



BIULETYN

Nr 58 (1034), 31 maja 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Reformowanie swobodnego przepływu pracowników: pole do współpracy polsko-brytyjskiej

Roderick Parkes, Anita Sobják

Komisja Europejska 30 maja br. pozwała Zjednoczone Królestwo do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości za postępowanie niezgodne z dyrektywą 2004/38 dotyczącą swobodnego przepływu pracowników. Zjednoczone Królestwo apelowało do państw „starej Unii” o ograniczenie postanowień tej dyrektywy. Nowi członkowie UE odmawiali udziału w dyskusji w obawie przed naruszeniem zasady integracji europejskiej, która niesie realną korzyść dla ich obywateli. Jeśli jednak dyskusja nie rozpocznie się wkrótce, stare państwa wybiorą kanały jednostronne. Polska, jako jeden z głównych krajów pochodzenia imigrantów, powinna stworzyć koalicję nowych państw Unii, aby wpłynąć na bardziej konstruktywne podejście.

Wskaźniki mobilności wśród obywateli Unii Europejskiej są niskie – w 2011 r. jedynie 2,5% obywateli UE zamieszkiwało poza własnym państwem. Ponieważ dla utrzymania dobrej kondycji gospodarki i zachowania optymalnego stanu obszaru walutowego ważna jest mobilność pracowników, Unia kładła dotąd nacisk na jej podnoszenie. Od pewnego czasu jednak wzrasta liczba przeciwników swobodnego przepływu pracy.

Dwa problemy krajów gospodarzy. Państwa starej Unii uskarżają się na przestępczość, której sprzyja obecny system, na przykład przybysze z krajów trzecich poprzez fikcyjne małżeństwa z obywatelami UE zyskują dostęp do opieki społecznej i prawo do pracy na całym terytorium Unii. Ze swobodnym przepływem osób wiąże się również problem handlu ludźmi wewnątrz UE – według danych Komisji Europejskiej (KE) z 2010 r. najczęściej domniemyanych ofiar na 100 tys. mieszkańców przypadają na Cypr (6,3), Holandię (6), Bułgarię (5,7) i Rumunię (5,4). „Programy powrotu” są w tym przypadku mało pomocne, gdyż kieruje się je głównie do osób spoza Unii. Starsze państwa członkowskie doświadczają również nacisków na sektor nisko opłacany, edukację i opiekę zdrowotną. W Zjednoczonym Królestwie jedna czwarta cudzoziemców z krajów UE wykonuje prace w przemyśle spożywczym, rolnictwie, hotelarstwie, usługach porządkowych czy budownictwie, a osiedla się zazwyczaj na terenach wiejskich. Choć wysuwano żądania, by cudzoziemcy sami opłacali usługi zdrowotne, byłoby to trudne do wyegzekwowania w państwach, gdzie opieka społeczna jest powszechnie dostępna. Co więcej, osoby zatrudnione w szarej strefie nie płacą składek na ubezpieczenia społeczne.

Zmiana kierunku w debacie o mobilności. Ze względu na te problemy w debacie nastąpił zwrot od popierania migracji zarobkowej ku jej ograniczaniu, zwłaszcza w największych państwach gospodarzach. Luksemburg, w którym zamieszkuje zdecydowanie najwięcej obywateli innych państw UE w stosunku do jego własnej ludności (37% w 2011 r.), oraz Austria, zajmująca pod tym względem szóste miejsce (4%), od dłuższego czasu wzywały do reform. Jednak najwyraźniejszy zwrot ku ograniczeniu swobodnego przepływu pracowników nastąpił trzy lata temu po zmianie rządu w Zjednoczonym Królestwie. Partia Konserwatywna, wówczas w opozycji, obiecała do 2015 r. zmniejszyć liczbę imigrantów do kilkudziesięciu tysięcy. Ponieważ rząd ma niewielki wpływ na swobodny przepływ pracowników, konserwatyści będą musieli na własną rękę osiągnąć ten cel.

