

Reemigracja obywateli Unii Europejskiej – problemy prawne i społeczne

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Instytut Polityki Społecznej UW

STRESZCZENIE: *Problemy reemigracji wymagają badań naukowych w zakresie definicji zjawiska, jego zakresów podmiotowego oraz przedmiotowego. W opracowaniu dokonano analizy prawa UE z zakresu prawa do przemieszczania się osób, ze szczególnym uwzględnieniem wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE. Pokazano szerokie ujęcie uprawnień związanych ze swobodą przepływu osób. Prawa krajowe stosują bowiem ograniczenia w dostępie do różnych uprawnień socjalnych, gwarantowanych z tytułu swobody przepływu osób w UE. Range problemu dostrzega TS UE i wydaje w tych sprawach liczne wyroki, potwierdzające słuszność szerokiego ujęcia uprawnień przypisanych swobodzie przemieszczania się osób w UE. Komisja Europejska prowadzi działania o różnym charakterze mające na celu poprawę stanu prawnego służącego realizacji prawa do przemieszczania się w UE. W opracowaniu ustalone zostały także konsekwencje reemigracji w niektórych obszarach zabezpieczenia społecznego.*

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo do przemieszczania się w Unii Europejskiej, reemigracja, konsekwencje prawne i społeczne reemigracji*

Wprowadzenie

Swoboda przepływu osób jest filarem integracji Europy i jednym z najczęściej realizowanych praw każdego obywatela Unii Europejskiej. Blisko 14 mln Europejczyków korzysta rocznie z tego prawa przede wszystkim w celu poszukiwania miejsca pracy. Funkcjonowanie Europejskiej Sieci Zatrudnienia EURES, prowadzenie prac nad europejską platformą, zwalczanie nielegalnego zatrudnienia, przeciwdziałanie turystyce socjalnej oraz wspieranie równouprawnienia w zatrudnianiu także na poziomie europejskim¹ – to główne działania podej-

mwane przez Komisję Europejską, które mają sprzyjać swobodnemu przepływowi osób.

Trzeba również wspomnieć o działaniach, które usprawniają wymianę informacji między instytucjami zajmującymi się zabezpieczeniem społecznym i powołanie w 2012 r. systemu Elektronicznej Wymiany Informacji (EESI)².

O migracji (przemieszczaniu się) mówimy wtedy, gdy pracownik przemieścił się z jednego do drugiego państwa członkowskiego UE, ujmując w tym pojęciu migrację do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy, powrót do własnego państwa po zaprzesta-

¹ W dniu 5 września 2014 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne* w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco). Jej organizatorami byli Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie. Tematem konferencji były różne aspekty reemigracji, w szczególności prawne i społeczne. Konferencja zgromadziła ponad 100 uczestników reprezentujących czołowe ośrodki akademickie w Polsce, przedstawicieli organizacji pozarządowych, sędziów, partnerów społecznych oraz delegatów urzędów centralnych zajmujących się problematyką migracji oraz reemigracji. Wśród uczestników konferencji nie zabrakło także prelegentów pochodzących z innych państw UE oraz z Komisji Europejskiej. Więcej zob. A. Kolek, *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 2, s. 36–40.

² Tak referat przedstawiciela Komisji Europejskiej D. Kontizasa pt. *Działania na rzecz poprawy stosowania przepisów koordynacyjnych* na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.

niu wykonywania pracy za granicą (reemigracja) oraz zamieszkiwanie w jednym państwie członkowskim i wykonywanie pracy w innym państwie członkowskim w tym samym czasie³.

Badania podejmowane w Europie⁴ dotyczące pojęcia pracownika migrującego obejmują wiele jego wymiarów, z których istotne są te o charakterze prawnym, bowiem są one kluczowe dla ustalenia zakresu terminu „pracownik” w prawie UE oraz konsekwencji dla prawa krajowego i praktyki jego stosowania⁵.

W literaturze przedmiotu temat reemigracji nie jest zbyt często eksplorowany, ale jest doceniany w analizach i badaniach zagranicznych. Być może przyczyną tego jest brak powszechnie przyjętej definicji tego zagadnienia. W europejskich badaniach przyjmuje się, że są to powroty do kraju pochodzenia obywateli tego państwa, osób aktywnych i nieaktywnych ekonomicznie⁶. W Polsce zagadnienia te wymagają badań ze względu na dużą liczbę obywateli polskich, którzy korzystają z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej. Takie badania powinny być podjęte, zważywszy na to, że skutki korzystania z tego prawa będą widoczne w kilku obszarach⁷. Po pierwsze, będą to skutki prawne, wynikające z europejskich aktów dotyczące swobody przemieszczania się oraz podejmowania pracy w państwach członkowskich, bowiem prawo UE nakazuje przestrzeganie w państwach członkowskich zasad gwarantujących faktyczne korzystanie z tego prawa. Po drugie, będą to konsekwencje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego i systemów innych państw członkow-

skich UE. Po trzecie, będą to również skutki społeczne i finansowe wynikające z tego zjawiska, które powinny być ustalane i obliczane.

