

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego”

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Sprawozdawca: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Pismem z dnia 18 kwietnia 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego”

COM(2012) 153 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 EKES uważa, że globalizacja gospodarki, a co za tym idzie również rozwój wymiany handlowej i nasilenie się przepływów migracyjnych, wymaga gruntownego rozważenia procesu umiędzynarodowienia przepisów społecznych, tak by nie podważano praw nabytych ogólnie przez obywateli, a w szczególności przez pracowników migrujących i niemigrujących, bez względu na ich obywatelstwo, i by mogli oni korzystać z tego, co można nazwać „globalizacją społeczną”. Chodzi tu o szkody i korzyści, które dotyczą również przedsiębiorstw.

1.2 W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje publikację przez Komisję Europejską komunikatu dotyczącego „wymiaru zewnętrznego unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego”. W dokumencie tym podkreślono znaczenie wspólnej strategii UE w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec państw trzecich, w poszanowaniu kompetencji krajowych i przy zapewnieniu niezbędnej koordynacji i zgodności z prawem Unii w zakresie umów dwustronnych dotyczących zabezpieczenia społecznego zawieranych z państwami trzecimi. Wezwano w nim także do zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi, aby posiadały one odpowiednie informacje i środki w celu rozwijania w tej dziedzinie koordynacji w skali międzynarodowej. Stwierdzono ponadto, że zarówno przedsiębiorstwa, jak i obywatele z państw trzecich mają świadomość, iż każde państwo członkowskie posiada swój własny system zabezpieczeń społecznych, co może oznaczać pewne przeszkody w chwili rozpoczęcia działalności lub osiedlenia się w Unii Europejskiej.

1.3 EKES pragnie wyrazić poparcie dla zewnętrznego wymiaru zasad koordynacji określonych w komunikacie Komisji, co sprzyja komplementarności podejścia krajowego

i unijnego w celu zapewnienia równowagi oraz uniknięcia luk w przepisach i próżni prawnej.

1.4 EKES podkreśla zmianę jakościową, która zaszła wraz z przyjęciem decyzji w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego z Marokiem, Algierią, Tunezją, Izraelem, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Chorwacją. Zachęca również Radę do podążania w tym kierunku, jeżeli chodzi o projekty decyzji o porozumieniu z Czarnogorą, San Marino, Albanią i Turcją.

1.5 Komitet podkreśla znaczenie upowszechniania całościowego podejścia europejskiego poprzez umowy zawierane przez UE. Nie naruszając kompetencji krajowych, pozwalają one ograniczyć braki wynikające z podejścia krajowego i stwarzają większe możliwości dla wszystkich państw członkowskich.

1.6 EKES apeluje do Rady, by upoważniła Komisję – w zakresie traktatowych ram prawnych – do poczynienia postępów w negocjacjach ze wschodzącymi potęgami, tzw. krajami BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny), państwami z regionu Bałkanów oraz państwami sąsiadującymi z UE na wschodzie Europy, a także z innymi państwami, których obywatele w dużej liczbie pracują na obszarze Unii (!) w celu ostatecznego opracowania międzynarodowych umów dotyczących zabezpieczenia społecznego, które umożliwiłyby zagwarantowanie obopólnej ochrony obywatelom UE oraz obywatelom państw trzecich będących ich sygnatariuszami. Przypomina zwłaszcza o potrzebie ochrony obywateli tych państw, których ze względu na położenie geopolityczne i sytuację gospodarczą nie uważa się za kraje o strategicznym znaczeniu dla Unii, ponieważ osoby te mogą znajdować się w najtrudniejszej sytuacji.

(!) W różnych krajach Unii Europejskiej pracuje ponad 20 mln obywateli państw trzecich.

1.7 Działania zewnętrzne Unii mogłyby w tym względzie zostać uzupełnione poprzez realizację wielostronnej polityki umożliwiającej zacieśnienie więzi z innymi organizacjami międzynarodowymi lub regionalnymi podmiotami ponadnarodowymi. Doskonałym przykładem takiej współpracy wielu regionów jest iberoamerykańska konwencja dotycząca zabezpieczenia społecznego, której stronami są kraje Ameryki Łacińskiej, Hiszpania i Portugalia. W związku z tym EKES popiera inicjatywę Komisji Europejskiej i prezydencji chilijskiej najbliższego szczytu szefów państw i rządów UELAC mające na celu poprawę wzajemnej współpracy w dziedzinie zabezpieczeń społecznych.

