

Opinia Komitetu Regionów w sprawie „Pracownicy transgraniczni - podsumowanie sytuacji po 10 latach funkcjonowania rynku wewnętrznego: problemy i perspektywy”

(2005/C 43/02)

KOMITET REGIONÓW

UWZGLĘDNIAJĄC decyzję swojego Prezydium z dn. 10 lutego 2004 r. powierzającą Komisji ds. Polityki Gospodarczej i Społecznej, zgodnie z artykułem 265 ustęp 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, przygotowanie opinii w sprawie „Pracownicy transgraniczni - podsumowanie sytuacji po 10 latach funkcjonowania rynku wewnętrznego: problemy i perspektywy”;

UWZGLĘDNIAJĄC skonsolidowany tekst Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dn. 25 marca 1957 r., a w szczególności Tytuł III: Swobodny przepływ osób, usług i kapitału, Rozdział 1: Pracownicy, artykuły 39 i 42, Rozdział 2: Prawo przedsiębiorczości, artykuł 43;

UWZGLĘDNIAJĄC przepisy w zakresie koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, które są integralną częścią swobodnego przepływu osób i mają wnieść wkład w poprawę standardu życia i warunków pracy;

UWZGLĘDNIAJĄC rozporządzenie (WE) nr 118/97 Rady Unii Europejskiej z dn. 2 grudnia 1996 r. zmieniające i uaktualniające rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie oraz rozporządzenie (EWG) nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, tak jak ma ono być poddane zmianie;

UWZGLĘDNIAJĄC rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 Rady z dn. 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników we Wspólnocie;

UWZGLĘDNIAJĄC wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie problematyki pracowników transgranicznych, transgranicznego korzystania z dóbr i świadczeń medycznych oraz decyzję w zakresie prawa pracy i reintegracji zawodowej;

UWZGLĘDNIAJĄC posiedzenie Rady Unii Europejskiej (ds. zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia i ochrony konsumentów) w dn. 1 grudnia 2003 r., punkt 3 porządku obrad: propozycja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (reforma rozporządzenia (EWG) nr 1408/71);

UWZGLĘDNIAJĄC wspólne stanowisko Rady z dnia 28 stycznia 2004 r. dotyczące przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;

UWZGLĘDNIAJĄC decyzję Rady Europejskiej z dn. 13 grudnia 2002 r. w Kopenhadze odnośnie przystąpienia do Unii Europejskiej w dn. 1 maja 2004 r. Czech, Cypru, Estonii, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier oraz nieformalnej Rady Europejskiej z dn. 16/17 kwietnia 2003 r. w Atenach odnośnie podpisania Traktatu o Przystąpieniu oraz Konferencji Europejskiej;

UWZGLĘDNIAJĄC układy europejskie z państwami Europy Środkowej i Wschodniej podpisane w grudniu 1991 r. z Węgrami i z Polską, w lutym 1995 r. z Rumunią, Bułgarią, Czechami i Słowacją, w lutym 1998 r. z Estonią, Łotwą i Litwą i w lutym 1999 r. ze Słowenią jak również układy stowarzyszeniowe istniejące od 1964 r. z Turcją, od 1971 r. z Maltą i od 1973 r. z Cyprzem;

UWZGLĘDNIAJĄC perspektywy akcesji skonkretyzowane w „kryteriach kopenhaskich” przyjętych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r.;

UWZGLĘDNIAJĄC podpisany w dn. 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej („Traktat z Maastricht”), który stanowi, że każde państwo europejskie może złożyć wniosek o członkostwo w UE;

UWZGLĘDNIAJĄC przyjęty w dn. 30 kwietnia 2004 r. przez Komisję ds. Polityki Gospodarczej i Społecznej projekt opinii (CdR 95/2004 rev. 1) (sprawozdawca: Karl-Heinz Lambertz, premier Wspólnoty Niemieckiej - BE/PES);

a także mając na uwadze, co następuje:

