



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 33 - 2001 • LICZBA STRON 6 (s. 405-410) • © PISM • NR EGZ. ....

---

DOKUMENT ROBOCZY

## Migracja siły roboczej w państwach Unii Europejskiej

Jolanta Skubiszewska

**1. Zmiany migracyjne w Europie Zachodniej od II wojny światowej do czasów współczesnych – 2. Przepisy prawne dotyczące pracowników-migrantów – 3. Nielegalna imigracja zarobkowa i przestępczość związana z nielegalnym przetrzuciem imigrantów – 4. Rola związków zawodowych w zwalczaniu dyskryminacji – 5. Negocjacje z krajami kandydującymi do Unii Europejskiej w sprawie otwarcia rynków pracy dla nowych członków**

### **1. Zmiany migracyjne w Europie Zachodniej od II wojny światowej do czasów współczesnych**

Kierunek migracji siły roboczej z południa na północ i ze wschodu na zachód nie zmienił się na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat. Zmiany to przenikanie się migracji o podłożu politycznym i ekonomicznym, rozwój czynników wywołujących migracje, oraz zmiany niektórych krajów emigracyjnych na imigracyjne.

Migracja wewnątrz europejska, to głównie migracja z krajów Europy południowej do RFN na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Dwa inne kraje, które stały się w tamtym okresie krajami wzmożonej imigracji, to Francja i Wielka Brytania. Do tych krajów przyjeżdżali głównie obywatele byłych państw kolonialnych. Stopniowo dołączali do nich imigranci z państw ówczesnego bloku komunistycznego.

Od lat osiemdziesiątych narastające konflikty i toczące się wojny na kontynencie afrykańskim, spowodowały kolejną falę imigracji do państw europejskich. Po 1989 r. dominowała imigracja z państw postkomunistycznych, miejsc nowych konfliktów zbrojnych (np. byłej Jugosławii).

Również od lat osiemdziesiątych następowały zmiany w krajach tradycyjnie uznawanych za kraje emigracji zarobkowej (Włochy, Grecja, Hiszpania i Portugalia). Kraje te, wraz z rozwojem gospodarczym stopniowo przekształcały się w kraje imigracyjne.

W przypadku migracji wewnątrzunijnej przyczyny najczęściej są natury ekonomicznej, natomiast w przypadku migracji zewnętrznej często występuje przenikanie się przyczyn politycznych z ekonomicznymi. Obywatele państw trzecich migrują do państw UE z powodu konfliktów zbrojnych, prześladowań, głodu, a także w poszukiwaniu pracy.

W XXI wieku problematyka migracyjna będzie miała kluczowe znaczenie dla Europy ze względu na starzenie się społeczeństw, co powoduje m.in. zmianę proporcji osób czynnych zawodowo w stosunku do liczby emerytów. Jedyny sposób na odwrócenie tego trendu to zwiększenie liczby imigrantów spoza Europy. Przed Unią Europejską stoi zatem zadanie przyjęcia polityki migracyjnej odpowiadającej obecnym i przyszłym potrzebom wszystkich państw członkowskich.

## **2. Przepisy prawne dotyczące pracowników-migrantów**

### *a) uregulowania prawne dotyczące migracji wewnętrznej*

Prawo do swobodnego przepływu pracowników zostało zapisane w Części I Tytułu III (Swobodny przepływ osób, usług i kapitału) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE). Na terenie Wspólnoty pracownicy - obywatele państw członkowskich mają zapewniony swobodny dostęp do zatrudnienia.

Według Rozporządzenia EWG 1612/68 o swobodnym przepływie pracowników wewnątrz Wspólnoty prawo do podjęcia pracy przysługuje obywatelom któregośkolwiek państwa członkowskiego w jakimkolwiek państwie Wspólnoty. Rozporządzenie wprowadza zakaz stosowania krajowych przepisów prawnych prowadzących do dyskryminacji cudzoziemców w stosunku do własnych obywateli. Klauzule zawarte w umowach o pracę są nieważne, jeśli dyskryminują cudzoziemców ze Wspólnoty lub taką dyskryminację dopuszczają.

Obywatelowi państwa członkowskiego, zatrudnionemu na terytorium innego państwa Wspólnoty przysługuje takie samo prawo, jak obywatelom państwa pobytu do wstępowania do związków zawodowych, włącznie z prawem głosu.