Z punktu widzenia badacza konieczne jest integralne spojrzenie na sprawy swobody przepływu osób oraz zabezpieczenia społecznego. Istotne są działania informacyjne i edukacyjne, aby instytucje publiczne posiadały niezbędny zasób wiedzy na temat tego zjawiska oraz były przygotowane na pływające z reemigracji konsekwencje dla rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. Takie działania informacyjne i edukacyjne powinny być także skierowane do obywateli UE, aby poprawić ich stan wiedzy na temat przysługujących im praw w razie przemieszczania się w Unii Europejskiej.

Ważnym punktem odniesienia do tych analiz i badań jest kwestia modelu migracji, który zmienił się znacząco w ciągu ostatnich dekad. W literaturze zaznacza się, że typowym pracownikiem migrującym był mężczyzna udający się do innego państwa członkowskiego w celu zatrudnienia w przemyśle ciężkim, który po zakończeniu aktywności zawodowej pozostawał na terytorium tego kraju wraz z uprzednio sprowadzoną rodziną. Obecnie trudno jednoznacznie wyznaczyć taki model. Migracje oparte są na „ekstremalnej mobilności” – pracownicy pracują przez krótki czas, na podstawie różnych umów, nawet w kilku państwach członkowskich. Taki sposób realizacji aktywności zawodowej rodzi wiele komplikacji w zakresie ustalenia prawa do zabezpieczenia społecznego, a zasada *lex loci laboris* nie odpowiada nowym wyzwaniom w sferze pracy⁸.

³ Na podstawie Van Overmeiren F. (ed.), O'Brien C., Spaventa E., Jorens Y., Schulte B. (2014), *Analytical Report 2014. The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, Report prepared under FreSsco Project, European Union, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1097&langId=en>, s. 4 i n., s. 15 i n.

⁴ Chodzi o badaczy europejskich skupionych w projekcie Komisji Europejskiej pn. *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco), do których należy także autorka tego opracowania.

⁵ G. Uścińska, *Prawne aspekty dotyczące swobody przemieszczania się pracowników w Unii Europejskiej*, w: *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesiątce pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, pod redakcją Zbigniewa Hajna i Dagmary Skupień, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 253–264.

⁶ Takie ustalenia przyjęto w ramach prac badawczych projektu FreSsco. Zob. Van Overmeiren F. (ed.) i in., *Analytical Report 2014...*, op. cit.

⁷ Tak referat przedstawiła Komisji Europejskiej D. Kontizas pt. *Działania na rzecz poprawy stosowania przepisów koordynacyjnych na konferencji pt. Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.

⁸ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Lex, Warszawa 2013, s. 70 i n.

Prawne aspekty migracji i reemigracji obywateli UE

Prawo Unii Europejskiej zawiera wiele regulacji dotyczących sytuacji prawnej osób korzystających z prawa do przemieszczania się. Niezmiernie ważne jest także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹. Na podstawie prawa UE można wyróżnić kilka 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 w innym państwie członkowskim,
- prawo pobytu w innym państwie UE,
- prawo nabycia i zachowania uprawnień socjalnych,
- prawo dostępu do korzyści socjalnych,
- prawo do pozostania w kraju zatrudnienia po zakończeniu zatrudnienia,
- wyłączenia i ograniczenia ze swobody przepływu osób.

Istotnym dokumentem przy badaniu prawnych aspektów migracji i reemigracji obywateli UE jest dyrektywa 2004/38¹⁰ (tzw. dyrektywa pobytowa). Jej art. 4 stanowi, że obywatele UE mają prawo wjazdu do państw członkowskich na podstawie ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a członkowie ich rodzin na podstawie ważnego paszportu. Kolejny artykuł (art. 5) tej dyrektywy przyznaje prawo wjazdu na teren państwa członkowskiego obywatelowi UE oraz członkom jego rodziny, nawet gdy nie są obywatelami UE, na podstawie ważnego paszportu.