1.8 EKES wzywa rady stowarzyszenia między UE a odpowiednimi państwami trzecimi, by zakończyły prace prowadzące do ostatecznego zatwierdzenia decyzji w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach układów o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartych z Izraelem, Tunezją, Algierią, Marokiem, Chorwacją i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii.

1.9 Komitet pragnie, by istniejące i przyszłe umowy o stowarzyszeniu, umowy handlowe i o partnerstwie gospodarczym zawierały dwustronne klauzule dotyczące zabezpieczenia społecznego odnoszące się zwłaszcza do kwestii równego traktowania, przenoszenia emerytur i unikania podwójnego opłacania składek.

1.10 EKES proponuje, by współpraca Unii w zakresie zabezpieczeń społecznych skierowana była szczególnie na państwa, które – dążąc do osiągnięcia celów inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie „siatki bezpieczeństwa socjalnego” – wymagają pomocy w osiąganiu i przekraczaniu wyznaczonych progów. W ten sposób umożliwi się ustanowienie dwustronnych instrumentów zabezpieczenia społecznego opierających się na zasadach równego traktowania, zachowania nabytych praw i utrzymania nabywanych praw oraz współpracy administracyjnej. Za wzór, z uwzględnieniem niezbędnego dostosowania, mogą posłużyć rozporządzenie (WE) nr 883/2004 ⁽²⁾, konwencja nr 157 ⁽³⁾ i zalecenie nr 167 ⁽⁴⁾ MOP.

1.11 Komitet wzywa Komisję, by monitorowała wszystkie obowiązujące umowy dwustronne podpisane przez państwa członkowskie z państwami trzecimi, aktualizowała okresowo listę tych instrumentów i potwierdzała, że ich wdrażanie jest zgodne z zasadami unijnymi i z orzecznictwem sądowym w tej dziedzinie.

2. Wstęp

2.1 EKES ma świadomość, że w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państwa członkowskie opracowały za pośrednictwem umów międzynarodowych politykę dwu- lub wielostronną z państwami trzecimi. Niemniej ta linia działania może być zbyt fragmentaryczna i niekompletna,

gdź często skupia się wyłącznie na ochronie obywateli państw, które podpisały daną umowę, lub odpowiada konkretnym interesom, które nie zawsze są wspólne dla wszystkich państw członkowskich.

2.2 EKES uważa, że dwustronne umowy międzynarodowe, mimo ich niewątpliwego znaczenia, mogą doprowadzić do sytuacji, w której nie wszyscy obywatele państw trzecich będą korzystać z tych samych praw lub gwarancji w obrębie UE. Mogłoby się zdarzyć, że w danym państwie osoby pochodzące z państwa spoza Unii miałyby dostęp do zabezpieczeń społecznych lub prawa do przeniesienia emerytury tylko wtedy, gdy istnieje dwustronna umowa ustanawiająca zasadę równego traktowania. Skutek byłby taki, że obywatel państwa, z którym zawarto umowę dwustronną, miałby prawo do zabezpieczeń społecznych, a obywatel innego państwa, które nie zawarło takiej umowy, nie miałby takiego prawa, choć pracowałby w jednym przedsiębiorstwie i w tej samej kategorii pracowników. Możliwe jest również, że w jednym państwie członkowskim obywatel państwa trzeciego byłby objęty ochroną, a w innym – nie, ze względu na zastosowanie odmiennych przepisów krajowych, co mogłoby zakłócić uczciwą konkurencję między państwami. W pierwszym przypadku zaliczano by składki obywatelowi państwa trzeciego, a w drugim nie. Prowadziłoby to do przewagi gospodarczej drugiego państwa, które oszczędzałoby na kosztach społecznych. Wszystko to może podważyć koncepcję Europy jako przestrzeni równości, w której nie istnieje dyskryminacja lub w której jest ona zwalczana.