1. Według rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 pod pojęciem pracownika transgranicznego rozumie się osobę zatrudnioną bądź prowadzącą działalność na własny rachunek, która mieszka w jednym Państwie Członkowskim, zaś pracuje w innym i regularnie wraca codziennie lub co najmniej raz na tydzień do swojego miejsca zamieszkania.
2. Swobodę przemieszczania się pracowników i ich równe traktowanie w zakresie warunków pracy i zatrudnienia (wynagrodzenie, ochrona przed zwolnieniem, reintegracja zawodowa, ulgi podatkowe i socjalne,...) definiuje przede wszystkim rozporządzenie (EWG) nr 1612/68.
3. Zasada równego traktowania obowiązuje w Unii Europejskiej wszystkich pracowników transgranicznych (oraz pracowników migrujących) mieszkających i pracujących w Unii.
4. Kwestie ochrony socjalnej reguluje rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 oraz właściwe rozporządzenie wykonawcze nr 574/72. Mają one na celu koordynację systemów zabezpieczenia społecznego Państw Członkowskich.
5. Zgodnie z nimi pracownik transgraniczny podlega zasadniczo przepisom i uregulowaniom kraju, w którym pracuje.
6. Akcesja 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej doprowadzi do nowej sytuacji, jeśli chodzi o migrację (pracownicy migrujący) i zjawisko pracowników transgranicznych z jednej strony oraz przewidywany wpływ na europejski rynek pracy z drugiej strony.
7. W wyniku rozszerzenia narażone z punktu widzenia geograficznego są przede wszystkim wschodnie obszary przygraniczne Państw Członkowskich UE takich jak Austria i Niemcy. Graniczą one bezpośrednio ze Słowenią, Słowacją, Węgrami, Polską i Czechami i muszą liczyć się początkowo ze wzrostem napływu pracowników transgranicznych. Konsekwencje rozszerzenia Unii Europejskiej mogą jednak stworzyć również szansę uregulowania nielegalnych dotychczas migracji oraz doprowadzić do sytuacji, że migracje te w przyszłości nie będą ograniczać się tylko do regionów przygranicznych, ale że będą się one kierować raczej w stronę obszarów, na których brakuje siły roboczej.
8. Wraz z rozszerzeniem UE pojawią się bariery utrudniające mobilność o charakterze administracyjnym, prawnym i podatkowym, dodatkowo to tych, które już teraz napotykają wszyscy pracownicy transgraniczni w UE.

na 56 sesji plenarnej w dn.29-30 września 2004 r. (posiedzenie z dnia 29 września) przyjął następującą opinię:

1. Stanowisko Komitetu Regionów

KOMITET REGIONÓW

1.1 stwierdza, że

1.1.1 w zależności od stosowanych w kraju zatrudnienia czy zamieszkania kryteriów prawa podatkowego i socjalnego oraz aktywnego bądź nieaktywnego statusu pracownika transgranicznego pojęcie pracownika transgranicznego w regionach granicznych przyjmuje różne formy, nie ma zatem żadnej ogólnie obowiązującej definicji tego pojęcia, która uwzględniałaby kwestie podatkowe, prawne i zabezpieczenia społecznego;

1.1.2 nie istnieje definitywnie żadna wspólnotowa koordynacja porozumień w zakresie podatków ani koordynacja pomiędzy porozumieniami w zakresie podatków i porozumieniami w zakresie zabezpieczenia społecznego odnośnie działalności pracowników transgranicznych, pomimo znaczących osiągnięć, które przyniosło Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, a także Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71;

1.1.3 nie istnieją jednolite wspólnotowe określenia dla pojęć związanych z warunkami przyznawania świadczeń ze względu na brak wspólnych definicji, takich jak przykładowo niezdolność do pracy, ocena stopnia inwalidztwa czy też nadal istniejące różnice pomiędzy systemami zaliczania okresów ubezpieczenia;

1.1.4 respektowana jest co prawda zasada równego traktowania pracowników transgranicznych pracujących i mieszkających w Unii Europejskiej, i chociaż definicja takiej zasady istnieje w odniesieniu do warunków zatrudnienia i pracy w Rozporządzeniu (EWG) nr 1612/68, jednak jej stosowanie w praktyce nie jest zawsze poprawne;

1.1.5 praktyki narodowe poszczególnych państw członkowskich utrudniają swobodny przepływ pracowników transgranicznych i migrujących oraz że w szczególności Europejski Trybunał Sprawiedliwości – przede wszystkim na podstawie artykułów 39, 42 i 43 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – pomaga pracownikom transgranicznym dotkniętym dyskryminacją w dochodzeniu swoich praw przeciwko decyzjom i uregulowaniom na szczeblu krajowym i stanowi tym samym europejskie prawo socjalne;

1.1.6 rozporządzenie 1408/71 stało się w ciągu wielu lat bardzo obszerne, skomplikowane i nieprzejrzyste ze względu na wiele uzupełnień, których dokonywano w celu uwzględnienia dynamiki zmian przepisów prawa na szczeblu krajowym, usprawnienia niektórych przepisów, wypełnienia luk oraz uregulowania pozycji niektórych grup osób pod kątem ubezpieczeń;

1.1.7 w związku z brakiem na szczeblu Państw Członkowskich jednolicie znormalizowanych danych brak jest na szczeblu europejskim niezawodnego materiału statystycznego oddającego ogólną sytuację pracowników transgranicznych;