Odnosząc się do równości w traktowaniu pracowników z innych państw UE należy zaznaczyć, że na podstawie art. 45 Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapewniona jest swoboda przepływu pracowników wewnątrz UE, która obejmuje prawo do ubiegania się o rzeczywiste oferowane miejsce pracy, prawo do przemieszczania się po terytorium państwa UE w celu poszukiwania zatrudnienia oraz prawo przebywania na terytorium państwa członkowskiego w celu podjęcia zatrudnienia.

Podstawa prawna realizacji tej swobody została zawarta w rozporządzeniu nr 1612/68, a obecnie w rozporządzeniu nr 492/2011¹¹ i wywodzi się z niej prawo do podejmowania pracy na takich samych warunkach, z jakich korzystają obywatele państwa, w którym wykonywana jest dana praca (art. 1 rozporządzenia nr 492/2011), a także zakaz dyskryminacji w zakresie zawierania i wykonywania umów o pracę czy zastrzegania liczby oferowanych miejsc pracy dla „własnych” obywateli (art. 2 rozporządzenia nr 492/2011). Zakaz dyskryminacji dotyczy także stosowania różnych procedur naboru na oferowane wolne miejsca pracy dla obywateli danego państwa i osób przemieszczających się (art. 3 i 4), stosowania dyskryminacyjnych kryteriów zawodowych czy medycznych (art. 6), a także ma zapewniać równość w dostępie do urzędów pracy (art. 5) czy wolności zrzeszania się w związki zawodowe (art. 8).

Ponadto pracownik przemieszczający się nie może być traktowany inaczej niż obywatel państwa przyjmującego w zakresie warunków pracy, a w szczególności: wynagrodzenia, warunków rozwiązania umowy o pracę, przywracania do pracy lub podjęcia nowej pracy (art. 7 ust. 2). Pracownik ten nie może być dyskryminowany również w zakresie dostępu do korzyści socjalnych i podatkowych oraz szkolenia zawodowego (art. 7 ust. 2). Z kolei art. 9

⁹ Ibidem.

¹⁰ 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, s. 77).

¹¹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty z dnia 15 października 1968 r. (DzU z 1968 r., nr 12, poz. 1612) oraz 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, s. 1).

zakazuje dyskryminacji w zakresie warunków mieszkaniowych¹².

W praktyce nie stosowanie tych zasad jest przejawem dyskryminacji bezpośredniej. Polega ona na tym, że regulacje krajowe w różny sposób określają warunki podjęcia i wykonywania pracy przez własnych obywateli i obywateli innych państw członkowskich na niekorzyść tych ostatnich. Wyraźnie określonym kryterium uniemożliwiającym lub utrudniającym dostęp do zatrudnienia jest obywatelstwo (sprawy: C-466/00 *A. Kaba* oraz C-287/05 *D.P.W. Hendrix*)¹³. Jednak w praktyce częściej niż dyskryminacja bezpośrednia występuje dyskryminacja pośrednia. Zakaz pośredniej dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia określa art. 3 rozporządzenia nr 492/2011. W ust. 2 tego artykułu wskazuje się *expressis verbis* na przepisy lub praktyki, które mogą przyczynić się do pośredniej dyskryminacji. Są nimi:

- określanie specjalnego trybu rekrutacji cudzoziemców,
- ograniczanie zamieszczania w prasie lub za pośrednictwem innych mediów ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy lub uzależnienia takiej możliwości od spełnienia warunków innych niż te, które odnoszą się do pracodawców prowadzących działalność na terytorium tego państwa członkowskiego,
- uzależnienie dostępu do zatrudnienia w stosunku do osób, które nie mieszkają na terytorium tego państwa, od spełnienia warunku rejestracji w urzędach pracy lub utrudnianie rekrutacji indywidualnych pracowników.

W orzecznictwie TS UE przyjęto, że zakresem podmiotowym art. 45 TFUE są objęte nie

tylko osoby związane klasycznym stosunkiem pracy, ale i inne osoby świadczące pracę na rzecz innego podmiotu¹⁴. Trybunał orzekł również, że niektóre prawa związane ze statusem pracownika są gwarantowane pracownikom migrującym, nawet jeśli tacy pracownicy nie pozostają w stosunku pracy (sprawy: C-138/02 *Collins*, pkt 27; C-35/97 *Komisja Europejska przeciwko Francji*, pkt 41 oraz C-413/01 *Ninni-Orasche*, pkt 35)¹⁵. Podaje się także, że należy analizować przeszkody i bariery w realizacji prawa do swobodnego przemieszczania się pracowników migrujących w UE¹⁶, chociaż nie do końca to rozróżnienie między nimi jest ustalone.