Prawo do pozostawania na terytorium innego państwa członkowskiego mają także członkowie rodziny pracownika: małżonek lub małżonka oraz zstępni w linii prostej (poniżej 21 roku życia lub wciąż zależni od pracownika), a także wstępni w linii prostej zależni od pracownika lub jego współmałżonka.

Dyrektywa 68/360 o zniesieniu ograniczeń dotyczących podróżowania i pobytu pracowników państw członkowskich i członków ich rodzin wewnątrz Wspólnoty zawiera zalecenie dla państw członkowskich, aby zrównały sytuację innych pracowników Wspólnoty z sytuacją własnych obywateli.

Rozporządzenie EWG 1251/70 o prawie pracowników do pozostania w obszarze państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia określa, którzy pracownicy i którzy członkowie ich rodzin, po ilu latach pracy i pobytu w innym państwie członkowskim, uzyskują prawo do nieograniczonego pozostania w tym państwie członkowskim.

Art. 39 TWE wprowadza wyjątki do zasady wolnego przepływu osób. Zezwala on państwom członkowskim wprowadzenie obostrzeń, jeżeli uzasadnia to porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne. Zgodnie z Dyrektywą 64/221 o koordynacji specjalnych przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców obiektywne okoliczności muszą w takim wypadku wskazywać, że postępowanie określonej osoby może aktualnie rzeczywiście i poważnie zagrażać podstawowym interesom społecznym w państwie przyjmującym. Państwa członkowskie mogą w takim przypadku w stosunku do pracowników - migrantów:

- a) odmówić prawa wjazdu,
- b) odmówić wydania pozwolenia na pobyt lub jego przedłużenia,
- c) zażądać wyjazdu z terytorium państwa.

*b) uregulowania prawne dotyczące migracji zewnętrznej*

Regulacje dotyczące migracji zewnętrznej zawarte są w porozumieniach pomiędzy Wspólnotą, a poszczególnymi regionami, a także w umowach dwustronnych pomiędzy państwami Unii Europejskiej oraz państwami trzecimi. Analiza ogranicza się wyłącznie do opisu tych pierwszych uregulowań.

– **status pracowników z krajów stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej**

Traktaty stowarzyszeniowe podpisane przez Wspólnotę i kraje Europy Środkowej i Wschodniej<sup>1</sup> zawierają przepisy dotyczące przepływu pracowników, prawa do zakładania firm i prowadzenia działalności usługowej. Traktaty nie zawierają uregulowań dotyczących swobodnego przepływu osób i wjazdu obywateli tych krajów na terytorium państw członkowskich.

Traktaty zakazują w stosunku do pracowników pochodzących z krajów stowarzyszonych, legalnie zatrudnionych na terytorium jednego z państw członkowskich stosowania jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, w zakresie warunków pracy, wynagrodzenia i zwolnień. Ponadto, małżonek i dzieci pracownika legalnie zatrudnionego na terytorium jednego z państw członkowskich, (z wyjątkiem pracowników sezonowych, lub przybyłych na podstawie umów dwustronnych), mają również wolny dostęp do rynku pracy podczas przebywania na obszarze państwa członkowskiego uprawnionego pracownika.

Traktaty zawierają regulacje zmierzające do skoordynowania warunków ubezpieczenia społecznego pracowników z krajów stowarzyszonych oraz ich rodzin przebywających na terenie Wspólnoty. Przepisy te dotyczą zliczenia i swobodnego przeniesienia prawa do ubezpieczenia społecznego, jak również prawa do przyznania rodzinnego dodatku pieniężnego.

– **status pracowników będących obywatelami Turcji**

Porozumienie pomiędzy Europejską Wspólnotą Gospodarczą, a Turcją zawarte 12 września 1963 r. przewidywało stopniową realizację zasady swobodnego przepływu pracowników i wprowadzanie wolności świadczenia usług i zakładania przedsiębiorstw. Niektóre postanowienia porozumienia, jak np. swobodny przepływ pracowników, nie zostały zrealizowane. Prawo do podjęcia pracy przez obywateli tureckich regulowane jest przepisami wewnętrznymi poszczególnych państw Wspólnoty. Dotyczy to wyłącznie sytuacji podjęcia pracy przez obywateli Turcji na terenie jednego z państw członkowskich po raz pierwszy. Po roku stałej pracy mają prawo do przedłużenia pozwolenia na pracę w przypadku zatrudnienia przez tego samego pracodawcę. Po trzech latach stałej pracy mają prawo ubiegać się o pracę w wykonywanym dotychczas zawodzie, a po czterech mają wolny dostęp do wszelkiego rodzaju aktywności

