



Profesor J.R. Carby-Hall  
Dyrektor Międzynarodowego Centrum Badań Prawnych  
nad Legislacją Uniwersytetu w Hull

**Sytuacja migrantów  
ekonomicznych z Polski  
i innych krajów A8  
w państwach członkowskich  
Unii Europejskiej**

Program badawczy przygotowany  
dla Rzecznika Praw Obywatelskich  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Tom 2.



MCMLXXXVIII – MMVIII

Biuro Rzecznika  
Praw Obywatelskich  
Warszawa 2008





Specjalne wydanie Biuletynu RPO – Materiały nr 61, Tom 2.

Program badawczy przygotowany dla  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
Rzeczypospolitej Polskiej  
przez prof. J.R. Carby-Halla  
Dyrektora Międzynarodowego Centrum Badań Prawnych  
nad Legislacją na Uniwersytecie Hull  
Konsula Honorowego Rzeczypospolitej Polskiej  
oraz oddziału Konsulatu na rzecz współpracy naukowej i edukacyjnej  
na Uniwersytecie Hull

Wydawca:  
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa  
[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

© Copyright by Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Skrót do cytowania  
RPO-MAT. Nr 61 Tom 2.

Skład i łamanie:  
Agencja Reklamowo-Wydawnicza  
Arkadiusz Grzegorzcyk  
[www.grzeg.com.pl](http://www.grzeg.com.pl)

Druk i oprawa:  
ARGRAF Sp. z o.o.  
03-301 Warszawa, ul. Jagiellońska 76  
tel. (22) 811 51 11, (22) 614 53 31





## Spis treści

Załącznik A	Aide Mémoire, 6 marca 2006 r. (rozszerzony 8 czerwca 2006 r.) . . . . .	5
Załącznik B	Raport koordynatora hiszpańskiego – Profesor dr Maria Amparo Ballester Pastor, Uniwersytet Islas Baleares (Hiszpania)* . . . . .	13
Załącznik C	Raport koordynatora francuskiego – Dr Philippe Martin, Uniwersytet Montesquieu Bordeaux IV (Francja)* . . . . .	29
Załącznik D	Raport koordynatora szwedzkiego – Dr Annica Burman, Uniwersytet Dalarna (Szwecja)* . . . . .	85
Załącznik E	Wyciąg z “New Frontiers in Labour Law: Dependent and Autonomous Workers” w <i>Du travail salarié au travail indépendant: permanences et mutations</i> , Program Socrates, Cacucci Editore, 2003 r., str. 246–282 . . . . .	153
Załącznik F	Raport koordynatora włoskiego – Profesor dr dr h.c. Alessandro Anastasi, Uniwersytet w Messynie (Włochy)* . . . . .	191
Załącznik G	Sprawa C-341/05, <i>Laval un Partneri przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet i inni</i> . Opinia rzecznika generalnego Paolo Mengozzi, dostarczona 23 maja 2007 r. . . . .	303
Załącznik H	Sprawa, C-438/05, <i>The International Transport Workers’ Federation and The Finnish Seamen’s Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti</i> . Opinia rzecznika generalnego Poiares Maduro dostarczona 23 maja 2007 r. . . . .	413
Załącznik I	Commission on Vulnerable Employment. (Maj 2007). . .	461
Załącznik J	Karta Norm Podstawowych (Migrant Workers North West). Dobrowolny Kodeks Postępowania w zakresie zatrudnienia migrantów zarobkowych i pracowników europejskich . . . . .	487

\* Raporty występujące jako załączniki stanowią próbkę raportów korespondentów.







# ZAŁĄCZNIK A

Aide Mémoire, 6 marca 2006 r.  
(rozszerzony 8 czerwca 2006 r.)