Odnosząc się do uprawnień socjalnych wynikających z prawa pobytu trzeba dodać, że dyrektywa pobytowa 2004/38 w art. 6 rozróżnia uprawnienia socjalne w zależności od długości pobytu na terenie danego państwa. Zasadniczo pobyt powyżej trzech miesięcy jest uzależniony od bycia aktywnym ekonomicznie albo od posiadania wystarczających środków utrzymania dla siebie i członków rodziny oraz posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w kraju pobytu¹⁷.

Ważnym aspektem równego traktowania pracowników migrujących jest zakaz dyskryminacji w dostępie do preferencji socjalnych i podatkowych, początkowo rozumianych jako korzyści w czasie trwania zatrudnienia, a następnie także po jego ustaniu. W wyniku orzecznictwa TS UE uznano, że dostęp do korzyści powinien przysługiwać z faktu zamieszkiwania na terenie państwa członkowskiego, jeżeli jest pomocny, czyli sprzyja mobilności osób wewnątrz Wspólnoty.

¹² Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia: 20 marca 2001 r. w sprawie C-33/99 *Fahmi-Amado*; 29 listopada 1997 r. w sprawie C-57/96 *H. Meints*; 10 maja 2001 w sprawie C-389/99 *Rundgren*, 10 marca 1993 r. w sprawie C-111/91 *Komisja Europejska przeciwko Luksemburgowi*, 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-299/01 *Komisja Europejska przeciwko Luksemburgowi* oraz 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 *Baumbast* zawarte w G. Uścińska (red.), *Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, wersja szeroka, MPiPS, Warszawa 2005, s. 433 i n. Zob. L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, wydanie IV, Warszawa 2010, s. 38 i n.

¹³ F. Moysse, *Report on the Free Movement of Workers*, Grand Duchy of Luksembourg, Luksemburg 2006, s. 9 i n., s. 15 i n. oraz E. Spaventa, *The Free Movement of Workers in the 21st Century*, w: A. Arnall, D. Chalmers (eds.), *The Oxford Handbook of EU Law*, (forthcoming), Oxford University Press, Oxford 2015.

¹⁴ Jednak z mocy prawa są wyłączone niektóre grupy, np. zatrudnione w administracji publicznej. Zob. M.-I. Pravita, *The Access of EU Citizens to the Public Service. A Comparative Analysis*, „Review of European Studies” 2010, Vol. 2 No. 2, s. 18 i n.

¹⁵ Van Overmeiren F. (ed.) i in., *Analytical Report 2014...*, op. cit.

¹⁶ Ibidem, s. 16 i in.

¹⁷ G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne...*, op. cit.

Kolejnym aspektem swobody przepływu pracowników jest prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia. Art. 16 dyrektywy 2004/38, na podstawie którego obywatel UE zamieszkujący 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 dyrektywy pobytowej, czyli posiadania ubezpieczenia zdrowotnego oraz wystarczających środków finansowych, aby nie stać się nadmiernym obciążeniem systemu pomocy społecznej.

Z badań europejskich wynika¹⁸, że w związku ze stosowaniem dyrektywy pobytowej powstają 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 stwierdzić, jak ocenić „nadmierność obciążenia systemu pomocy społecznej” goszczącego państwa członkowskiego. Swoboda przepływu osób może zostać ograniczona przez państwa członkowskie jedynie w określonych przypadkach, np. w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Środki prawne służące poprawie realizacji prawa do przemieszczania się w UE

Innym ważnym aktem w obszarze emigracji i reemigracji jest dyrektywa PR i Rady 2014/54/UE w z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników. Dyrektywa ta ma umożliwić stosowania art. 45 TFUE art. 1–10 rozporządzenia nr 492/2011. Jej nowatorstwo polega między innymi na stworzeniu krajowych ciał ds. swobodnego przepływu pracowników, odpowiedzialnych za świadczenie pomocy dla pracowników migrujących i ich rodzin. Zadania krajowych ciał ds. swobodnego przepływu pracowników mają

obowiązek publikowania raportów oraz analiz dotyczących migracji oraz praw przysługujących pracownikom migrującym i ich rodzinom. Ustalono także obowiązek współpracy z partnerami społecznymi jako ważną zasadę zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i w trakcie jego realizacji.