1.1.8 szacunkowo mniej niż 0,50 % zatrudnionych w Unii Europejskiej jest pracownikami transgranicznymi;

1.1.9 brak jest przewidującego, wspólnotowego podejścia do specyficznych i dodatkowych problemów pracowników transgranicznych z nowych krajów członkowskich oraz że podejście to musi mieć szerszy zakres niż działalność informacyjna realizowana przez placówki EURES;

1.2 *jest zdania, że*

1.2.1 postępy w integracji europejskiej powinny mieć również swój wyraz w postępach w zakresie urzeczywistniania swobodnego przepływu osób oraz że kwestie te powinny się stać wspólnym zadaniem priorytetowym wszystkich państw członkowskich i Unii Europejskiej;

1.2.2 istotne jest pytanie, dlaczego w Europie - po ustanowieniu rynku wewnętrznego i wprowadzeniu jednolitej waluty - jest wciąż jeszcze tak mało pracowników transgranicznych; Jednym z obszarów wymagających poprawy jest zatem dostęp osób starających się o pracę i pracodawców do informacji i usług doradztwa celem ułatwienia mobilności siły roboczej i zwiększenia przejrzystości na rynku pracy UE;

1.2.3 traci przez to na wiarygodności wizja zjednoczonej Europy, szczególnie w regionach granicznych, które powinny być pionierami i siłą napędową tego procesu integracji;

1.2.4 wraz z przystąpieniem do UE 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej kwestia pracowników transgranicznych i pracowników migrujących ulegnie generalnie zmianie, co przede wszystkim będzie miało miejsce w obecnych wschodnich regionach granicznych, i w związku z tym konieczna będzie intensyfikacja perspektywicznego podejścia do tendencji, których należy się spodziewać;

1.3 *przyjmuje z zadowoleniem*

1.3.1 inicjatywę Komisji Europejskiej w zakresie likwidowania barier w dziedzinie mobilności pracowników w ramach Unii Europejskiej i zagwarantowania wszystkim osobom praw wynikających z zabezpieczenia społecznego, jak również przyjętą już reformę rozporządzenia 1407/71 i rozporządzenia 883/04, dzięki czemu powinna poprawić się sytuacja pracowników transgranicznych w zakresie świadczeń chorobowych i rodzinnych;

1.3.2 koordynację systemów zabezpieczenia społecznego Państw Członkowskich, którą stawia sobie za cel Komisja Europejska i która powinna funkcjonować w interesie obywatela europejskiego i tworzenia socjalnej Europy;

1.3.3 decyzję Komisji Administracyjnej Wspólnot Europejskich ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących nr 189 z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie zastąpienia przez europejską kartę ubezpieczenia zdrowotnego formularzy dotyczących dostępu do świadczeń w przypadku tymczasowego pobytu w Państwie Członkowskim innym niż państwo właściwe oraz państwo zamieszkania wymaganych zastosowaniem rozporządzeń nr 1408/71 oraz 574/72 Rady;

1.3.4 wspólne stanowisko Rady z dnia 28 stycznia 2004 r. dotyczące przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego;

1.4 *uważa, że*

1.4.1 te propozycje ulepszeń nawet po ich wprowadzeniu nie pozwolą mimo to na przewyżczenie wszystkich przyszkód w tej dziedzinie;

1.4.2 mogą się pojawić kolejne problemy – i szanse - w dziedzinie pracowników transgranicznych ze względu na rozszerzenie UE;

1.4.3 tworzenia wspólnotowego europejskiego ustawodawstwa socjalnego nie powinno się pozostawiać w większości Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości, lecz także samemu wnosić aktywny wkład w pokonywanie problemów dotyczących pracowników transgranicznych;

1.4.4 to właśnie regiony graniczne są w swoim rozwoju gospodarczym najczęściej silnie uzależnione od czynnika, jakim jest transgraniczny rynek pracy i dotyczy to w szczególności nowych regionów granicznych po rozszerzeniu UE.

2. Zalecenia Komitetu Regionów

KOMITET REGIONÓW

2.1 **zaleca** Komisji, by wszelkie informacje o problemach związanych z pracownikami transgranicznymi przekazywać istniejącym już gremiom, jak na przykład Komisji Administracyjnej ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Pracowników Transgranicznych przewidzianej w rozporządzeniu EWG 1408/71 lub Komisji Specjalistycznej ds. zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi na polu swobodnego przepływu siły roboczej i zatrudnienia przewidzianej rozporządzeniu EWG 1612/68;

2.2 **proponuje**, by gremium, które podejmie się tego zadania,

2.2.1 zbierało i przekazywało te informacje wszystkim istotnym instancjom politycznym oraz instytucjom, np.

