowych korzyści wynikających z jej postanowień jest przyjęcie licznych nowych przepisów dotyczących swobody w przemieszczaniu się pracowników migrujących. Art. 3 dyrektywy określa, że sądowa i administracyjna procedura powinna być dostępna w każdym państwie członkowskim, aby pozwolić pracownikom Unii oraz członkom ich rodzin korzystać z prawa art. 45 TFUE oraz rozporządzenia nr 492/2011. Powinno być zapewnione dochodzenie sądowe w tych sprawach oraz możliwość zadośćuczynienia. Jeśli prawo będzie łamane, państwa członkowskie powinny zagwarantować system efektywnego wsparcia prawnego. Państwa członkowskie powinny przedstawić ochronę przeciwko wiktyimizacji (wrogie traktowanie lub konsekwencjom reakcji na skargi lub postępowanie).

Skuteczne korzystanie z prawa do swobodnego przepływu pracowników jest jednak nadal dużym wyzwaniem, a wielu unijnych pracowników jest często nieświadomych swoich praw w tym zakresie. Z uwagi na m.in. ich potencjalnie bardziej niekorzystną sytuację, unijni pracownicy mogą nadal doświadczać nieuzasadnionych ograniczeń lub przeszkód w korzystaniu ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, takich jak: nieuznanie kwalifikacji, dyskryminacja ze względu na obywatelstwo, a także wykorzystywanie

w innym państwie członkowskim. Istnieje zatem rozbieżność między samym prawem a jego stosowaniem w praktyce, którą należy się zająć. Potwierdzeniem tego są między innymi liczne dokumenty UE.

W lipcu 2010 r. Komisja Europejska w komunikacie zatytułowanym *Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany* zapowiedziała, że zastanowi się nad sposobem podejścia do nowych potrzeb i wyzwań, w szczególności w świetle nowych modeli mobilności dotyczących unijnych pracowników i członków ich rodzin. Stwierdziła również, że w kontekście nowej strategii dla rynku wewnętrznego określi sposoby promowania i usprawniania mechanizmów skutecznego wdrażania zasady równego traktowania w odniesieniu do pracowników unijnych i członków ich rodzin oraz korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się. Przedstawiła także zmiany w prawodawstwie i orzecznictwie, w szczególności w odniesieniu do zakresu podmiotowego prawa Unii dotyczącego swobodnego przepływu pracowników oraz istoty praw przysługujących pracownikom unijnym i członkom ich rodzin.

W sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za rok 2010 pt. *Usunięcie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE* z dnia 27 października 2010 r. Komisja wskazała rozbieżne i nieprawidłowe stosowanie prawa unijnego dotyczącego swobody przepływu osób, jako jednej z głównych przeszkód napotykanych przez obywateli Unii w skutecznym korzystaniu z ich praw wynikających z prawa unijnego. W związku z tym Komisja ogłosiła zamiar podjęcia działań w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się obywateli UE oraz pochodzących z państw trzecich członków ich rodzin poprzez rygorystyczne egzekwowanie przepisów UE, w tym przepisów o niedyskryminacji, przez wspieranie dobrych praktyk, szerzenie praktycznej znajomości przepisów UE oraz szersze rozpowszechnianie informacji na temat prawa obywateli UE do swobodnego przemieszczania się (sprawozdanie na temat obywatelstwa UE za rok 2010, działanie 15).

Natomiast w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE za rok 2013, zatytułowanym *Obywatele UE: wasze prawa, wasza przyszłość*,

Komisja podjęła kwestię potrzeby usunięcia przeszkód administracyjnych i uproszczenia procedur dotyczących obywateli Unii mieszkających w innym państwie członkowskim niż kraj pochodzenia.

W komunikacie pt. *W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu* z dnia 18 kwietnia 2012 r. („pakiet dotyczący zatrudnienia”) Komisja ogłosiła, że zamierza przedstawić wniosek ustawodawczy w sprawie wsparcia mobilnych pracowników (przez informowanie i doradztwo) w wykonywaniu praw przysługujących na mocy TFUE i rozporządzenia nr 492/2011 oraz wezwwała państwa członkowskie do informowania na temat praw przysługujących na podstawie prawa Unii w dziedzinie niedyskryminacji, równości kobiet i mężczyzn oraz swobodnego przepływu pracowników, zwiększania dostępu do tych praw, a także do otwarcia i ułatwienia dostępu obywateli Unii do stanowisk w administracji publicznej zgodnie z prawem Unii według wykładni Trybunału Sprawiedliwości.