2.3 Byłoby to także sprzeczne z zasadą – potwierdzoną w dyrektywie dotyczącej delegowania pracowników – równego traktowania pracownika oddelegowanego i pracownika będącego obywatelem danego państwa członkowskiego.

2.4 EKES uważa również, że zewnętrzny wymiar zasad koordynacji musi służyć obronie praw obywateli europejskich, gdy znajdują się oni poza obszarem geograficznym UE lub gdy pracują lub pracowali w państwach trzecich.

2.5 Zdaniem Komitetu negocjowanie przez różne państwa członkowskie UE osobnych umów dwustronnych z poszczególnymi państwami trzecimi to inicjatywa korzystna i godna pochwały lecz niekompletna. Wymagałoby to olbrzymiego, nadmiernego i nieproporcjonalnego wysiłku, który nie zawsze byłby uwieńczony sukcesem. Ponadto takie umowy mogłyby zawierać różne, nawet sprzeczne zapisy. Ponadto podczas negocjacji, zwłaszcza z niektórymi wschodzącymi potęgami (np. krajami BRIC), może dojść do zaburzenia równowagi sił, jeżeli państwa członkowskie nie będą działać kompleksowo, reprezentując wspólne interesy i stanowiska. Dlatego też należy rozważyć i ewentualnie, w poszanowaniu Traktatu, wykorzystać możliwość, by Unia Europejska jako taka prowadziła negocjacje w sprawie zabezpieczeń społecznych z państwami lub stowarzyszeniami państw trzecich.

2.6 EKES uważa, że dzięki takim instrumentom można by uniknąć, zwłaszcza w przypadku pracowników delegowanych podwójnego opłacania składek socjalnych w państwie zatrudnienia i w państwie pochodzenia. Należy tu podkreślić, że wyeliminowanie podwójnych składek oznacza istotne obniżenie

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

⁽³⁾ Konwencja dotycząca ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczeń społecznych, Genewa, 68. posiedzenie Konferencji Ogólnej MOP (21 czerwca 1982 r.).

⁽⁴⁾ Zalecenie dotyczące ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczeń społecznych, Genewa, 69. posiedzenie Konferencji Ogólnej MOP (20 czerwca 1983 r.).

kosztów. Zwiększyłyby to korzyści z mobilności pracowników, konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich za granicą oraz możliwości prowadzenia działalności na obszarze Unii przez przedsiębiorstwa z innych krajów. Ponadto można by ustanowić jednolite zasady, by uniknąć uznaniowości i arbitralności stosowania bądź to prawa miejsca pracy, bądź też państwa pochodzenia, w zależności od korzyści, oraz by uniknąć sytuacji, w których zobowiązania podatkowe i zabezpieczenia społeczne nie dotyczyłyby tego samego państwa członkowskiego.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES wyraził opinię na temat rozporządzeń o koordynacji, które rozszerzyły zakres podmiotowy (nowe grupy) i przedmiotowy (nowe świadczenia) w UE. Ponadto niektóre kraje europejskie (Norwegia, Islandia, Liechtenstein i Szwajcaria), pomimo że nie należą do UE, również zostały objęte zakresem tych rozporządzeń, które stały się podstawą i modelem innych instrumentów wielostronnych. Najlepszym tego przykładem jest iberoamerykańska konwencja dotycząca zabezpieczenia społecznego, która została sporządzona na podstawie europejskich zasad koordynacji. W związku z tym EKES uważa, że międzynarodowe zasady koordynacji państw członkowskich czy też UE powinny opierać się na głównych zasadach i metodach określonych w rozporządzeniu unijnym (WE) nr 883/2004.

3.2 EKES przypomina, że przepisy społeczne, a zwłaszcza przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego, mogą być stosowane poza europejskim obszarem geograficznym. W związku z tym takie zasady jak równe traktowanie pracowników z państw członkowskich mogą chronić tychże pracowników oraz wywoływać skutki prawne wykraczające nawet poza obszar UE. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości wydane w sprawie Boukhalfa C-214/94 (pracownika belgijskiego, który otrzymywał niższe wynagrodzenie od swych niemieckich kolegów w niemieckiej placówce konsularnej w Algierii), Hirardin 112/75, Fiège 110/73, Horst C247/96 i Van Roosmalen 300/84 (uznanie przez Francję i Belgię okresów ubezpieczenia odpowiednio z Algierii i Konga Belgijskiego wszystkich obywateli UE, a nie tylko francuskich i belgijskich) są dobrym dowodem na to, że zasada niedyskryminacji może mieć zastosowanie eksterytorialne, chociaż chodzi tu o sytuacje wykraczające poza obszar terytorialny UE. Ponadto zasadę „vis attractiva” potwierdzono w wyrokach wydanych w sprawach Prodest 237/83 i Aldewered C-60/93, w których Trybunał Sprawiedliwości uznał zasadność zastosowania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71⁽⁵⁾ w wypadku tymczasowego oddelegowania pracowników z UE do państw trzecich.

