

Brexit – konsekwencje prawne i społeczne. Sprawozdanie z seminarium

W Sali Senatu Uniwersytetu Warszawskiego 24 listopada 2017 r. odbyło się międzynarodowe seminarium dotyczące Brexitu i konsekwencji dla systemów zabezpieczenia społecznego. Seminarium zostało zorganizowane przez ZUS we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim. ZUS reprezentowała prezes – prof. Gertruda Uścińska. UW reprezentował rektor dr hab. Maciej Duszczyk, który jest specjalistą w zakresie swobody przepływu osób, polityki społecznej, polityki publicznej, oraz dr hab. Jacek Męcina, dyrektor Instytutu Polityki Społecznej na Uniwersytecie Warszawskim, który zajmuje się dialogiem społecznym i jest specjalistą w zakresie prawa pracy.

Celem seminarium było wywołanie dyskusji na temat konsekwencji prawnych i społecznych decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z Unii Europejskiej po 40 latach członkostwa, którą podjęto 23 czerwca 2016 r. Decyzja ta po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej spowodowała rozpoczęcie stosowania procedury wynikającej z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Tak więc seminarium miało być próbą zastanowienia się nad możliwymi scenariuszami Brexitu i jego konsekwencjami dla zabezpieczenia socjalnego obywateli krajów członkowskich Unii Europejskiej. Czy zostaną utrzymane rozwiązania i regulacje dotyczące ochrony socjalnej dla osób, które korzystają ze swobody przemieszczania się, w tym również w celach zarobkowych? Zachowanie zasad koordynacji zabezpieczenia społecznego w Europie jest o tyle istotne, że osobom, które korzystają z możliwości przemieszczania się, gwarantuje, że nie są w gorszej sytuacji niż te osoby, które mieszkają tylko w jednym państwie. Wszystkie te kwestie podkreślali w swoich wystąpieniach eksperci.

Kolejną sprawą wymagającą dyskusji była współpraca z instytucjami właściwymi państw członkowskich, w tym z instytucjami brytyjskimi, która obecnie jest bardzo dobra. Jednak w przypadku Brexitu przyszła współpraca będzie wymagać uregulowania na nowo. Bez względu na rozwiązania, które zostaną przyjęte, nadal do instytucji krajowych należeć będzie obowiązek zapewnienia swoim obywatelom ochrony w zakresie świadczeń socjalnych, w tym długo- i krótkookresowych.

W trakcie Konferencji eksperci zagraniczni przedstawili kwestie dotyczące przyszłych relacji krajów członkowskich Unii Europejskiej z Wielką Brytanią po jej wystąpieniu. Pod uwagę brane były kwestie związane z wolnym handlem, swobodnym przepływem pracowników oraz z dalszym członkostwem Wielkiej Brytanii w EOG i EFTA, a także to, jak będą wyglądać przyszłe relacje i konsekwencje gospodarcze dla Wielkiej Brytanii po Brexicie.

Dyskutowano nad tym, czy będzie możliwe stworzenie jednego dokumentu regulującego stosunki unijne i brytyjskie, czy jednak każdy kraj członkowski będzie musiał zawrzeć bilateralne umowy z Wielką Brytanią. Co podkreślał każdy z ekspertów, tylko jednolity dokument będzie mógł w dostateczny sposób zagwarantować w przyszłości bezpieczeństwo socjalne. Indywidualne umowy przez swoją mnogość nie będą w stanie skutecznie zagwarantować bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza pracownikom, którzy pracowali w więcej niż dwóch krajach. Ponadto umowy dwustronne miałyby różne zapisy, dlatego też koordynacja między kilkoma krajami byłaby utrudniona czy wręcz niemożliwa.

Najważniejszym jednak zagadnieniem było zagwarantowanie bezpieczeństwa świadczeń społecznych, uprawnień nabytych lub w trakcie ich nabywania. Chodzi o zapewnienie gwarancji okresów ubezpieczenia społecznego osób migrujących zarobkowo zarówno

do Wielkiej Brytanii, jak i obywatele brytyjskich do innych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Dyskutowano również nad zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa socjalnego wszystkim migrującym pracownikom wewnątrz Unii Europejskiej tak, by migrujący pracownicy mieli pewność przy podejmowaniu decyzji o migracji, że w przyszłości otrzymają należne im świadczenia w sytuacji, gdyby jeszcze inny kraj członkowski miał wystąpić z Unii Europejskiej.

Ponadto rozważane były kwestie związane z zagwarantowaniem praw nabytych w stosunku do obywateli państw trzecich – jak będą uregulowane kwestie dotyczące statusu obywateli brytyjskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Czy obywatele brytyjscy będą zrównani ze statusem obywateli państw trzecich, czy też otrzymają oni inny status w zakresie swobodnego przepływu i podejmowania pracy?