2.2.1.1 informacje odnoszące się do zakresu działania obejmującego Państwa Członkowskie UE, Państwa EFTA należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz państwa, z którymi UE zawarła dwustronne umowy dotyczące również dziedziny swobodnego przepływu osób,

2.2.1.2 informacje dotyczące porozumienia krajów Beneluksu,

2.2.1.3 informacje dotyczące aktualnych wysiłków Państw Członkowskich,

2.2.1.4 jak również wspólnotowych porozumień i uregulowań oraz doświadczeń Komisji Europejskiej (DG V),

2.2.1.5 i Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych,

2.2.1.6 oraz doświadczenia podmiotów działających w dziedzinie problematyki pracowników transgranicznych i organizacji działających w celu eliminacji przeszkód na drodze swobodnego przepływu osób.

2.2.2 sprawdzało, w jaki sposób, na podstawie istniejących porozumień, można je wykorzystać, by przenieść ich doświadczenia na kwestię likwidowania przeszkód wewnątrz europejskiej mobilności osób i na pożądaną koordynację systemów zabezpieczenia społecznego Państw Członkowskich, również pod kątem dokonanego rozszerzenia UE, w interesie obywatela europejskiego i tworzenia socjalnej Europy;

2.2.3 przejęło następujące dodatkowe zadania, przy których należałoby uniknąć dublowania się kompetencji z istniejącymi już instytucjami, jak na przykład Agencją ds. Migracji czy Biurem ds. Schengen:

2.2.3.1 należy wspierać i w dużym stopniu koordynować wymianę informacji oraz współpracę między zainteresowanymi podmiotami,

2.2.3.2 angażować się na rzecz wspólnotowego statystycznego ujęcia zjawiska pracowników transgranicznych,

2.2.3.3 przygotowywać propozycje sformułowania wspólnotowej definicji aktywnych i pasywnych pracowników transgranicznych i pracowników migrujących z punktu widzenia prawa socjalnego i podatkowego,

2.2.3.4 opracowywać propozycje odnośnie poprawy informacji i kształcenia właściwych władz w zakresie problematyki pracowników transgranicznych,

2.2.3.5 przygotowywać propozycje w celu uproszczenia i uzupełnienia właściwych rozporządzeń,

2.2.3.6 tworzyć regionalne biura ds. rozwiązywania problemów pracowników transgranicznych, które miałyby prawo do powoływania we własnym zakresie małych grup roboczych ds. likwidowania przeszkód napotykanych przez pracowników transgranicznych w rejonach przygranicznych, przy czym tego rodzaju grupy robocze działałyby jedynie przez określony czas i zajmowałyby się ściśle określonymi kwestiami.

2.3 **proponuje**, by te regionalne biura zajmujące się problemami pracowników transgranicznych.

2.3.1 były organizowane przy działających w wymiarze transgranicznym jednostkach terytorialnych bądź przy istniejących placówkach EURES;

2.3.2 patrzyły pod kątem specyficznej sytuacji danego regionu granicznego i sporządzały listy konkretnych problemów;

2.3.3 analizowały przygotowywane krajowe oraz między-państwowe uregulowania, umowy i projekty ustaw pod kątem ich przyjazności dla pracowników transgranicznych;

2.3.4 w razie potrzeby zwracały uwagę właściwym organom na szczeblu krajowym oraz ponadnarodowym na ewentualne negatywne skutki dla swobody przepływu pracowników migrujących przy wypełnianiu przygotowywanych krajowych oraz między-państwowych uregulowań, umów i projektów ustaw oraz przedkładały zainteresowanym stronom propozycje rozwiązań;

2.3.5 w przypadku jednostkowych problemów pomiędzy zainteresowanymi Państwami Członkowskimi (przykładowo w zakresie umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, ubezpieczenia na wypadek konieczności opieki, zasiłku rodzinnego dla rodzin pracowników transgranicznych itd.) konsultowały się bilateralnie z kompetentnymi ekspertami z właściwych ministerstw krajowych i umożliwiły im współpracę z ekspertami lokalnymi i/lub regionalnymi;

2.3.6 przedstawiły właściwym ministerstwom w krótkim czasie bilateralne modele rozwiązań, czy to na szczeblu administracyjnym czy ustawodawczym, oraz współuczestniczyły w ich wdrażaniu;

2.3.7 były profesjonalnie prowadzone i zarządzane.

2.4 **proponuje**, by z uwagi na rozszerzone pole działania jednostek terytorialnych oraz istniejących placówek EURES, obsługujących regionalne biura zajmujące się problemami pracowników transgranicznych, niezbędne środki były zapewnione w postaci wsparcia wspólnotowego.

Bruksela, dnia 29 września 2004 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Peter STRAUB