Środki prawne służące poprawie realizacji prawa do przemieszczania się w UE zostały zawarte w dyrektywie PR i Rady 2014/50/UE w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowaniu uprawnień do dodatkowych emerytur. Dyrektywa ta nie nakazuje wprowadzenia do krajowego systemu prawnego obowiązku przekazania środków zgromadzonych w pracowniczych programach emerytalnych nabytych w innych państwach UE, a jedynie wprowadza taką możliwość. Nie przewiduje też konieczności przenoszenia środków z różnych programów emerytalnych do polskiego III filara, ale zaleca, by państwa członkowskie dążyły do zwiększenia możliwości przekazywania środków pomiędzy pracowniczymi programami emerytalnymi, co ma zwiększać mobilność pracowników. Oznacza to potrzebę podejmowania dalszych działań mających na celu poprawę przenoszenia praw nabytych lub będących w trakcie nabywania w zakresie pracowniczych programów emerytalnych oraz ocenę i monitorowanie wprowadzenia w życie tej dyrektywy.

Konsekwencje migracji i reemigracji w różnych obszarach zabezpieczenia społecznego

Jak wspomniano wcześniej, migracje i reemigracje przynoszą konsekwencje w różnych obszarach zabezpieczenia społecznego. Z danych ZUS wynika, że liczba **świadczeń emerytalnych i rentowych** podlegających zasadom koordynacji stanowiła niewielki ułamek liczby świadczeń krajowych. Jednak od wejścia Polski do Unii Europejskiej nastąpił znaczący wzrost (o 90%) liczby świadczeń transferowanych przez ZUS do państw członkowskich,

¹⁸ Ibidem oraz Van Overmeiren F. (ed.) i in., *Analytical Report 2014...*, op. cit.

natomiast kwota wypłaconych świadczeń wzrosła o 150%. Największa liczba świadczeń wypłacana jest do Niemiec, Francji i Czech¹⁹.

Konsekwencje reemigracji dla polskiego systemu ochrony zdrowia nie są przedmiotem szczególnych badań ich wyniki są dostępne na stronie Narodowego Funduszu Zdrowia. Są to nie tylko dane statystyczne dotyczące Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego (EKUZ), ale także innych form prawnych realizacji prawa do opieki zdrowotnej osób przemieszczających się w UE²⁰.

Podstawowym instrumentem prawnym jest koordynacja świadczeń w obszarze systemów opieki zdrowotnej²¹. W zakresie migracji daje się wyróżnić dwie grupy osób przyjeżdżających do Polski i korzystających z tej opieki. Do pierwszej grupy należą osoby, które przyjechały do Polski ale nie podlegają ustawodawstwu polskiemu (są ubezpieczeni w innym państwie), np. studenci, osoby przenoszące miejsce zamieszkania, emeryci i renciści z innych krajów, pracownicy delegowani na podstawie dokumentu A1 oraz grupa osób przyjeżdżająca tylko po to, aby uzyskać świadczenie (posiadają dokument S2, czyli potwierdzający prawo do świadczeń planowanych; jest to dawny dokument E112). Drugą grupą stanowią osoby, które przyjeżdżają do Polski i podejmują pracę u polskiego pracodawcy lub zakładają własną działalność gospodarczą, osoby bezro-

botne, a także członkowie ich rodzin zgłoszeni do ubezpieczenia zdrowotnego, jak i europolsowie dobrowolnie zgłoszeni do ubezpieczenia zdrowotnego²².

Analiza wpływu reemigracji w zakresie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z tytułu bezrobocia pokazuje na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, że od wejścia Polski do UE znacząco wzrosła liczba zasiłków dla bezrobotnych transferowanych do Polski: w 2005 r. – 234 zasiłki, w 2009 r. – 5737, a w 2013 r. – 2748. Natomiast liczba świadczeń dla bezrobotnych transferowanych z Polski do innych państw wzrosła z 244 w 2005 r. do 673 w 2006 r., by w kolejnych latach oscylować w przedziale 200–300 i osiągnąć w 2013 r. liczbę 325. Z kolei w przypadku świadczeń rodzinnych w 2009 r. liczba wniosków do strony polskiej z zagranicznych instytucji wynosiła 62 812 i wzrosła do 72 565 w 2013 r. Z Polski do zagranicznych instytucji wysłano w 2009 r. 32 268 wniosków, a w 2013 r. – 79 219 wniosków.