Prof. Uścińska podkreśliła, że współpraca administracyjna instytucji polskich z brytyjskimi będzie o tyle istotna, że dotyczyć będzie najliczniejszej mniejszości w Wielkiej Brytanii. Według danych GUS w Wielkiej Brytanii przebywa około 685 tys. Polaków, a według źródeł brytyjskich (prelegent nie sprecyzował, skąd pochodzą dane – przyp. red.) ponad milion. Najczęściej szacunki mówią o 800–850 tys. Przy założeniu, że osób aktywnych zawodowo jest około 70–80 proc., można mówić, że w Wielkiej Brytanii pracuje około 500–650 tys. Polaków. Natomiast według źródeł brytyjskich numer identyfikacji podatkowej otrzymało już około 400 tys. Polaków.

Poniżej przedstawiono kluczowe punkty wystąpień poszczególnych ekspertów seminarium.

Prof. Yves Jorens, profesor prawa socjalnego i prawa karnego zabezpieczenia społecznego na wydziale prawa Uniwersytetu w Gandawie (Belgia), przedstawił możliwe scenariusze Brexitu.

Brexit – „odwrócona Grenlandia”?

Decyzja wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej powstała na gruncie brytyjskiej dyskusji o tym, by prawo brytyjskie było nadrzędne wobec unijnego, co – jak w swoich wystąpieniach podkreślała Theresa May – zapewniłoby jej państwu odzyskanie pełni suwerenności. Kolejną kwestią było postrzeganie jako niesprawiedliwości transferowania świadczeń rodzinnych na dzieci mieszkające w innych krajach członkowskich, w których świadczenia te są dużo niższe. Jorens przywołał przykład Francji, która w latach 70. również wskazywała na niesprawiedliwość takich transferów i ograniczała ich wysokość. Na decyzję o Brexicie wpłynęła również kwestia pracowników migrujących do Wielkiej Brytanii z innych krajów państw członkowskich, co było postrzegane przez Brytyjczyków jak odbieranie im pracy.

Jednak Wielka Brytania nie była pierwszym krajem, który zdecydował się wystąpić z Unii Europejskiej. Grenlandia również – mimo że nadal jest częścią Danii – postanowiła wystąpić z Unii Europejskiej¹. Wówczas panowała opinia, że państwo unijne może pozwolić, by część jego terytorium nie było częścią terytorium UE. Oczywiście trudno

¹ Grenlandia jako obszar autonomiczny Danii zrezygnowała z członkostwa w Unii Europejskiej na podstawie referendum w 1985 r.

jest porównywać wystąpienie Grenlandii z UE, gdzie chodziło głównie o rybołówstwo, do Brexitu, gdzie mamy do czynienia z wieloma aspektami, np. swobodnym przepływem pracowników, wolnym handlem, przepływem kapitału. Jeżeli miałyby dojść do „twardego” Brexitu, Anglia i Walia sugerują, że można by w tej sytuacji zastosować zasadę „odwróconej Grenlandii”, czyli z Unii Europejskiej wyszłaby jedynie część Wielkiej Brytanii, bez Szkocji, Irlandii Północnej i Gibraltaru.

Jorens zwrócił również uwagę na skomplikowaną sytuację granic między Wielką Brytanią, Irlandią Północną i Irlandią oraz z pozostałymi krajami Unii Europejskiej. Powstaje tu dyskusja, jak zostaną uregulowane kwestie granic Wielkiej Brytanii z innymi jej częściami, jak Walia, Szkocja czy Irlandia Północna.

Jednak wszelkie relacje Wielkiej Brytanii z pozostałymi krajami Unii Europejskiej będą zależeć od tego, jaki wariant Brexitu zostanie uzgodniony. Ta kwestia jest tematem wielu dyskusji i rozważań. Ważyć się bowiem będzie zasada swobodnego przepływu osób i pracowników, swobodny handel i swobodny przepływ kapitału. Są to kwestie o tyle istotne, że będą dotyczyć wielu osób, zarówno Brytyjczyków, jak i obywateli pozostałych państw Unii Europejskiej. Większość obywateli tzw. starych państw członkowskich Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii urodziła się, gdy ich kraj był członkiem Unii Europejskiej i mogli oni korzystać ze swobód wynikających z członkostwa. Biorąc pod uwagę, że pracownicy migrujący to są na ogół osoby młode, urodzone już w Unii Europejskiej, to można powążyć się na stwierdzenie, że możliwość migracji zarobkowej w świadomości tych osób jest oczywista. Trudno więc teraz sobie wyobrazić sytuację, w której nie będzie już łatwej możliwości podjęcia przez Brytyjczyka pracy w innym kraju Unii Europejskiej lub odwrotnie – przez obywatela kraju członkowskiego Unii Europejskiej w Wielkiej Brytanii.