W Brukseli jednak jest silny sprzeciw wobec ograniczeń mobilności. KE, skrytykowana za nieutrzymanie ruchu bezpaszportowego po arabskiej wiosnie w 2011 r., tym razem zareagowała stanowczo, dążąc do egzekwowania dyrektywy 2004/38. W 2012 r. wszczęła postępowanie w sprawie nieprzestrzegania dyrektywy przeciwko 12 państwom, m.in. Niemcom, które wydały zakaz powrotu dla obywateli UE wydanych z kraju, oraz Austrii i Szwecji,

które wprowadziły ograniczenia dla członków rodziny obywateli UE. 8 maja KE ogłosiła rok 2013 Europejskim Rokiem Obywateli, proponując wiele sposobów ułatwienia swobodnego przepływu osób. 30 maja pozwała Zjednoczone Królestwo do Trybunału Sprawiedliwości za kontrolowanie dostępu obywateli UE do opieki społecznej.

Coraz więcej argumentów za ograniczeniami. Zaostrzenie debaty jest spowodowane głównie tym, że 1 stycznia 2014 r. upływa termin zniesienia przez państwa członkowskie ograniczeń dla imigrantów z Rumunii i Bułgarii. Kiedy te dwa państwa dołączyły do Unii w 2007 r., pozostałe kraje UE mogły utrzymywać maksymalnie siedmioletni okres przejściowy poprzedzający otwarcie dla nich rynku pracy. Choć większość państw już całkowicie otworzyła swoje rynki dla Rumunów i Bułgarów, Zjednoczone Królestwo, a także Austria, Belgia, Francja, Holandia, Niemcy, Luksemburg i Malta nadal wymagają od nich pozwoleń na pracę.

Perspektywa liberalizacji wywołuje niepokój wśród brytyjskich wyborców. W 2004 r. Zjednoczone Królestwo otworzyło swój rynek pracy dla obywateli UE, a ponieważ tylko Irlandia i Szwecja postąpiły podobnie, skala imigracji była o wiele większa niż spodziewana. Liczby te jeszcze wzrosły, gdy imigranci będący już na miejscu zalegalizowali pobyt. Oficjalny raport szacuje liczbę nowych migrantów z Bułgarii i Rumunii od 2014 r. na 15 tys. zamiast alarmistycznych 350 tys., zwracając uwagę, że Wielka Brytania nie jest głównym celem dla pracowników z tych dwóch państw. Jednak brytyjski rząd rozważa przedłużenie obecnych ograniczeń nie tylko dla Bułgarii i Rumunii, ale również dla mocno dotkniętych kryzysem Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch. Ponadto Zjednoczone Królestwo jest bardzo zaangażowane w budowanie koalicji rządów UE w tej sprawie. Pod koniec kwietnia ministrowie spraw wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa, Austrii, Holandii i Niemiec podpisali list nawołujący do rewizji dyrektywy 2004/38 na czerwcowym posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Rady JHA). Domagali się zarówno skutecznej walki z nadużyciami i oszustwami, jak i środków łagodzenia nacisku na system opieki społecznej.

Unikanie nieskutecznych metod. Oprócz nawoływań do restrykcji pojawiają się także próby konstruktywnego, choć tylko częściowego rozwiązania problemów przestępczości oraz opieki społecznej. Na początku maja odbyło się w Wiedniu spotkanie, na którym ministrowie i urzędnicy z całej Europy rozmawiali o sposobach lepszej integracji obywateli UE z krajowymi rynkami pracy i ze społeczeństwami. Taka „kultura powitania” zachęciłaby pracodawców do wsparcia pracowników w nauce języka i do wzięcia odpowiedzialności za ich integrację, usprawniłaby uznawanie ich kwalifikacji oraz zwiększałaby społeczną akceptację obcokrajowców z UE dzięki poprawie integracji własnych obywateli ze swym rynkiem pracy. Jednak w istocie to przedsięwzięcie może doprowadzić do ograniczenia swobodnego przepływu pracowników.