Wśród głównych konsekwencji wzrostu liczby wniosków o przyznanie świadczeń z tytułu bezrobocia i świadczeń rodzinnych wymienia się wzrost obciążenia administracyjnego, konieczność ustalenia nowych wzorów dokumentów, wzrost liczby spraw o zwrocenie nienależnie pobranych świadczeń z zagranicy, a także konieczność bliższej współpracy i lep-

¹⁹ Należy zwrócić uwagę, że przeciętna wysokość świadczenia transferowanego za granicę wynosiła w 2013 r. 974,84 zł (brutto), a przeciętna wysokość świadczenia transferowanego do Polski – 1498,47 zł (brutto). Głównymi państwami transferującymi świadczenia podlegające zasadom koordynacji do Polski są Czechy (160 tys. w 2013 r.), Francja (90 tys. w 2013 r.), Niemcy (160 tys. w 2013 r.), Austria (55 tys. w 2013 r.). Średnia wysokość świadczenia w 2013 r. przekazywanego z systemu niemieckiego wynosiła 2562,37 zł, z czeskiego – 1816,63 zł, z austriackiego – 2225,19 zł, a z francuskiego – 2214,43 zł. Na podstawie wystąpienia M. Sobczyk pt. *Konsekwencje reemigracji dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego i systemów innych państw członkowskich UE (system emerytalny)* na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination (FreSsco)* przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.

²⁰ Zob. NFZ, strona www.ekuz.gov.pl. Przykładowo w 2015 r. według stanu na 25 września 2015 r. wydano 2 174 403 EKUZ, a w okresie 2006–2015 wydano 15 606 193 EKUZ.

²¹ Zob. referat A. Tyc pt. *Konsekwencje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego – świadczenia zdrowotne* na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination (FreSsco)* przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.

²² Zob. NFZ, strona www.nfz.gov.pl. W dniu 2 września 2015 r. odbyła się w Warszawie konferencja pn. *Transgraniczna opieka zdrowotna – pacjenci bez granic*. Konferencja była współfinansowana ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego) w ramach projektu *Wzrost jakości zarządzania w systemie ochrony zdrowia poprzez wsparcie Krajowego Punktu Kontaktowego do spraw Transgranicznej Opieki Zdrowotnej*.

szej wymiany informacji między urzędami z różnych krajów²³.

Sytuacja obywateli polskich w zagranicznych systemach zabezpieczenia społecznego. Opinia ekspertów zagranicznych

Według danych statystycznych z Narodowego Biura Statystycznego Wielkiej Brytanii po 2004 r. Polacy byli najliczniejszą grupą narodową przyjeżdżającą do Wielkiej Brytanii i stanowili blisko 2/3 wszystkich imigrantów²⁴. Z danych wynika, że do Wielkiej Brytanii częściej przybywali mężczyźni, a najliczniej reprezentowanymi grupami wiekowymi były grupy 18–24 lata oraz 25–34 lata. Wśród imigrantów przybyłych do Wielkiej Brytanii w latach 2004–2013 najwięcej osób deklarowało pobyt w państwie przyjmującym poniżej 3 miesięcy. Imigranci najczęściej zatrudniani są w takich sektorach gospodarki, jak: hotelarstwo, turystyka, produkcja, także w zawodach medycznych i tzw. okołomedycznych. W 2012 r. największą grupą osób powracających do swoich państw po okresie zamieszkiwania na terenie Wielkiej Brytanii stanowili Hindusi (16%), Chińczycy (12%) oraz Polacy (10%). Jednocześnie należy podkreślić, że od 2008 r. Polacy stanowią najliczniejszą grupę narodową mieszkającą w Wielkiej Brytanii (około 700 tys.)²⁵.

Pomimo obiegowej opinii imigranci z Europy Środkowo-Wschodniej rzadziej niż Brytyjczycy ubiegają się o świadczenia społeczne. Najczęściej składane są wnioski o przyznanie świadczeń rodzinnych i opiekuńczych z tytułu opieki nad dziećmi, co ma umożliwić podjęcie i kontynuowanie pracy przez rodziców. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 pobierano

niewiele ponad 20 tys. zasiłków na dzieci, z czego około 13 tys. przez obywateli z Polski. Eksperti brytyjscy podkreślają, że skala pobieranych świadczeń przez Polaków jest niewielka i nie powinna być nazywana „nadużyciem”²⁶.

Z dostępnych badań wynika, że imigranci w Niemczech nie powodują uszczerbku w niemieckim systemie zabezpieczenia społecznego, a niekiedy są nawet płatnikami brutto. W niemieckim dyskursie politycznym ważne miejsce zajmuje kwestia przeciwdziałania różnego rodzaju nadużyciom związanym z tzw. turystyką socjalną czy wyludzeniem świadczeń. Eksperti niemieccy wskazują na konieczność monitorowania zjawiska migracji i dodają, że należy większy nacisk położyć na przeciwdziałanie pracy w szarej strefie²⁷.