3.3 EKES wyraża zadowolenie z przyjęcia decyzji w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w układach o stabilizacji i stowarzyszeniu z Izraelem, Tunezją, Algierią, Marokiem, Chorwacją i była jugosłowiańską republiką Macedonii, w których przedstawiono stanowisko, jakie Unia Europejska będzie musiała przyjąć w ramach rad stowarzyszenia. Dzięki

tych instrumentom zachodzi zmiana jakościowa polityki UE w zakresie zabezpieczenia społecznego, gdyż ustanawia się i reguluje dwustronnie (między UE a państwem stowarzyszonym) zasadę równego traktowania oraz przenoszenia emerytur. Chodzi zatem o obopólne obowiązki i prawa dotyczące zarówno obywateli UE, którzy pracują lub pracowali w jednym ze wspomnianych krajów, jak i obywateli państw stowarzyszonych, którzy są lub byli w takiej sytuacji na obszarze UE. Nie są to już zatem jednostronne przepisy Unii Europejskiej obowiązujące w jednym kierunku, lecz zobowiązania międzynarodowe przynoszące korzyści obu sygnatariuszom. Ponadto dzięki tego rodzaju układom i decyzjom wykonawczym można zaoszczędzić wysiłki, gdyż jeden akt prawny zastępuje wiele umów dwustronnych.

3.4 EKES wyraża uznanie dla inicjatywy MOP dotyczącej „siatki bezpieczeństwa socjalnego”, która – jego zdaniem – nie może być jedyną taką siatką ani też nie może mieć jednolitego charakteru czy funkcjonować jako hamulec rozwoju systemów zabezpieczenia społecznego; należy ją raczej uznać za pewien minimalny próg z ambitnym planem jej rozwinięcia. W istocie „siatka bezpieczeństwa socjalnego” musi podlegać stałym udoskonaleniom i zmianom, które mają określony cel: zintegrowaną ochronę pracowników i obywateli.

3.5 EKES popiera fakt, że Unia Europejska stworzyła mechanizm (grupę roboczą) współpracy państw członkowskich w celu wymiany informacji, prezentowania sprawdzonych rozwiązań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zastanowienia się nad najlepszym sposobem połączenia i uzupełnienia polityki krajowej i unijnej oraz opracowania przyszłych działań UE w odniesieniu do państw trzecich.

3.6 EKES uważa, że w procesie nadawania wymiaru zewnętrznego zasadom koordynacji muszą uczestniczyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza – w ich ramach – organizacje pracowników i pracodawców. Wpływ tych przepisów na stosunki pracy i różnorodność grup, których one dotyczą, wymagają uwzględnienia propozycji zarówno partnerów rządowych, jak i pozarządowych. Na 6. spotkaniu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE – Ameryka Łacińska, zorganizowanym przez EKES w maju 2010 r. w Madrycie, zgłoszono pewne postulaty związane z zewnętrznym wymiarem zabezpieczenia społecznego oraz zwrócono uwagę na potrzebę ściślejszej współpracy między wszystkimi krajami Ameryki Łacińskiej, Karaibów i UE, a zwłaszcza z państwami, z którymi UE zawarła partnerstwo strategiczne, takimi jak Brazylia i Meksyk.