Przez określenie obywateli Unii po raz pierwszy „imigrantami” zamiast „praktykującymi swobodny przepływ” rządy zaczęły otwarcie stawiać czoła realnym wyzwaniom. Do tej pory wobec przybyszów z krajów trzecich stosowano wymóg asymilacji kulturowej i językowej, aby zniechęcić ich do osiedlenia się na terytorium Unii. Państwa członkowskie mogą wrócić do takich środków, jeżeli rewizja dyrektywy zostanie zablokowana. Odwiodłoby to zmotywowanych, wysoce wykształconych pracowników od poruszania się wewnątrz Unii i pociągnęłoby za sobą zaniechanie koniecznych reform integracyjnych.

Rekomendacje. Podobnie jak dla obywateli innych nowych państw członkowskich, zasada swobodnego przepływu pracowników niesie korzyści również dla Polaków. Dlatego wzrastające upolitycznienie tej kwestii stawia przed Polską pytanie, czy powinna ona zaangażować się w debatę. Jeżeli tak, może znaleźć się w niezręcznej sytuacji, biorąc pod uwagę, że Zjednoczone Królestwo coraz bardziej się izoluje, co może osłabiać koalicję na rzecz ograniczeń. Natomiast jeżeli Polska nie zaangażuje się w debatę, może stracić okazję do przedstawienia w dyskusji punktu widzenia głównego kraju pochodzenia migrantów, a samą reformę pozostawić krajom przyjmującym. To byłoby niekorzystne, dlatego że niepowodzenie polityki integracji krajów gospodarzy oznacza negatywne skutki dla obu stron.

Emigracja pracowników z Europy Środkowej grozi drenażem mózgow, czyli odpływem ludzi wysoce wykształconych do krajów, które oferują im lepsze warunki pracy i życia. Sytuacja może się pogorszyć w razie wprowadzenia restrykcji dla migrantów, bo ci, którzy już pracują za granicą, wolą tam zostać niż wrócić do krajów pochodzenia, ryzykując utratę statusu pobytu. Ponadto ci, którzy pracują w szarej strefie, pozbawiają swoje kraje podatków oraz składek społecznych, a to ma negatywne skutki zwłaszcza po ich powrocie. Wprowadzenie nowych ograniczeń dostępu do opieki społecznej przez kraje gospodarzy spowoduje dalsze trudności. Nie zlikwiduje to przestępczości w takich krajach jak Bułgaria i Rumunia: brak sukcesu w ograniczeniu handlu ludźmi w starszych państwach członkowskich udaremnia też wysiłki tych nowych.

Polska powinna zatem brać udział w debacie i spróbować zaangażować też inne państwa regionu. Powinny one skupić się na zwalczaniu populistycznych haseł inicjatorów tych zmian i podkreślać swoją gotowość do współpracy. Posiedzenie Rady JHA w czerwcu będzie dobrą okazją, by przedstawić problemy ze swojej perspektywy oraz zachęcić rząd w Londynie i jego europejskich koalicjantów do takiego rozwiązania problemów, które byłoby korzystne dla wszystkich. Polska razem z partnerami powinna zmierzać do lepszej współpracy operacyjnej i poprawiać mechanizmy dzielenia się informacjami w celu zmniejszenia przestępczości w Unii. Obecna debata w dużym stopniu opiera się na słabych informacjach, co jest częściowo spowodowane niechęcią nowych państw członkowskich do zauważenia problemu. Jeśli zaś chodzi o integrację, trzeba by kraje pochodzenia skuteczniej przygotowały przyszłych emigrantów przez kraje pochodzenia, szczególnie na wsł, gdzie jest mało informacji o mobilności, a ludzie podejmują decyzje o wyjeździe bez świadomości związanego z tym ryzyka. Projekty na rzecz lepszej integracji tych osób mogą zostać wbudowane w obowiązkowy program edukacyjny albo realizowane przez osoby rekrutujące do pracy oraz pracodawców w krajach gospodarzy. Uzupełniałyby one bieżące inicjatywy Unii w celu stworzenia „kultury powitania”.