W Niemczech opieka długoterminowa jest uznana za ryzyko socjalne. Zorganizowany system opieki długoterminowej wiąże się z zapotrzebowaniem na pracowników zajmujących się osobami starszymi, które w wyniku zmian demograficznych bardzo wzrosło. Ze względu na bliskość geograficzną osobami starszymi zajmują się pracownicy z Polski. Jak podaje B. Schulte, z badań Niemieckiego Instytutu Rynku Pracy wynika, że wiele osób zajmujących się tym zajęciem pochodzi z Polski, a świadczona przez nich praca nie zawsze jest rejestrowana, co rodzi konsekwencje dla całej gospodarki oraz narusza zaufanie do systemu zabezpieczenia społecznego. Powołując się na dane pochodzące z niemieckiego systemu emerytalnego, B. Schulte wskazał, że w 2010 r. ponad 1,5 mln Polaków było zarejestrowanych w niemieckim systemie emerytalnym, a 4,9 tys. osób otrzymywało z tego systemu świadczenia. Co ważne, emerytury te są indeksowane (obniżane) do wysokości świadczeń wypłacanych w Polsce²⁸.

²³ Zob. referat M. Drozdowicza pt. *Konsekwencje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego – świadczenia z tytułu bezrobocia* na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.

²⁴ Zob. referat R. Simona pt. *Sytuacja obywateli polskich w brytyjskim systemie zabezpieczenia społecznego* na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ B. Schulte, *The situation of Polish citizens in the German social security system*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW”, 2014, nr 3, s. 22–33.

²⁸ Ibidem.

W odniesieniu do zasiłków rodzinnych w niemieckiej literaturze przywołuje się wyrok C-611/10 Hudziński i Wawrzyniak z 2012 r., w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że pracownicy sezonowi przebywający na terytorium Niemiec mają prawo do pobierania świadczeń rodzinnych, nawet jeżeli dzieci pozostają w innym kraju. Z punktu oceny konsekwencji koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy wziąć pod uwagę także raport niemiecki dotyczący skutków nadużyć w niemieckim systemie zabezpieczenia społecznego. Celem raportu było określenie wielkości szarej strefy oraz sformułowanie rozwiązań sprzyjających jej ograniczeniu. Między innymi dlatego wprowadzono warunek pobierania świadczeń społecznych od opłacania podatku dochodowego na terenie Niemiec²⁹.

Wnioski

- Istnieją konflikty między różnymi systemami prawnymi. Usuwanie kwestii spornych i tworzenie w przyszłości wspólnego skoordynowanego systemu zabezpieczenia społecznego jest zadaniem dla naukowców zajmujących się zagadnieniami swobodnego przepływu osób.
- Pozostaje wiele nierozwiązanych sporów dotyczących zakresu podmiotowego zabezpieczenia społecznego osób migrujących. Jako przykład można podać definicję pracownika

migrującego, zwłaszcza w zakresie delegowania pracowników, w tym rozszerzenia uprawnień delegowanych pracowników na rolników, a także osoby samozatrudnione.

- Obywatele UE nie są świadomi swoich praw, a co za tym idzie rzadko się o nie upominają. Zadanie poszerzenia wiedzy na temat swobody przepływu osób oraz upowszechnianie tej wiedzy w społeczeństwach państw członkowskich, wśród pracowników oraz innych interesariuszy należy do administracji publicznej oraz ekspertów z tego zakresu. Istnieje konieczność podejmowania działań informujących pracowników, członków ich rodzin, a także przedstawicieli związków zawodowych w tym zakresie.

- Konieczne jest integralne spojrzenie na sprawę swobody przepływu osób oraz zabezpieczenia społecznego. Szczególnie ważne są działania informacyjne i edukacyjne, wyposażające instytucje publiczne w zasób wiedzy na temat zjawiska oraz przygotowujące ich na płynące z reemigracji konsekwencje dla rynku pracy i zabezpieczenia społecznego.

- Postuluje się wypracowanie wspólnych definicji reemigracji, a także metod i instrumentów pomiaru zjawisk i procesów związanych z reemigracją. Odnosząc się do kwestii delegowania pracowników, w badaniach europejskich wskazuje się na konieczność monitorowania migracji.