3.7 EKES przypomina również o spotkaniu ministrów i urzędników wysokiego szczebla ds. zabezpieczenia społecznego z Unii Europejskiej, Ameryki Łacińskiej i Karaibów, które odbyło się w Alcalá de Henares w maju 2010 r. Można je uznać za główny element i kamień węgielny wysiłków podejmowanych na szczeblu unijnym na rzecz koordynacji zewnętrznego wymiaru zabezpieczenia społecznego, a także punkt wyjścia dla omawianego obecnie komunikatu.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, (Dz.U. L 149 z 5.7.1971 s. 2, polskie wydanie specjalne: rozdział 5 Tom 1 ss. 35–82).

3.8 EKES podkreśla zasadność dalszego rozpowszechniania całościowego podejścia europejskiego za pomocą umów UE z innymi państwami i organizacjami regionalnymi, wzięwszy pod uwagę, że model ten okazuje się bardziej odpowiedni i skuteczniejszy od podejścia ściśle krajowego, zgodnie z którym państwa członkowskie działają jednostronnie. W związku z tym należy przypomnieć przykład iberoamerykańskiej konwencji dotyczącej zabezpieczenia społecznego⁽⁶⁾. EKES pragnie, by Iberoamerykańska Organizacja Ubezpieczeń Społecznych rozważyła możliwość przyszłego przystąpienia do tej konwencji także innych państw członkowskich UE oprócz Portugalii i Hiszpanii, tak by dzięki jednemu aktowi ratyfikacji nawiązano kontakty w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z różnymi państwami Ameryki Łacińskiej, zapobiegając tym samym mnożeniu się dwustronnych negocjacji i umów.

4. Możliwości i niedociągnięcia związane z obecną sytuacją

4.1 By uzupełnić politykę rozwijaną przez państwa członkowskie z państwami trzecimi, konieczne jest globalne unijne podejście w dziedzinie międzynarodowego zabezpieczenia społecznego, gdyż w przeciwnym razie niemożliwe będzie pełne wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z prawodawstwa UE. Oczywistym przykładem jest w tym względzie wyrok w sprawie Gottardo C-55/00, w którym na podstawie zasady równego traktowania Trybunał Sprawiedliwości rozszerzył zakres podmiotowy wszystkich umów dwustronnych podpisanych przez państwo członkowskie UE z państwem trzecim na obywateli Unii Europejskiej, chociaż rozpatrywany w tym wypadku instrument prawny obejmuje wyłącznie obywateli państw będących sygnatariuszami.

4.1.1 Jednocześnie orzeczenie stwierdza, że zobowiązania wynikające z tego wyroku mogą dotyczyć wyłącznie państw członkowskich, a nie państw trzecich, których nie obejmuje w ogóle obszar właściwości Trybunału Sprawiedliwości. Uwidocznia to trudności z wykonaniem tego wyroku, gdyż państwo trzecie może odmówić rozszerzenia zakresu podmiotowego umowy na wszystkich obywateli UE i – w związku z tym – również wypełnienia świadectwa, uznania prawa do świadczeń chorobowych lub po prostu przekazania danych osób, których nie obejmuje zakres podmiotowy umowy.

4.1.2 W związku z tym zaletą wyroku w sprawie Gottardo jest to, że nie tylko rozwija on wymiar zewnętrzny przepisów UE, lecz również pokazuje ich ograniczenia i braki, jeśli chodzi o współpracę z innymi państwami lub ponadnarodowymi organizacjami regionalnymi.

4.1.3 EKES zwraca się zatem o rozpoczęcie rozważań na temat potrzeby rozwinięcia podejścia unijnego w dziedzinie międzynarodowego zabezpieczenia społecznego za pomocą umów UE lub polityki wzajemnej współpracy z innymi podmiotami na świecie.