Możliwe scenariusze Brexitu

Jorens jako punkt wyjścia przyjął opcję miękkiego Brexitu. Za podobne rozwiązanie można uznać sytuację Norwegii, gdzie na podstawie umowy gospodarczej powstał Europejski Obszar Gospodarczy. W przypadku zastosowania tej opcji Wielka Brytania może mieć dostęp do rynku wewnętrznego i czterech podstawowych swobód, włącznie ze swobodnym przemieszczaniem się pracowników. Jest to korzystne rozwiązanie dla obu stron. Przy opcji miękkiego Brexitu Wielka Brytania będzie mogła samodzielnie decydować o handlu zagranicznym i jednocześnie korzystać z tej swobody w relacji z krajami Unii Europejskiej. I odwrotnie, kraje członkowskie Unii Europejskiej będą miały dostęp do rynku wewnętrznego Wielkiej Brytanii. Mimo że jest to najbardziej korzystne dla obu stron, może prowadzić do sytuacji, w której jedna ze stron samodzielnie zmieni swoje przepisy, co będzie oddziaływać na wzajemne relacje, na co druga strona już nie będzie miała wpływu. Drugą kwestią są orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Kraje członkowskie Unii Europejskiej są związane orzeczeniami ETS. Po Brexicie może dojść do sytuacji, w której kraje Unii Europejskiej nadal będą związane z orzeczeniami ETS, a Wielka Brytania już nie, więc możemy mieć do czynienia z nierównym traktowaniem.

Opcja twardego Brexitu może wzorować się na relacji między Unią Europejską a Turcją, która oparta jest na unii celnej. Jednak w przypadku Turcji unia celna wynika z wniosku

akcesyjnego w sprawie członkostwa Turcji w Unii Europejskiej. W przypadku twardego Brexitu Wielka Brytania stałaby się państwem trzecim w stosunku do Unii Europejskiej jako całości i do wszystkich krajów członkowskich w relacjach dwustronnych. Nie obowiązywałaby tu jedna umowa pomiędzy Wielką Brytanią a wszystkimi krajami członkowskimi Unii Europejskiej, tylko Wielka Brytania musiałaby zawrzeć umowy z każdym krajem członkowskim z osobna. A to już mogłoby stanowić duże wyzwanie dla samego procesu uzgadniania umów z wieloma państwami w dość krótkim czasie, tak by te umowy też stanowiły wspólny mianownik współpracy ze wszystkimi krajami Unii Europejskiej. Tu Wielka Brytania byłaby w o tyle dobrym położeniu, że mogłaby regulować migrację z krajów Unii Europejskiej i krajów trzecich. Dzięki temu mogłaby doprowadzić do zmniejszenia migracji, co było jednym z argumentów za wystąpieniem z Unii Europejskiej.

We wszystkich tych opcjach – miękkiego i twardego Brexitu – pojawia się pytanie dotyczące praw nabytych. Czy należy rozumieć, że będzie można je nabywać do marca 2019 r.? Może to wzbudzać duży niepokój i niezrozumienie wśród zwykłych obywateli, którzy korzystali z prawa do swobodnego zatrudnienia, chcą otrzymywać w przyszłości świadczenia i mieć prawa wynikające z zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Mogą mieć trudność z podjęciem decyzji, czy nadal mogą pracować w Wielkiej Brytanii, by w przyszłości i te okresy były zaliczone do świadczeń.

Brexit nie może odbyć się kosztem pracowników migrujących

Prof. Rainer Schlegel, sędzia do spraw społecznych, prezes Federalnego Sądu Społecznego, uznany specjalista w zakresie bezpieczeństwa socjalnego, warunków pracy, zabezpieczenia społecznego, prawa do swobodnego przemieszczania się, podkreślił wagę jednej z podstawowych zasad Unii Europejskiej – prawo do przemieszczania się.

Prof. Schlegel podkreślił, że swoboda przepływu pracowników i koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego są i były trzonem integracji europejskiej. Kto korzysta lub korzystał ze swobody przepływu pracowników, ten wie, co oznacza rezygnacja z granic, barier i bycie obywatelem Unii Europejskiej. Ludzie, którzy korzystają czy korzystali z tej swobody, są ludźmi odważnymi, ponieważ to wymaga pewnej odwagi, żeby opuścić ojczyznę i udać się na obczyznę. Z tego powodu pracownicy migrujący zasługują na najwyższy szacunek. Ze swobodą przepływu pracowników jest tak jak z wolnością. Nieocenioną wartość wolności doceniamy najczęściej dopiero wtedy, gdy ta wolność jest zagrożona lub przestaje być oczywista. A wraz z Brexitem grozi nam utrata części wolności w Unii Europejskiej. Już sama obawa pracownika, że byłby narażony na niedogodności związane z objęciem przez inny system zabezpieczenia społecznego, może prowadzić do rezygnacji z prawa do swobody przemieszczania się. Jeżeli dojdzie do Brexitu, gotowość ludzi do korzystania ze swobód, w tym ze swobody przemieszczania się, może się zmniejszyć. Kto będzie gotowy do migracji, jeżeli będziemy wiedzieli, że w przyszłości eksport usług może nie być zagwarantowany?