W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości UE stale utrzymywał w swym orzecznictwie, że zastrzeżenie dostępu do niektórych stanowisk w administracji publicznej tylko dla własnych obywateli należy interpretować w sposób ścisły i dotyczy ono jedynie stanowisk wymagających pośredniego lub bezpośredniego uczestnictwa w wykonywaniu uprawnień powierzonych na mocy prawa publicznego i obowiązków mających na celu ochronę ogólnych interesów państwa lub innych organów publicznych.

Uwzględniając powyższe postulaty zawarte w licznych dokumentach, w preambule do dyrektywy 2014/54/UE podaje się, że należy usprawnić stosowanie i monitorowanie przepisów unijnych w zakresie swobodnego przepływu pracowników w celu zapewnienia, aby pracownicy unijni i członkowie ich rodzin, a także pracodawcy, organy publiczne i inne zainteresowane osoby były lepiej poinformowane o prawach i obowiązkach w zakresie swobodnego przemieszczania się oraz aby pomagać i udzielać ochrony pracownikom unijnym i członkom ich rodzin przy korzystaniu z tych praw, a także przeciwdziałać obchodzeniu przepisów przez organy publiczne i praco-

dawców publicznych lub prywatnych. W tym kontekście państwa członkowskie mogą również rozważyć skutki zwiększonej mobilności, takie jak „drenaż mózgow” czy odpływ młodzieży.

Aby zapewnić prawidłowe stosowanie unijnych przepisów prawa materialnego w zakresie swobodnego przepływu pracowników oraz monitorowanie zgodności przepisów krajowych z tym unijnymi regulacjami, państwa członkowskie powinny podjąć odpowiednie środki w celu ochrony pracowników unijnych i członków ich rodzin korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się zarówno przed dyskryminacją ze względu na obywatelstwo, jak i wszelkimi nieuzasadnionymi ograniczeniami lub przeszkodami w korzystaniu z tego prawa. W tym celu należy ustanowić przepisy szczegółowe dotyczące skutecznego egzekwowania oraz ułatwić sprawniejsze i bardziej jednolite stosowanie przepisów prawa materialnego, regulujących swobodny przepływ pracowników zgodnie z art. 45 TFUE i rozporządzeniem nr 492/2011.

W egzekwowaniu tej podstawowej swobody należy uwzględnić zasadę równości kobiet i mężczyzn oraz zakaz dyskryminacji pracowników unijnych i członków ich rodzin z jakiegokolwiek względu, jak określono w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako Karta). W tym kontekście należy zagwarantować rzeczywistą i skuteczną ochronę sądową pracownikom unijnym i członkom ich rodzin, którzy doświadczyli dyskryminacji ze względu na obywatelstwo bądź nieuzasadnionego ograniczenia lub przeszkód w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się. W przypadku gdy państwa członkowskie ustanawiają procedury administracyjne jako środki dochodzenia roszczeń, powinny one zapewnić możliwość zaskarżenia wszelkich decyzji administracyjnych przed sądem w rozumieniu art. 47 Karty. W związku z prawem do skutecznej ochrony prawnej pracownicy unijni powinni mieć ochronę przed wszelkim niekorzystnym traktowaniem lub konsekwencjami wynikającymi ze skargi lub postępowania, które zmierzają do egzekwowania praw gwarantowanych na mocy niniejszej dyrektywy.

Państwa członkowskie powinny ustalić, w jaki sposób dostarczać obywatelom Unii, takim jak: pracownicy, studenci, niedawni absolwenci, a także pracodawcy, partnerzy społeczni i inne zainteresowane strony, łatwo dostępnych, istotnych informacji na temat przepisów dyrektywy 2014/54/UE i rozporządzenia nr 492/2011, w tym informacji o organach wyznaczonych na mocy tej dyrektywy oraz dostępnych środkach dochodzenia roszczeń i ochrony.

Państwa członkowskie powinny podjąć środki, aby udostępnić te informacje w więcej niż jednym języku urzędowym Unii, biorąc pod uwagę potrzeby rynku pracy. Nie powinno to kolidować z przepisami państw członkowskich dotyczącymi stosowania języków. Informacje te mogłyby być przekazywane w ramach doradztwa indywidualnego. Powinny być łatwo dostępne za pośrednictwem portali Moja Europa i EURES.