4.2 EKES ocenia bardzo pozytywnie przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 1231/2010⁽⁷⁾, w którym postanowienia rozporządzenia (WE) nr 883/2004 rozszerzono na obywateli państw trzecich. Niemniej uważa, że wciąż istnieją luki i próżnie prawne, które zamierza się wyeliminować za pomocą nowego podejścia przyjętego w komunikacie Komisji. W rzeczywistości rozporządzenie to znajduje zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy pojawia się transgraniczny aspekt wewnątrzunijny. Ogólnie mówiąc, zasada równego traktowania przedstawiona w rozporządzeniu znajduje w konsekwencji zastosowanie wyłącznie w wypadku, gdy pracownik z państwa trzeciego pracował w więcej niż jednym państwie członkowskim. Dlatego też zakres podmiotowy rozporządzenia (UE) nr 1231/2010 nie obejmuje większości migrantów z państw trzecich, którzy pracowali wyłącznie w jednym państwie członkowskim UE. Oznacza to, że nie udziela się im gwarancji UE, jeżeli chodzi o równe traktowanie i niedyskryminację i że pozostają oni w tym względzie uzależnieni od odpowiednich przepisów prawa krajowego. Ponadto w rozporządzeniu nie rozważa się ani sumowania okresów ubezpieczenia w państwie pochodzenia pracownika, ani przenoszenia świadczeń emerytalnych do tegoż państwa. Wreszcie, w cytowanym instrumencie unijnym nie apeluje się o wzajemność ani się jej nie wymaga w odniesieniu do obywateli UE, którzy nie otrzymają ekwiwalentnych świadczeń od państw trzecich.

4.3 EKES uważa również, że dyrektywy⁽⁸⁾ przyjęte w dziedzinie migracji oraz wnioski Komisji omawiane obecnie przez Radę i Parlament przynoszą znaczący postęp, jeżeli chodzi o wymiar zewnętrzny Unii Europejskiej. W istocie w już przyjętych dyrektywach zasadę równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego rozszerza się – przy pewnych dokładnie określonych ograniczeniach – na pracowników migrujących z państw trzecich. Jednocześnie rozważa się w nich również możliwość przenoszenia uprawnień emerytalnych do państw trzecich pod tymi samymi warunkami, jak w wypadku obywateli danego państwa członkowskiego, bez potrzeby zawierania dwustronnego układu lub umowy. Niemniej pewne aspekty pozostają nieuregulowane, takie jak wzajemność, sumowanie okresów ubezpieczenia spoza UE czy też przenoszenie świadczeń emerytalnych w wypadku, gdy ustawodawstwo danego kraju nie przewiduje tego prawa dla swych własnych obywateli. EKES pragnie ponadto, by – jeżeli chodzi o zabezpieczenie społeczne – przyjęte już dyrektywy w sprawie emigracji mogły służyć za ogólną podstawę negocjowanych obecnie dyrektyw, z dostosowaniem do różnych sytuacji i chronionych grup.

5. Pojęcia

5.1 **Koordinacja międzynarodowa zabezpieczeń społecznych.** Celem koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest ochrona pracowników, którzy wykonywali

⁽⁶⁾ Iberoamerykańska konwencja wielostronna dotycząca zabezpieczenia społecznego z dnia 10 listopada 2007 r.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1.

⁽⁸⁾ Zwłaszcza w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz.U. L 343 z 23.12.2011, s. 1.

pracę w dwóch lub więcej państwach i podlegali różnym systemom zabezpieczenia społecznego. W tym celu państwa zawierają umowy z innymi państwami, zawierające zwykle klauzule dotyczące równego traktowania, jednolitego stosowania prawa, utrzymania członkostwa w systemie zabezpieczenia społecznego państwa pochodzenia i wynikających z niego praw w przypadku pracowników delegowanych, przenoszenie świadczeń emerytalnych i sumowanie okresów ubezpieczenia w państwach będących sygnatariuszami umów. Rozporządzenie (EWG) nr 1408/71, a następnie rozporządzenie (WE) nr 883/2004 są unijnymi narzędziami ustanawiającymi przepisy regulujące i wykonawcze w odniesieniu do tych zasad na szczeblu europejskim; służą za wzór do zawierania porozumień z krajami trzecimi.

5.2 Perspektywa krajowa zewnętrznego wymiaru zabezpieczenia społecznego materializuje się w umowach podpisanych przez państwo członkowskie z krajami trzecimi. Mają one na celu ochronę, z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego, pracowników, którzy podejmowali pracę w dwóch różnych państwach. W niektórych przypadkach zakres podmiotowy tych umów obejmuje wyłącznie obywateli państw sygnatariuszy.

5.3 Unijna perspektywa zewnętrznego wymiaru zabezpieczenia społecznego uwzględnia interesy całej UE. Odnosi się do porozumień, jakie UE negocjuje z jednym lub kilkoma państwami trzecimi lub do innych działań mających na celu ochronę w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zasadniczo podejście to dotyczy wszystkich obywateli europejskich.

