



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 67 (1417), 4 października 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Przyszłość swobodnego przepływu osób po referendum w sprawie Brexitu

Jolanta Szymańska

Swoboda przepływu osób (SPO) będzie kluczowym elementem negocjacji przyszłych relacji między UE a Wielką Brytanią. Osiągnięcie kompromisu może zająć nawet kilka lat. Przyczyną tego jest opóźnianie przez rząd brytyjski uruchomienia art. 50 TUE, określającego procedurę wystąpienia z UE. Najbardziej prawdopodobny scenariusz zakłada zagwarantowanie Wielkiej Brytanii „specjalnego statusu”. Może on ograniczyć obywatelom UE dostęp do brytyjskiego rynku pracy. Warto jednak rozważyć wprowadzenie takiego ograniczenia, by przeciwdziałać demontażowi swobody przemieszczania się i pobytu osób w Unii Europejskiej.

Dyskusja o ograniczeniu swobodnego przepływu osób (SPO) rozpoczęła się na Wyspach na długo przed referendum w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej i w dużej mierze przesądziła o jego wyniku. Teraz powraca wraz z debatą o przyszłości relacji UE–Wielka Brytania. W tej dyskusji będą się na siebie nakładać dwie tendencje. Z jednej strony państwa członkowskie będą dążyły do podwyższenia „ceny” za brytyjską rezygnację z członkostwa, by przeciwdziałać podobnym próbom ze strony innych państw członkowskich. Z drugiej, będą podkreślały potrzebę podtrzymania bliskich więzi gospodarczych z Wielką Brytanią, które przynoszą korzyści wszystkim stronom. W przełożeniu na swobodny przepływ osób oznacza to konflikt stanowiska: „wszystkie swobody UE albo żadna” z koncepcją „taryfy ulgowej” dla Brytyjczyków. Nie można też wykluczyć próby wypracowania w zakresie SPO takiego rozwiązania, które zatrzymałoby Wielką Brytanię w UE.

Osiągnięcie kompromisu może zająć nawet kilka lat. Przyczyną tego jest opóźnianie przez rząd brytyjski uruchomienia art. 50 TUE, określającego procedurę wystąpienia z UE, a także perspektywa zbliżających się wyborów w Niemczech i we Francji.

Scenariusz 1: Członkostwo Wielkiej Brytanii w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG). Często przywoływanym wzorcem przyszłych relacji między Wielką Brytanią a UE jest tzw. model norweski, oparty na członkostwie w EOG. Państwa EOG stosują unijne przepisy dotyczące czterech swobód, w tym swobody przepływu osób. Oznacza to, że nie mogą wprowadzać przepisów dyskryminujących pracowników z państw UE. Jednak w przypadku wystąpienia poważnych problemów gospodarczych, społecznych lub zagrożeń środowiska porozumienie o EOG dopuszcza możliwość przyjęcia na określony czas środków ochronnych, w tym restrykcji związanych ze swobodnym przepływem osób. Ich wprowadzenie wymaga jednak wcześniejszych negocjacji z partnerami (z wyjątkiem przypadków nagłych, kiedy państwo może samodzielnie zastosować ograniczenia, ale tylko konieczne do opanowania zaistniałej sytuacji). Zasadność utrzymywania tych środków podlega systematycznej ewaluacji. Jeśli po ich wprowadzeniu wystąpią znaczące dysproporcje na rynku, strona unijna może podjąć działania w celu ich zniwelowania. Norwegia nigdy nie zdecydowała się na zastosowanie środków ochronnych, ponieważ mogłyby one skutkować ograniczeniem importu dóbr i usług z tego państwa.

Specyficzne, bardziej trwałe rozwiązanie wypracowano dla Liechtensteinu. Ze względu na niewielką powierzchnię i dużą liczbę obywateli na rynku pracy zezwolono władzom tego kraju na wprowadzanie rocznych kwot dla obywateli UE, Norwegii i Islandii, którzy mogą się tam osiedlać i pracować.

Scenariusz 2: „Specjalny status” relacji UE–Wielka Brytania. Jednostronne ustępstwa Unii względem Brytyjczyków byłyby możliwe w wypadku zawarcia umowy o „specjalnym statusie”. Zgodnie z takim porozumieniem rząd brytyjski dążyłby do wprowadzenia kontyngentów, określających, ilu obywateli państw UE miałoby prawo legalnie

osiedlić się tam i pracować. Jednocześnie Wielka Brytania zachowałaby dostęp do rynku UE. Przypadek Szwajcarii¹ wskazuje jednak, że takie podejście nie znajdzie zrozumienia w instytucjach UE. Ustępstwa Unii w zakresie SPO przy zezwoleniu Brytyjczykom na pełny dostęp do unijnego rynku nie mogłyby wykraczać poza ramy wytyczone polityczną umową między UE a Zjednoczonym Królestwem z lutego 2016 r. Z uwagi na potrzebę utrzymania atrakcyjności członkostwa w UE mogłyby nawet ograniczyć jego zakres. Porozumienie z lutego miało zagwarantować Brytyjczykom prawo do indeksacji zasiłków wypłacanych pracownikom z państw Unii na dzieci pozostawione w ojczyźnie. Miało też zapewnić tzw. hamulec bezpieczeństwa (utrzymywany przez maksimum 7 lat), oznaczający ograniczenia dla imigrantów z UE w dostępie do nieskładkowych świadczeń przez 4 pierwsze lata pobytu na Wyspach. W nowym porozumieniu między UE-27 a Wielką Brytanią możliwość indeksacji zasiłków na dzieci mogłaby zostać podtrzymana, ale ograniczono by stosowanie hamulca bezpieczeństwa, np. poprzez skrócenie okresu jego obowiązywania. Alternatywą dla „specjalnego statusu” bazującego na porozumieniu z lutego byłaby umowa przewidująca obopólne ustępstwa stron, negocjowane sektorowo. W rezultacie Wielka Brytania uzyskałaby większą kontrolę nad imigracją w zamian za ograniczenia w dostępie do jednolitego rynku.