LITERATURA

- Drozdowicz M., *Konsekwencje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego – świadczenia z tytułu bezrobocia*, referat na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.
- Florek L., *Europejskie prawo pracy*, wydanie IV, Warszawa 2010.
- Kolek A., *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 2.
- Kolek A., *Polskie i niemieckie perspektywy swobody przepływu pracowników i prawa do zabezpieczenia społecznego. Problemy opieki długoterminowej*, „Polityka Społeczna” 2015, nr 9.
- Kontizas D., *Działania na rzecz poprawy stosowania przepisów koordynacyjnych*, referat na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.
- Moyse F., *Report on the Free Movement of Workers Grand Duchy of Luxembourg*, Luksemburg 200.
- Pravita M.-I., *The Access of EU Citizens to the Public Service. A Comparative Analysis*, „Review of European Studies” 2010, Vol. 2 No. 2.
- Schulte B., *The situation of Polish citizens in the German social security system*, „Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka. Zeszyty Naukowe Zakładu Zabezpieczenia Społecznego IPS UW”, 2014, nr 33.
- Simon R., *Sytuacja obywateli polskich w brytyjskim systemie zabezpieczenia społecznego*, referat na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.
- Sobczyk M., *Konsekwencje reemigracji dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego i systemów innych państw członkowskich UE (system emerytalny)*, referat na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.

²⁹ B. Schulte, *The situation...*, op. cit.

- Spaventa E., *The Free Movement of Workers in the 21st Century*, w: A. Arnulf, D. Chalmers (eds.), *The Oxford Handbook of EU Law*, (forthcoming), Oxford University Press, Oxford 2015.
- Tyc A., *Konsekwencje dla polskiego systemu zabezpieczenia społecznego – świadczenia zdrowotne*, referat na konferencji pt. *Reemigracja obywateli polskich – problemy prawne i społeczne*, zorganizowanej 5 września 2014 r. w Warszawie w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco) przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych i Uniwersytet Warszawski na zlecenie Komisji Europejskiej i Uniwersytetu w Gandawie.
- Uścińska G. (red.), *Orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie zabezpieczenia społecznego*, wersja szeroka, MPiPS, Warszawa 2005, s. 433 i n.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Lex, Warszawa 2013.
- Uścińska G., *Prawne aspekty dotyczące swobody przemieszczania się pracowników w Unii Europejskiej*, w: *Przyszłość prawa pracy. Liber Amicorum. W pięćdziesiątolecie pracy naukowej Profesora Michała Seweryńskiego*, pod redakcją Zbigniewa Hajna i Dagmary Skupień, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015
- Van Overmeiren F. (ed.), O' Brien C., Spaventa E., Jorens Y., Schulte B. (2014), *Analytical Report 2014. The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers*, Report prepared under FreSsco Project, European Union, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1097&langId=en>, pobrano 02.09.2015.

AKTY PRAWNE

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany dnia 25 marca 1957 r. w Rzymie (Dz. Urz. 2004 r., nr 90, poz. 864 z późn. zm.; wersja skonsolidowana 2012 Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47–390)
- 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, s. 77).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty z dnia 15 października 1968 r. (DzU z 1968 r., nr 12, poz. 1612).
- 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, s. 1).

WYROKI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

- Wyrok z dnia 10 marca 1993 r. w sprawie C-111/91 *Komisja Europejska przeciwko Luksemburgowi*
- Wyrok z dnia 29 listopada 1997 r. w sprawie C-57/96 *H. Meints*
- Wyrok z dnia 24 sierpnia 1998 r. w sprawie C-35/97 *Komisja Europejska przeciwko Francji*
- Wyrok z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie C-33/99 *Fabmi-Amado*
- Wyrok z dnia 10 maja 2001 w sprawie C-389/99 *Rundgren*
- Wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-299/01 *Komisja Europejska przeciwko Luksemburgowi*
- Wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 *Baumbast*
- Wyrok z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-466/00 *A. Kaba*
- Wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-413/01 *Ninni-Orasche*
- Wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 *Collins*
- Wyrok z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-287/05 *D.P.W. Hendrix*
- Wyrok z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie C-611/10 *Hudziński i Wawrzyński*

Re-emigration of citizens of the European Union – legal and social issues

GERTRUDA UŚCIŃSKA

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw

SUMMARY: *Re-emigration problems require research on the definition of the phenomenon, as well as its range subjective and material scope. The study discusses the analysis of EU Law in area of the freedom of movement of persons in the EU, with special consideration of Court of Justice of EU case-law. A broad perspective on the rights issuing from the freedom of movement is presented. However, the varied character of these rights and lack of coherence between different legal acts and instruments complicates the application of the freedom of movement principle in the EU Member States. Moreover, the EU Member States put into force different obstacles and restrictions in the access to social security schemes and benefits. This problem is addressed by the Court of Justice of EU in numerous legal judgments, where the broad understanding of the freedom of movement is supported. The European Commission takes different types of actions in order to improvement of the legal status used for application in the area of the Freedom of Movement of Persons in the European Union. The study determined were the consequences of re-emigration in some areas of social security system.*

KEY WORDS: *the right to move within the European Union, re-emigration, legal and social consequences of re-emigration*