5.4 W układach o stowarzyszeniu i/lub stabilizacji może być mowa o stosowaniu zasady równego traktowania i przenoszenia emerytur. Dotyczą one obywateli europejskich i obywateli państw sygnatariuszy. Realizowane są poprzez decyzje.

5.5 Nieistniejące obecnie porozumienia UE z krajami trzecimi w zakresie zabezpieczeń społecznych można by zapoczątkować poprzez ustanowienie prawa mającego na celu uniknięcie podwójnego płacenia składek, przenoszenie emerytur i sumowanie okresów ubezpieczenia. Porozumienia te znacznie się różnią od przyjętych wcześniej umów, których charakter był bardziej ogólny i które tylko w niewielkim stopniu uwzględniały kwestie zabezpieczenia społecznego.

5.6 Układy o stowarzyszeniu, porozumienia handlowe lub partnerstwa gospodarcze regulują kwestie gospodarcze, handlowe i polityczne oraz związane ze zrównoważonym rozwojem i współpracą Unii Europejskiej z państwami lub regionami trzecimi. Niektóre z nich zawierają klauzule dotyczące zabezpieczeń społecznych.

6. Przykłady

6.1 Równe traktowanie i przenoszenie świadczeń emerytalnych:

6.1.1 Pracownicy państw Unii (państwo A i państwo B), podejmujący pracę w państwie trzecim (państwo C), przy czym prawodawstwo państwa C nie uwzględnia rejestracji obco-krajowców w systemie zabezpieczenia społecznego ani przenoszenia emerytur. Państwo A podpisało układ dwustronny,

w którym mowa jest o równym traktowaniu i zachowaniu nabytych praw (przenoszenie emerytur). Państwo B nie podpisało żadnej umowy z państwem C. Sytuacja pracowników z państwa A i B jest zupełnie odmienna. Pierwszy z nich ma prawo do zabezpieczenia społecznego w państwie C, a jeżeli osiągnie wiek emerytalny i wróci do kraju, emerytura będzie mu wypłacana w państwie A. Pracownik z kraju B nie ma prawa do emerytury; nawet gdyby je miał nie mógłby jej otrzymywać w kraju pochodzenia. Oto przykład odmiennego traktowania, który wynika z obowiązywania bądź nie umowy dwustronnej, której podpisanie zależy zwykle od tego, czy państwo C jest zainteresowane wynegocjowaniem jej z konkretnymi krajami Unii Europejskiej. W tym kontekście o wiele bardziej użyteczna byłaby bezpośrednia negocjacja porozumienia w zakresie zabezpieczenia społecznego pomiędzy UE a państwem C. Inną możliwością jest włączenie w szersze porozumienia (regionalne, wielostronne, partnerskie itp.) zapisu dotyczącego zabezpieczenia społecznego, który zawierałby klauzule w zakresie równego traktowania i przenoszenia świadczeń emerytalnych.

6.1.2 Pracownicy pochodzący z państw członkowskich Unii Europejskiej A i B są oddelegowani przez swoje przedsiębiorstwa do państwa C na okres dwóch lat. Zgodnie z obowiązującym w nim prawodawstwem, osoby podejmujące pracę na obszarze państwa C muszą opłacać składki z tytułu zabezpieczenia społecznego. Również zgodnie z prawodawstwem państw A i B pracownicy oddelegowani muszą opłacać składki. Państwo A podpisało porozumienie dwustronne z państwem C, zgodnie z którym składki opłacane są wyłącznie w kraju pochodzenia. Natomiast przedsiębiorstwo z państwa B będzie musiało opłacić podwójną składkę – we własnym państwie oraz w państwie C. W tym przypadku zmniejszy się konkurencyjność firmy delegującej swoich pracowników, ponieważ jej koszty z tytułu zabezpieczeń społecznych wzrosną. Sytuacji takiej można by uniknąć gdyby UE podpisała umowę dotyczącą zabezpieczenia społecznego bezpośrednio z krajem trzecim.