<sup>1</sup> Traktaty takie podpisane zostały z Bułgarią, Czechami, Estonią, Litwą, Lotwą, Polską, Rumunią, Słowacją, Słowenią i Węgrami.

zarobkowej. Powyższe prawa zawierają w sobie także prawo do pobytu na terytorium państw członkowskich Wspólnoty.

Porozumienie nie zawiera uregulowań dotyczących prawa do łączenia rodzin. Niemniej jednak, członkowie rodzin pracowników tureckich na stałe pracujących w jednym z państw członkowskich, którzy mają prawo dołączyć do współmałżonka, po trzyletnim okresie przebywania na terytorium państwa członkowskiego są uprawnieni do ubiegania się o każdy rodzaj pracy. Po upływie pięciu lat mają prawo wolnego dostępu do wszelkiego rodzaju płatnej działalności. Dzieci pracowników tureckich, które zdobyły wykształcenie w kraju pobytu mogą odpowiadać na każdą ofertę pracy, jeśli ich rodzice legalnie pracowali na terytorium państwa członkowskiego przynajmniej trzy lata.

– **status pracowników będących obywatelami Maroka i Algierii**

Europejska Wspólnota Gospodarcza uzgodniła 26 i 27 kwietnia 1976 r. dwa porozumienia w sprawie współpracy: z Algierią i z Marokiem. Na mocy porozumień wprowadzono zakaz wszelkiej dyskryminacji obywateli Algierii i Maroka legalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego z powodu obywatelstwa lub narodowości w dziedzinie warunków pracy i wynagrodzenia. W dziedzinie zabezpieczenia społecznego porozumienia zawierają klauzulę równego traktowania, zarówno w stosunku do pracowników zatrudnionych na terytorium Wspólnoty, jak również zamieszkujących z nimi członków rodzin.

– **status pracowników z krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP).**

23 czerwca 2000 r. Wspólnota oraz państwa członkowskie podpisały 20-letnie porozumienie z 77 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Zawierało m.in. przepisy dotyczące możliwości zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług. W kwestii pracowników-migrantów Porozumienie odnosiło się do pracowników cudzoziemców, legalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego, lub jednego z państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, będących stronami umowy. Zakazano dyskryminacji z powodu obywatelstwa i narodowości w porównaniu z własnymi obywatelami w stosunku do warunków pracy, zwolnień i wynagrodzenia.

### **3. Nielegalna imigracja zarobkowa i przestępczość związana z nielegalnym przetrzaniem imigrantów**

Od lat osiemdziesiątych wraz z wprowadzaniem restrykcyjnych przepisów imigracyjnych w państwach Europy Zachodniej, pojawiło się zjawisko imigracji nielegalnej.

W marcu 1996 roku, w kościele St. Ambroise w Paryżu, rozpoczął się protest przeciwko polityce imigracyjnej francuskich władz. Protestowali przybysze z Afryki - zarówno pracujący legalnie, jak i nielegalnie. Oficjalnie protest poparły organizacje humanitarne, część związków zawodowych, Francuska Partia Komunistyczna, członkowie Partii Socjalistycznej. Podobne protesty odbywały się później w różnych krajach Unii Europejskiej.

Restrykcyjna polityka państwa w stosunku do pracowników - imigrantów prowadzić może do konfliktu pomiędzy rządem centralnym a samorządem. W Holandii w roku 1998 weszła w życie ustawa wykluczająca nielegalnych imigrantów niemal całkowicie z możliwości korzystania z zabezpieczenia społecznego. Jedno z miast, Lejda oficjalnie odmówiła wprowadzenia w życie postanowień ustawy i mieszkający tam imigranci (zarówno legalni, jak i nielegalni) otrzymywali zasiłki dla bezrobotnych i inne świadczenia.

W związku z tym, że legalne przedostanie się na teren krajów Unii Europejskiej stało się bardzo trudne, pojawiły się wyspecjalizowane międzynarodowe grupy przestępcze, zajmujące się “przerzucaniem” imigrantów do krajów UE.