W celu zapewnienia skuteczniejszej ochrony stowarzyszenia lub podmioty prawne, w tym partnerzy społeczni, powinni być również uprawnieni do angażowania się w postępowania, na zasadach określonych przez państwo członkowskie, w imieniu domniemanej ofiary albo w celu udzielenia jej wsparcia, za jej zgodą. Powinno to pozostawać bez uszczerbku dla krajowych przepisów proceduralnych dotyczących reprezentowania i obrony w postępowaniu przed sądem oraz dla innych kompetencji i zbiorowych praw partnerów społecznych, a także przedstawicieli pracowników i pracodawców, takich jak działania dotyczące egzekwowania – zgodnie z krajowymi przepisami lub praktyką – układów zbiorowych, a w stosownych przypadkach również działania na rzecz interesu zbiorowego.

Z myślą o zapewnieniu skutecznej ochrony prawnej oraz bez uszczerbku dla istniejących mechanizmów obrony zbiorowej, którymi dysponują partnerzy społeczni, oraz dla krajowego prawa lub praktyki krajowej zachęca się państwa członkowskie do przegądu wdrożenia wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk i roszczeń odszkodowawczych.

To poszczególne państwa członkowskie powinny decydować, czy przydzielić zadania, które mają być wykonywane na mocy dyrektywy 2014/54/UE organom, o których mowa wyżej, czy też istniejącym organom mającym podobne cele na poziomie krajowym, np. promowanie swobodnego przepływu osób, wdrażanie zasady równego traktowania lub gwarantowanie praw indywidualnych. Gdyby państwo członkowskie zdecydowało o poszerzeniu zakresu kompetencji już istniejącego organu, powinno zapewnić przyznanie temu organowi wystarczających zasobów na skuteczną i adekwatną realizację jego obecnych i dodatkowych zadań. W przypadku gdy zadania przydzielono więcej niż jednemu organowi, państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednią koordynację przy wykonywaniu tych zadań. Państwa członkowskie powinny promować dialog z partnerami społecznymi i odpowiednimi organizacjami pozarządowymi w celu zwalczania nieuzasadnionych ograniczeń i przeszkód w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się lub różnych form dyskryminacji ze względu na obywatelstwo.

Raporty projektu FreSsco w 2016 r.

Eksperti projektu FreSsco przygotowują w 2016 r. dwa raporty dotyczące stosowania w praktyce dyrektywy 2014/54/EU. W pierwszym raporcie zaprezentowana zostanie wstępna ocena zgodności krajowych transpozycji i zabiegi podjęte przez państwa członkowskie w celu zapewnienia tej zgodności. Drugi raport (analityczny) skoncentrowany będzie na prawie krajowym i praktyce stosowania prawa UE, zasadach efektywnej ochrony prawa do swobody przemieszczania się, włączając w to zasady efektywności krajowych regulacji i ich ekwiwalentność, a także ochronę przed wiktymizacją. Obydwa raporty będą ukończone jesienią 2016 r. Po ich opublikowaniu będzie można poinformować o wnioskach w nich zawartych.

Wnioski z raportu pomogą Komisji Europejskiej oszacować zgodność porządków prawnych państw członkowskich z regulacjami wynikającymi z art. 3 dyrektywy 2014/54/UE.

Zakończenie

Przedstawione badania europejskie są ważne dla oceny polityki stosowania prawa Unii Europejskiej. Ich istotnym walorem jest także ocena jego stosowania przez państwa

członkowskie Unii Europejskiej. Wreszcie wyniki tych badań są podstawą dyskusji i prac nad zmianami samego prawa Unii Europejskiej z tego obszaru w pracach Komisji Europejskiej i innych instytucji UE.

LITERATURA

- Fusch M., Cornelissen R., *EU Social Security Law. A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C.H. Beck-Hart-Namos, First Edition 2015, Namos Verlagsgesellschaft, Badeb-Baden 2015.
- Uścińska G., *Badania europejskie nad utrudnieniami w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin*, „Polityka Społeczna” 2016, nr 5–6.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Seria Monografie Lex, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

AKTY PRAWNE

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012).
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L 158 z 30.04.2004).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257 z 19.10.1968).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz. Urz. UE L 141 z 27.05.2011).

Strengthening the rights of EU citizens and migrant workers – between theory and practice

GERTRUDA UŚCIŃSKA

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw

SUMMARY: *The study presents the range of current european researches carried out under the FreSsco project referring to the obstacles in exercising the right to freedom of movement. It was agreed that the amount of regulations in European law, concerning this area, is further upsizing. In order to ensure the application of EU regulations (Regulation No 492/2011) the directives are being created (eg. Of Directive 2004/38 and 2014/54 / EU). European researches show that in the EU countries occur the practices contrary to EU law. These are practices which discriminate or limit the freedom of movement of persons and workers.*

KEY WORDS: *the right to move in the EU, barriers to the exercise of the rights of migrant workers, EU law, FreSsco*