Schlegel zaznaczył, że swoboda przepływu pracowników to jest Europa naszego życia. Pracownicy mogą ufać działaniu prawa socjalnego, nie tylko w kwestiach delegowania

pracowników, ale też wtedy, kiedy samodzielnie przeprowadzają się do innego kraju. Czasami migrują do innego kraju Unii Europejskiej na jakiś czas, czasami trwale, aby tam pracować i żyć. Wielu z tych pracowników migrujących znalazło nową ojczyznę, wraz z rodzinami zintegrowali się z nowym społeczeństwem, a ich dzieci zostały obywatelami państwa w nowym miejscu zamieszkania.

***Pacta sunt servanda* – umów należy dotrzymać**

Brexit spowoduje, że w Wielkiej Brytanii przestaną obowiązywać przepisy o koordynacji zabezpieczenia społecznego. Oczywiście Wielka Brytania może przejąć do swojego prawa krajowego te przepisy. Jednak, jak podkreślił Schlegel, istnieje niebezpieczeństwo braku trwałości tego prawa i zachowania równowagi z europejskimi przepisami o koordynacji. Koordynacja brytyjska wynikałaby już z prawa krajowego, które może być modyfikowane przez Wielką Brytanię bez udziału krajów członkowskich UE.

Znamy ogólną zasadę prawną *pacta sunt servanda* (umów należy dotrzymać). Niestety według prof. Schlegela zdanie to zostało zrelatywizowane przez Brexit. Wynika to z obawy, że na skutek Brexitu pracownicy migrujący będą mogli stracić prawo do pobytu lub emerytury. Taka sytuacja mogłaby z kolei doprowadzić do znacznych szkód na wiele lat w zaufaniu do całej Unii i do trwałości praw nabytych dla pozostałych obywateli UE. Dlatego koordynacja zabezpieczenia społecznego powinna być zachowana. Brexit nie może wyrządzić szkód pomiędzy narodami w porządku międzynarodowym. Unia Europejska powinna stworzyć własne mechanizmy ochronne dla praw nabytych, np. fundusze rezerwowe na rzecz pracowników, aby w przyszłości wypłacać z nich świadczenia. Brexit nie powinien się odbyć na koszt najsłabszych, czyli pracowników migrujących.

Gdy banki przeżywały kryzys finansowy, państwa UE strefy euro przejęły rękojmie i gwarancje w celu ratowania waluty i zaufania do niej. Zaufanie pracowników do zabezpieczenia społecznego jest tak samo ważne jak do waluty czy do bezpieczeństwa lokat w bankach. Pracownicy migrujący powinni się cieszyć ochroną pozostałych krajów członkowskich tak samo, jak ochroną cieszyły się zadłużone banki.

Wielka Brytania powinna zadbać o przyszłość pracowników migrujących u siebie. Bo dzięki pracownikom migrującym ich gospodarka będzie funkcjonować. Bez porozumienia o ochronie praw nabytych wynikających z wcześniejszych migracji migracja zarobkowa może się znacznie zmniejszyć.

Wielka Brytania w obliczu Brexitu

Prof. Simon Roberts, profesor nadzwyczajny do spraw polityki publicznej na Uniwersytecie w Nottingham, ekspert w zakresie swobodnego przemieszczania przepływu osób, koordynacji zabezpieczenia społecznego.

W Wielkiej Brytanii członkostwo w Unii Europejskiej wiąże się z poczuciem utraty imperium. Kojarzy się też z kryzysem bankowym w 2007 r., kiedy wiele banków upadło,

a następnie z cięciami w wydatkach na usługi użyteczności publicznej i oszczędnościami. W ostatnich latach winę za kryzys polityczny politycy zrzucali na Unię Europejską.

Debata na temat sensowności członkostwa Wielkiej Brytanii w UE zaczęła się, od kiedy ta dołączyła do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i pojawia się zawsze, gdy partia formuje rząd. Premier David Cameron uważał, że referendum o wyjściu z Unii Europejskiej może ostatecznie położyć kres antyeuropejskiemu skrzydłu Partii Konserwatywnej. Niestety przeliczył się. Brexit był więc pewnym błędem, nie miał się wydarzyć. Jeśli dojdzie do Brexitu, to będzie bardzo poważny błąd historyczny dla Wielkiej Brytanii.