#### **4. Rola związków zawodowych w zwalczaniu dyskryminacji.**

Pojawianie się pracowników spoza Unii Europejskiej, miało duży wpływ na odradzanie się ideologii rasistowskiej. Głównym celem napaści ekstremistycznych grup stały się osiedla imigrantów i przedstawiciele mniejszości. Imigranci zaczęli być postrzegani jako groźni konkurenci na rynku pracy. Do głosu doszły skrajnie nacjonalistyczne partie, które jako przyczynę kryzysu gospodarczego i bezrobocia wskazywały imigrantów. Jedno z głównych haseł takich ugrupowań to: praca tylko dla obywateli danego państwa UE.

Przeciwko takiemu stanowisku protestują zarówno organizacje skupiające imigrantów, jak również związki zawodowe. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (*European Trade Union Confederation* - ETUC) w oficjalnym komentarzu do przyjęcia przez Komisję Dyrektywy wdrażającej zasadę równego traktowania osób niezależnie od ich rasowego lub etnicznego pochodzenia, szybkie przyjęcie dyrektywy uznaje za ogromne osiągnięcie.

Walkę z rasizmem i ksenofobią uznala za jeden z celów Międzynarodowa Konfederacja Wolnych Związków Zawodowych (*International Confederation of Free Trade Unions* - ICFTU), zrzeszająca 221 krajowych central związkowych z 148 krajów. ICFTU wskazuje na ogromną rolę, jaką mogą pełnić związki zawodowe w zwalczaniu dyskryminacji poprzez lobbing instytucji rządowych na rzecz wprowadzenia prawa nakazującego równe traktowanie. Związki winny, według ICFTU, działać na rzecz wprowadzenia równego dostępu do zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego dla pracowników, niezależnie od ich etnicznego pochodzenia.

#### **5. Negocjacje z krajami kandydującymi do Unii Europejskiej w sprawie otwarcia rynków pracy dla nowych członków.**

Jeszcze przed ogłoszeniem oficjalnego stanowiska przez Komisję Europejską rządy Niemiec i Austrii zapowiedziały wystąpienie z wnioskiem o ustalenie dla obywateli nowych państw członkowskich siedmioletniego okresu przejściowego w dostępie do tamtejszych rynków pracy. Polskie stanowisko zakłada dwuletnie ograniczenie dostępu Polaków do unijnego rynku pracy. Jeśli do 21 grudnia 2001 roku żadne z państw UE nie zgłosi zastrzeżeń, Polska i Unia mogą zakończyć negocjacje w tej dziedzinie. Państwa członkowskie będą mogły przedłużyć restrykcje w dostępie do swojego rynku pracy do siedmiu lat po przystąpieniu nowych członków. Jednak rządy Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii i Szwecji zapowiedziały, że otworzą swoje rynki pracy najpóźniej po dwóch latach.

Wprowadzenie okresu przejściowego służyć ma przede wszystkim uspokojeniu opinii publicznej, głównie w Niemczech i Austrii, które za główny problem przy rozszerzeniu Unii uznają możliwość “zalania” tamtejszych rynków pracy tanią siłą roboczą z krajów kandydujących. Może to spowodować brak akceptacji społeczeństw tych państw dla poszerzenia Unii. Krótkoterminowo zaś - spadek poparcia dla ekip rządzących i w perspektywie przegraną w nadchodzących wyborach. Warto zaznaczyć, że o ile w przypadku dyskryminacji pracowników - migrantów już pracujących na terytorium państwa członkowskiego, związki stają po stronie takiego pracownika, o tyle przy

poruszaniu problemu nowych imigrantów, związki są przeciwne otwarciu rynku pracy w obawie o pogorszenie sytuacji pracowników, którzy już na tym rynku pracy się znajdują.

Równoległe z debatą na temat okresów przejściowych dla nowo przyjętych państw toczy się także publiczna dyskusja na temat otwarcia unijnych rynków pracy dla pracowników nie tylko spoza Unii, ale nawet Europy. Być może więc w przyszłości, mimo przyjęcia podczas negocjacji okresów przejściowych dla podejmowania pracy przez obywateli nowych państw członkowskich, część pracowników będzie mogła pracować w krajach UE na podstawie umów dwustronnych.