6.1.3 Pracownicy z państw trzecich C i D pracujący w państwie A należącym do UE. Państwo A podpisało umowę dotyczącą zabezpieczenia społecznego z państwem C, ale nie z państwem D. Prawodawstwo państwa członkowskiego UE nie uwzględnia zasady równego traktowania ani przenoszenia emerytur. Pracownicy z krajów C i D nie są objęci ochroną żadnego instrumentu prawnego Unii Europejskiej (mogą być np. pracownikami sezonowymi). Nie znajdują się oni pod tą samą ochroną (pracownik z państwa C ma pełne prawa, a pracownik z państwa D nie ma żadnych) i zasada równego traktowania nie zostanie w pełni zastosowana. Sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby Unia wynegocjowała umowę o zabezpieczeniu społecznym z państwem D.

6.1.4 Obywatele państwa trzeciego C podejmujący pracę w państwach A i B należących do UE. Prawodawstwo państwa A uwzględnia przenoszenie emerytur bądź podpisało z państwem C umowę dwustronną, zawierającą przepisy w tej sprawie, natomiast państwo B nie. Po nabyciu prawa do emerytury w państwie członkowskim UE, w którym podjęli pracę, obaj pracownicy powrócili do swojego kraju. Pracownik, który nabył prawa emerytalne w państwie A, otrzyma świadczenia; pracownik, który nabył prawa do nich w państwie B, utraci je. Sytuacja taka nie miałaby miejsca gdyby UE podpisała porozumienie uwzględniające te i inne prawa w zakresie zabezpieczenia socjalnego.

6.1.5 Obywatele państwa trzeciego podejmujący pracę w państwach A i B należących do UE. Tylko prawodawstwo państwa A uwzględnia zasadę równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego; nie ma to jednak miejsca w państwie B. W przypadku państwa A składki za obywatela kraju nienależącego do UE zostaną opłacone, w przypadku państwa B nie będą one uiszczone. Oznaczałoby to korzyść finansową dla państwa B i doprowadziło do podważenia systemu wartości UE, rozumianej jako obszar równości i niedyskryminacji. Podpisanie porozumienia przez UE rozwiązałoby również tę sytuację.

6.2 **Wzajemność.** Pracownik będący obywatelem państwa trzeciego B, podejmujący pracę w państwie członkowskim A, w którym, zgodnie z prawodawstwem wewnętrznym w zakresie zabezpieczenia społecznego lub prawem Unii, uznaje się zasadę równego traktowania. Pracownik z państwa A należącego do UE, podejmujący pracę w państwie trzecim B, którego prawodawstwo nie uwzględnia zasady równego traktowania. Tak wyraźnie nierówne traktowanie wynika z faktu, iż zasada równego traktowania nie jest ujęta ani w przepisach krajowych ani w unijnych dotyczących wzajemności. Wynegocjowanie przez UE porozumienia dotyczącego zabezpieczenia społecznego zobowiązałoby strony do wzajemności i rozwiązałoby problem.

6.3 **Skutki wyroku w sprawie Gottardo.** Pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego A, który podjął pracę w państwie członkowskim B i w państwie trzecim C. Państwa B i C podpisały porozumienie dwustronne dotyczące zabezpieczenia społecznego, w którym uwzględnia się wyłącznie obywateli państw sygnatariuszy. Państwa A i C nie podpisały natomiast umowy dwustronnej. Pracownik udokumentował 8 lat pracy w państwie B i 10 w państwie C. By nabyć uprawnienia emerytalne w państwie B należy opłacać składki przez 15 lat. Zgodnie z wyrokiem w sprawie Gottardo państwo członkowskie B powinno dodać okresy ubezpieczenia udokumentowane przez pracownika w państwie C. Do tego celu niezbędna jest współpraca państwa C, które powinno formalnie zaświadczyć udokumentowane okresy. Ponieważ państwo C nie musi uwzględniać wyroku w sprawie Gottardo, może nie zgodzić się na spełnienie tego wymogu. W konsekwencji nie można odnieść się do tego wyroku bez dobrej woli państwa C. By zaradzić tej sytuacji niezbędna jest współpraca Unii Europejskiej z państwami trzecimi. Należy także nadać Komisji rolę monitorującą i koordynacyjną w negocjacjach lub ponownych negocjacjach umów dwustronnych, tak aby zostali w nich uwzględnieni wszyscy obywatele Unii.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