Brexit krótkofalowy

Bezpośrednią konsekwencją Brexitu, poza konsekwencjami dla gospodarki i praw obywateli brytyjskich, może być to, że na nowo odżyje problem na granicy między Irlandią Północną i Republiką Irlandii. Zamieszki w Irlandii Północnej zostały zakończone dzięki porozumieniu wielkopiątkowemu². Było ono możliwe tylko dlatego, że stanowiło warunek członkostwa Irlandii i Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Można powiedzieć, że członkostwo tych dwóch krajów w Unii Europejskiej doprowadziło do pokoju w Irlandii Północnej.

Nie jest prawdopodobne, aby obywatele brytyjscy natychmiast po Brexicie podjęli pracę w rolnictwie, w sektorze opieki społecznej i hotelarstwie. Dlatego ograniczenia migracyjne powinny być wprowadzane stopniowo. To samo dotyczy lekarzy, pielęgniarek czy nawet pracowników akademickich. Wielu ekspertów z Unii Europejskiej współpracuje z brytyjskimi uniwersytetami. Dzięki tej współpracy mogą one przeprowadzać światowej klasy badania. Ma to znaczenie także dla całej gospodarki brytyjskiej.

Jeżeli negocjacje by się załamały i Wielka Brytania wyszłaby z Unii Europejskiej bez żadnych ustaleń, to mogłoby dojść do „wielkiego pożaru” praw zabezpieczeń społecznych dla obywateli obu stron. Prawo brytyjskie nie przewiduje eksportu emerytur, indeksacji świadczeń do inflacji. Obywatele brytyjscy w krajach członkowskich Unii Europejskiej nie będą mieli prawa otrzymywać świadczeń rodzinnych dla swoich dzieci, które mieszkają w Wielkiej Brytanii i vice versa. Również wiele praw do opieki zdrowotnej w przypadku twardego Brexitu byłoby utracone. Niektóre z nich byłyby zachowane, jak np. leczenie w nagłych wypadkach, leczenie ogólne, dostęp do lekarza rodzinnego itd. Oczywiście Europejska Karta Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ) byłby nieważny dla osób przyjeżdżających do Wielkiej Brytanii.

Brexit średniofalowy

Wraz z Brexitem powstaje pytanie o członkostwo Wielkiej Brytanii w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG). Wielka Brytania jako członek Unii Europejskiej jest członkiem EOG. Po Brexicie jej członkostwo w EOG będzie zależeć od nowych ustaleń.

2 Porozumienie wielkopiątkowe lub porozumienie pokojowe z Wielkiego Piątku (ang. *Good Friday Agreement*, irl. *Comhaontú Aoine an Chéasta*), porozumienie pokojowe z 10 kwietnia 1998 r. zmierzające do rozwiązania konfliktu w Irlandii Północnej.

Są dwa warianty przyszłej współpracy Wielkiej Brytanii z Unią Europejską. Albo Wielka Brytania będzie negocjować wspólną umowę dotyczącą zabezpieczenia społecznego z Unią Europejską jako całością, albo będzie negocjować nowe umowy indywidualnie z poszczególnymi krajami członkowskimi. Wielka Brytania zawarła już takie umowy z około 20 państwami Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Jednakże umowy te są bardzo zróżnicowane, nie ma pomiędzy nimi spójności i nie zawierają wszystkich regulacji koordynacyjnych. Dlatego powinna powstać jedna umowa z Unią Europejską. Poważnym ograniczeniem umów dwustronnych jest to, że koordynują one systemy zabezpieczenia społecznego tylko dla dwóch krajów-stron danej umowy. Wspólna umowa powinna zawierać przepisy, które są w obecnym przepisach o koordynacji. Powinna uwzględniać wypracowane już rozwiązania.

Potrzebna będzie jednolita interpretacja wspólnej umowy we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Aby ją zapewnić, będą potrzebne nowe rozwiązania instytucjonalne. Obecnie za przepisy koordynujące odpowiada Unia Europejska. Po Brexicie będą musiały powstać rozwiązania administracyjne, w tym zapewniające możliwość odwołania się.

Brexit długofalowy

Należy chronić prawa nabyte i uprawnienia wszystkich obywateli zarówno Wielkiej Brytanii, jak i Unii Europejskiej. Jeszcze przez wiele lat będą żyć ludzie, którzy nabyli prawa w czasie, kiedy Wielka Brytania była członkiem Unii Europejskiej. Po Brexicie Wielka Brytania nie będzie już siedzieć przy stole, przy którym będą podejmowane decyzje, nie będzie miała już wpływu na decyzje. Więc Brexit dla Wielkiej Brytanii oznacza utratę wpływów. Slogan „przejmijmy z powrotem kontrolę nad naszym krajem” tak naprawdę będzie oznaczał utratę suwerenności Wielkiej Brytanii.

Może też stać się tak, że Wielka Brytania postanowi odwołać decyzję o wyjściu. Mniej niż jedna trzecia tych, którzy mieli prawo do głosu, zagłosowała za wyjściem. Dwie trzecie Brytyjczyków nie zagłosowało, żeby wyjść z Unii Europejskiej. Ale nawet jeśli Wielka Brytania pozostanie w jej strukturach, nie będzie to powrót do sytuacji sprzed referendum. Jednak zdecydowanie będzie to korzystniejsza sytuacja niż nawet miękki Brexit.