Scenariusz 3: Rekalibracja swobodnego przepływu osób. Referendum w sprawie Brexitu może stać się pretekstem do zainicjowania szerszej reformy swobodnego przepływu osób. Zmierzałaby ona do zagwarantowania państwom członkowskim większej elastyczności w zarządzaniu przepływem pracowników między rynkami pracy. Odbyłoby się to poprzez uszczelnienie krajowych systemów zabezpieczenia społecznego oraz indeksację świadczeń transferowanych do państw pochodzenia (zarówno zasiłków na dzieci, jak i np. emerytur). Rekalibracja mogłaby obejmować wprowadzenie czasowych ograniczeń w dostępie cudzoziemców do niektórych świadczeń. Mogłaby nawet dopuszczać czasowe ograniczenia liczby cudzoziemców uzyskujących zgodę na pracę w danym państwie, gdyby wystąpiło poważne ryzyko destabilizacji na tamtejszym rynku pracy. Towarzyszyłyby temu zmiany legislacyjne służące wyrównywaniu standardów społecznych w całej UE i ochronie przed tzw. dumpingiem socjalnym, o który bogatsze państwa oskarżają biedniejszych członków Unii. Kierunek ten znalazł odzwierciedlenie w przedstawionym w marcu 2016 r. projekcie dyrektywy o pracownikach delegowanych. Ma on zagwarantować stosowanie wobec pracowników wysyłanych przez pracodawcę do innego państwa członkowskiego takich samych zasad dotyczących wynagrodzenia, jakie obowiązują pracowników lokalnych (a nie jak dotychczas tylko płacy minimalnej). Całościowa reforma swobodnego przepływu osób i systemu świadczeń socjalnych miałyby odeprzeć argumenty eurosceptyków i skłonić Brytyjczyków do przeprowadzenia kolejnego referendum w sprawie członkostwa w Unii. Zwiększyłyby to szanse na jego pozytywny wynik.

Wnioski. Scenariusz relacji między UE-27 a Wielką Brytanią bazujący na doświadczeniach współpracy w ramach EOG byłby rozwiązaniem preferowanym przez UE. Nie pozwoliłby jednak Brytyjczykom odzyskać kontroli nad imigracją z państw członkowskich. Wprowadzenie ograniczeń – choć do pewnego stopnia możliwe – najprawdopodobniej nie obyłoby się bez kosztów związanych z dostępem do rynku UE. Wariant *single market minus* zastosowany wobec Liechtensteinu jest mało prawdopodobny, gdyż sytuację geograficzno-demograficzną tego państwa trudno porównać z brytyjską. Dlatego ani UE, ani pozostali partnerzy z EOG nie wyraziliby zgody na takie rozwiązanie.

Realizacja scenariusza nr 2 wydaje się prawdopodobna. Niektórym państwom – z Niemcami na czele – szczególnie zależy na dobrych relacjach gospodarczych z Wielką Brytanią. Państwa te mogą w trakcie negocjacji przekonać unijnych partnerów do przyznania relacjom z Wielką Brytanią „specjalnego statusu”. Uwzględniłaby on konieczność zachowania równowagi między ograniczeniami SPO a dostępem do jednolitego rynku. Znaczne jednostronne ustępstwa na rzecz Brytyjczyków spotęgowałyby bowiem przekonanie, że lepiej jest pozostawać poza Unią niż w jej strukturach. Zachęciłyby to inne rządy do przeprowadzenia podobnych do brytyjskiego referendum.

Całościowa reforma swobodnego przepływu osób byłaby niekorzystna dla obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej podejmujących pracę w bogatszych państwach Unii. Zarzuty wobec SPO o stymulowanie „migracji ubóstwa” i „turystyki zasiłkowej”, które przesądziły o negatywnym wyniku brytyjskiego referendum, nie są rzadkie również w innych państwach Europy Zachodniej. Dlatego z nowych rozwiązań chętnie skorzystałyby też Niemcy, Austria czy Holandia. Próba reformy SPO według scenariusza nr 3 wywołałaby zatem konflikty między Wschodem a Zachodem Europy. Nie gwarantowałaby przy tym, że kompromis w tej sprawie stanowiłby dla Brytyjczyków wystarczającą zachętę do pozostania w Unii. Scenariusz ten jest mało prawdopodobny ze względu na ryzyko pogłębienia podziałów w Europie i na groźbę fiaska w kolejnym referendum na Wyspach.

W negocjacjach między UE a Wielką Brytanią Polska może przychylić się do przyznania Brytyjczykom „specjalnego statusu”, zależy jej bowiem na bliskich więziach gospodarczych i politycznych z Londynem. Rząd prawdopodobnie postara się maksymalnie zabezpieczyć prawa Polaków, którzy już pracują na Wyspach. Na porozumieniu mogą jednak stracić ci, którzy w przyszłości chcieliby pójść ich śladem. Zgoda na ograniczenie Polakom swobody dostępu do brytyjskiego rynku pracy byłaby kontrowersyjna politycznie. Jest jednak kosztem, który warto rozważyć, by przeciwdziałać wprowadzeniu ograniczeń w swobodnym przepływie osób w całej UE.

¹ Zob. K. Borońska-Hryniewiecka, E. Kaca, S. Płóciennik, P. Toporowski, *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Raport PISM, Warszawa, maj 2016, s. 21, www.pism.pl/Publikacje/Raporty_PISM/Relacje-Unia-Europejska-Wielka-Brytania-po-ewentualnym-brexicie.