Brexit – zachowanie punktu widzenia pracowników migrujących i społeczeństwa obywatelskiego

Christoph Schumacher-Hildebrandt, doktor nauk prawnych, twórca Centrum Doradczego dla greckich repatriantów, pracował w Federalnym Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, doradca Komisarza Grecko-Niemieckiego Zgromadzenia.

Unia Europejska drowi Schumacherowi towarzyszyła już od dzieciństwa i miała wielki wpływ na jego myślenie polityczne i pracę. Jako urzędnik w Federalnym Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych miał okazję obserwować, jak Unia Europejska się rozwija. Wielka Brytania wniosła do Unii bardzo wiele, jeżeli chodzi o podstawowe wartości

w Europie. Potem nastąpiło kolejne rozszerzenie o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Gdy do Unii Europejskiej weszła Polska, początkowo obowiązywały okresy przejściowe przy przemieszczaniu się pracowników najemnych. Dzięki temu okresowi przejściowemu swoboda przemieszczania się pracowników miała zagwarantować państwom członkowskim rozsądne wprowadzenie nowych regulacji. Jednocześnie jednak istniało niebezpieczeństwo, że z Polski odpłynie za dużo wykwalifikowanej siły roboczej.

Wielka Brytania od pierwszego dnia była otwarta na pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Zatem mogli oni od razu przyjeżdżać do Wielkiej Brytanii i korzystać ze swoich swobód. Bardzo wielu dobrych rzemieślników, dobrych pracowników przyjechało do Wielkiej Brytanii. Znany w całej Europie plakat z polskim hydraulikiem był symbolem nowych możliwości podjęcia pracy w Unii Europejskiej.

Migracja odgrywała bardzo ważną rolę dla rozwoju gospodarczego w Wielkiej Brytanii. Migracja przede wszystkim z Polski od zawsze była powiązana z prawami socjalnymi. Rozporządzenie 1408/71 gwarantowało określone zabezpieczenie dla pracowników migrujących, a polscy pracownicy w Wielkiej Brytanii mieli równe prawa z brytyjskimi kolegami. Ważne było też, żeby pokazać brytyjskim związkom zawodowym, że nie będzie dumpingu dzięki regulacjom. Rozporządzenia 883/2004 i 1408/71 powodują, że przez emigrację należy rozumieć uregulowane stosunki, które towarzyszą w kraju zatrudnienia migrującemu pracownikowi. Koordynacja świadczeń daje również zabezpieczenie rodzinie tego pracownika. W niektórych sytuacjach występują spory dotyczące świadczeń na dzieci oraz świadczeń rodzinnych.

Osoby migrujące z Unii Europejskiej, zarówno osoby pracujące, jak i ich dzieci, korzystają z rozporządzenia 883/2004. Osoby te zaufały europejskiemu statusowi prawnemu. Uważały, że będzie trwały jako podstawowe prawo. I nagle okazuje się, że to nie ma już zastosowania, bo nie mamy praw nabytych. Pracownicy migrujący nie mogą stracić swoich praw nabytych, a emeryci muszą być odpowiednio chronieni. Dotyczy to zarówno obywateli Unii Europejskiej, którzy mieszkają w Wielkiej Brytanii, jak i obywateli brytyjskich, którzy mieszkają w Unii Europejskiej.

Celem w negocjacjach dotyczących wyjścia Wielkiej Brytanii jest zachowanie statusu ochrony prawnej pracowników migrujących, ale też troska o zachowanie społeczeństwa obywatelskiego. A więc celem negocjacji musi być utrzymanie praw nabytych, i to w obu kierunkach. Art. 50 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej pozostawia szerokie pole manewru. Artykuł ten mówi, że należy zawrzeć umowę o wystąpieniu danego kraju, ale też uregulować przyszłe jego stosunki z Unią Europejską, przynajmniej w podstawowych kwestiach. Najgorszy scenariusz, jaki może się przydarzyć, to taki, że nie ma żadnego porozumienia ani umowy, gdyż leżą one w interesie obu stron. Przy braku porozumienia w dniu wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej przestaną obowiązywać prawa unijne i będą zastąpione prawami krajowymi. Jest to ryzyko, bo taka sytuacja mogłaby spowodować dyskryminację po obu stronach. Nie byłoby sumowania okresu ubezpieczenia. W ekstremalnych przypadkach mogłoby być tak, że osobie, która przez całe życie była pracownikiem migrującym, na koniec nie przysługuje emerytura. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał w swoich wyrokach, że uprawnienia emerytalne są własnością danej osoby i nie może być tak, że ktoś z jakichś powodów je traci.

W trakcie dyskusji o Brexicie ciągle pojawia się problem świadczeń na dzieci. W Niemczech też zaczęła się dyskusja na ten temat. Bo nie może być tak, że w danym kraju ktoś dostaje na dziecko 10 czy 15 euro i przysługuje mu prawo do pobierania zasiłku na dzieci 100 euro z Niemiec. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się jasno, że nie może istnieć taka nierównowaga. W Polsce program Rodzina 500+ bardzo podwyższył świadczenia na dzieci do poziomu średniej europejskiej, więc polskie ustawodawstwo zostało już dostosowane w tym zakresie.

Negocjuje się wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, ale nie przyszłe stosunki. Wspólna grupa robocza przygotowała dokument, z którego wynika, że rozporządzenie 883/2004 ma nadal obowiązywać. Czyli dalej będą obowiązywać te prawa, które zostały nabyte przed rozporządzeniem.

Pracownicy migrujący nie mogą utracić praw nabytych. Ich zaufanie do UE należy utrzymać. Decydenci polityczni nie powinni podejmować decyzji niekorzystnych dla pracowników migrujących. Prawa pracowników migrujących muszą być chronione, należy też stosować prawa i standardy międzynarodowe. Przepisy dotyczące koordynowania zabezpieczenia społecznego dają bardzo skuteczną ochronę praw pracownika.

Kolejne elementy, które będą negocjowane, to regulacje przejściowe i przyszła współpraca Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii. Premier Theresa May napisała, że dorobek wspólnotowy ma zostać zintegrowany z prawem krajowym Wielkiej Brytanii. Znaczyłoby to, że prawo europejskie będzie przeniesione do krajowego prawa brytyjskiego. To jest zapewnienie, że prawa nabyte w zakresie zabezpieczenia społecznego i w zakresie prawa pracy będą utrzymane. Bilateralne umowy nie są rozwiązaniem, bo nie załatwią problemów.

Nawet jeśli dojdzie do Brexitu, to nadal będą istnieć punkty styczne. Nie poddawajmy się emocjom, zachowajmy spokój, pragmatyzm i przyjacielskie stosunki z Wielką Brytanią. Nie można tych dyskusji toczyć tylko abstrakcyjnie, należy mieć przed oczami cel. Muszą się znaleźć rozwiązania pragmatyczne, nie ideologiczne. Takie podejście będzie w interesie zarówno Wielkiej Brytanii, jak i krajów Unii Europejskiej.

Mamy do czynienia nie ze swobodnym przepływem pracowników, a ze swobodną decyzją o pracownikach

Andrzej Szybkie, doktor nauk prawnych, ekspert w prawie zabezpieczenia społecznego, dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych ZUS, wskazał na aspekt społeczny w kontekście Brexitu. Już sama możliwość wystąpienia jednego kraju członkowskiego z Unii Europejskiej powoduje, że mamy do czynienia z kryzysem solidarności, kryzysem zaufania w Europie czy nawet zmniejszonym zaufaniem w ramach współpracy administracyjnej. Szybkie podkreślił również, że Brexit może wpływać negatywnie na przyszłe decyzje dotyczące podjęcia pracy w innym kraju członkowskim Unii Europejskiej. Również istotna kwestia to wzrost kosztów funkcjonowania firm brytyjskich i europejskich, które nie są do przewidzenia ze względu na to, że nie ma decyzji finalnych co do przyszłej współpracy. Dla firm, które planują długoterminowo, taki brak informacji może prowadzić do utrudnień w funkcjonowaniu.

Mamy do czynienia z dwoma skrajnościami, miękkim i twardym Brexitem, i z różnymi wariantami pomiędzy. Z jednej z ekspertyz europejskich wynika, że bez względu na rodzaj Brexitu będzie on miał wpływ na osoby w zakresie praw w obszarze zabezpieczenia społecznego. W przypadku twardego Brexitu może dojść do sytuacji wyjątkowo niekorzystnej dla pracowników migrujących i ich rodzin. Twardy Brexit wiązałby się z utratą praw i ochrony. Zmieniłby się status pracowników, utrudnione byłyby warunki prawa do świadczeń, utrudnione delegowanie pracowników za granicę oraz wspomniane już utrudnione funkcjonowanie firm.

W przypadku miękkiego Brexitu, w którym Wielka Brytania pozostałaby w EOG, to byłaby sytuacja dużo prostsza w kwestii koordynacji zabezpieczenia społecznego. Oczywiście jest pewna specyfika tej umowy EOG, ponieważ nie ma automatyzmu, jeśli chodzi o obowiązywanie aktów prawa unijnego. Jednakże w przypadku miękkiego Brexitu rozporządzenia unijne dają w największym stopniu poziom ochrony socjalnej.

Aspekt prawny

Szybkie wskazał na umowy bilateralne między krajami członkowskimi UE. Umowy te ze względu na członkostwo w Unii Europejskiej zostały zawieszane i obecnie nie są stosowane. Jednak te umowy istnieją, nie zostały rozwiązane. Więc powstaje pytanie, czy w momencie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej można uznać je za obowiązujące oraz czy będzie można uznać je za podstawę prawną do regulowania relacji z Wielką Brytanią.

Najbardziej niejasny wydaje się status praw, które dopiero powstaną, czyli gdy osoba po Brexicie po raz pierwszy podejmie zatrudnienie w Wielkiej Brytanii lub odwrotnie – gdy osoba po raz pierwszy przyjedzie z Wielkiej Brytanii do kraju Unii Europejskiej. W tym momencie powstaje pytanie o status takich osób, o możliwość delegowania pracowników oraz o możliwość zastosowania przepisów wykluczania podwójnego opłacania składek.

Dr Szybkie podkreślił też nierównowagę przy stosowaniu jurysdykcji orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nowe orzeczenia interpretacyjne ETS będą miały jednostronne zastosowanie, będą dotyczyć tylko krajów członkowskich UE. Oznacza to, że możliwe będą różnice w sposobie interpretacji zastosowania regulacji.

Współpraca administracyjna

Współpraca administracyjna pomiędzy różnymi krajami odnosi się do praw nabytych lub w trakcie nabywania do określonej daty, ale również praw, które zostaną nabyte w przyszłości. W przypadku ochrony praw, na podstawie których jeszcze nie zostały przyznane świadczenia, będzie to oznaczało konieczność współpracy administracyjnej jeszcze przez wiele lat. W praktyce dla instytucji zabezpieczenia społecznego Brexit to jest konkretny problem – czy i na jakich zasadach będziemy współpracować z instytucją brytyjską.

Aby dać możliwość dostosowania się administracji zabezpieczenia społecznego oraz podmiotom gospodarczym do przyszłej współpracy po Brexicie, negocjacje powinny

zakończyć się jak najszybciej. Z punktu widzenia instytucji zabezpieczenia społecznego byłoby bardzo istotne, żeby do czasu, gdy zostaną podjęte ostateczne decyzje, było uzgodnione porozumienie tymczasowe.

Szybkie bardzo podkreślił rolę Unii Europejskiej w aspekcie globalnym. Obecnie w innych krajach, jak Stany Zjednoczone, Chiny, Indie czy Australia, kraje członkowskie UE postrzegane są jako całość. I też Unia rozumiana jako całość ma jedynie szanse konkurowania na rynku gospodarczym z innymi krajami.

Emma Baines, przedstawicielka ambasady brytyjskiej, podkreśliła, że Wielka Brytania jest nadal zainteresowana bliską współpracą z krajami Unii Europejskiej. Wielka Brytania dąży do takich ustaleń z Unią Europejską, aby móc zagwarantować bezpieczeństwo socjalne dla osób przemieszczających się pomiędzy Wielką Brytanią a krajami członkowskimi Unii Europejskiej.

Negocjacje Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej skupiły się na sprawach obywateli, na ustaleniach finansowych oraz na sytuacji między Irlandią Północną i Republiką Irlandii. Porozumienie wielkopiętkowe powinno być w pełni chronione. Obie strony są bardzo zaangażowane, aby nie budować granicy ze względu na przyszłe relacje handlowe.

W dyskusjach dotyczących rozliczeń finansowych premier Theresa May dała do zrozumienia, że partnerzy z krajów Unii Europejskiej nie będą musieli płacić więcej w ramach obecnego budżetu w wyniku wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

W kwestii praw obywateli Wielka Brytania postanowiła, że osoby, które przebywają na jej terenie będą mogły w ciągu 2 lat wystąpić o obywatelstwo lub o prawo do zamieszkania. Podstawy do podejmowania decyzji dotyczących statusu obywateli będą zawarte w dokumencie o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Nie będzie sytuacji, aby decyzje były podejmowane na podstawie różnych kryteriów. W kwestii zabezpieczenia społecznego Wielka Brytania chce chronić składki, które były już opłacane przez obywateli brytyjskich i innych przed wyjściem i po nim, oraz traktować obywateli europejskich w taki sposób, jakby byli Brytyjczykami. Wielka Brytania chce także chronić wzajemne prawa do opieki zdrowotnej, respektować EKUZ zgodnie z prawem europejskim. Wielka Brytania chce kontynuować koordynację systemów zabezpieczenia społecznego. Wszelkie zmiany w prawie europejskim będą uwzględniane w prawie brytyjskim.

Wielka Brytania w odniesieniu do współpracy administracyjnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej uważa, że technicznymi kwestiami będzie można zająć się dopiero po ostatecznych ustaleniach.

*Anna Pątek
Departament Współpracy Międzynarodowej
Zakład Ubezpieczeń Społecznych*