## Aide Mémoire dla koordynatorów

### Badanie dla Rzecznika Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej

#### „Sytuacja migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>1</sup>”

##### 1. Uzasadnienie niniejszego badania

Rzecznik Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej, dr Janusz Kochanowski, (zwany dalej polskim Rzecznikiem) zwrócił się do mnie z prośbą o przeprowadzenie badania na temat sytuacji migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Prośba ta była spowodowana licznymi doniesieniami z wielu wiarygodnych źródeł na temat niepokojących wydarzeń i niedopuszczalnych praktyk. Obywatele Polski i innych krajów A8, którzy wyemigrowali z przyczyn ekonomicznych do innych państw członkowskich Unii Europejskiej byli narażeni na nieuczciwe traktowanie przy próbie znalezienia pracy i/lub w okresie zatrudnienia.

Ta sytuacja wymaga zatem dokładnego zbadania pod różnymi względami. Ponadto istnieje również potrzeba podjęcia zdecydowanych działań w celu (a) zapobiegania stosowaniu takich praktyk oraz (b) powstrzymania ich rozprzestrzeniania się.

Mając to na uwadze, w ramach badania konieczne będzie: (a) określenie statusu prawnego pracowników będących migrantami z Polski i innych krajów A8, jak również (b) ustalenie przysługujących im praw w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej, zarówno na mocy prawa krajowego, jak i unijnego, (c) zbadanie i ocena przypadków złego traktowania lub nadużyć (w tym doktryny prawa w tym temacie oraz nieuczciwych praktyk) oraz (d) przedstawienie sugestii i propozycji działań naprawczych, które należy podjąć w celu ochrony/zachowania praw takich pracowników.

##### 2. Zadanie

Polski Rzecznik zlecił mi (a) opracowanie ekspertyzy na ten temat oraz (b) zorganizowanie konferencji międzynarodowej, na której te problemy zostaną przedstawione i dogłębnie przeanalizowane.

Zgodziłem się podjąć realizacji tego ambitnego, ważnego, humanitarnego i prestiżowego europejskiego projektu badawczego.

<sup>1</sup> Zakres badań został rozszerzony 8 czerwca 2006 r.





### 3. Sposób działania

Z oczywistych względów przeprowadzenie tak rozległego badania samodzielnie przez jedną osobę w stosunkowo krótkim czasie jest niemożliwe! Podjąłem zatem decyzję, za zgodą Rzecznika, aby przekazać to ważne zadanie „Koordynatorom” z każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

„Koordynatorzy”, będący ekspertami w zakresie prawa pracy i dziedzin pokrewnych, zostaną poproszeni o przeprowadzenie badań na temat spraw wspomnianych w punkcie zatytułowanym „Uzasadnienie niniejszego badania” (powyżej).

Od koordynatorów oczekiwać się będzie m.in. zbadania statusu pracowników z Polski i innych krajów A8 (czy są oni „zatrudnionymi pracownikami” czy „niezależnymi kontrahentami”, tzn. czy pracują na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia, czy też umowy o świadczenie usług), praw i obowiązków, jakie wobec pracowników z Polski i innych krajów A8 ma biuro pośrednictwa pracy (bez względu na to, czy jest państwowe czy prywatne), pracodawca (w sektorze publicznym lub prywatnym) lub państwo (np. sprawy związane z ubezpieczeniami społecznymi), tzw. miękkiego prawa istniejącego w danym państwie (np. kodeksy postępowania, opinie, zalecenia przedstawiane przez różne instytucje sektora publicznego i prywatnego), niedopuszczalnych praktyk (niemoralnych, nielegalnych lub łamiących prawa człowieka, itp.), które stosowano lub stosuje się w stosunku do pracowników z Polski i innych krajów A8 w danym państwie i które doprowadziły do (a) rozpatrzenia sprawy w sądzie, (b) złożenia skarg przez instytucje państwowe i inne (np. inspektorów pracy, inspektorów BHP, inspektorów ds. ubezpieczeń społecznych itp.), (c) pojawienia się niekorzystnych opinii (np. artykuły w gazetach, relacje w radiu i telewizji, oficjalne raporty rządowe, oficjalne śledztwa, itp.) oraz (d) innych reakcji.

W przypadku każdej z powyższych spraw, zachęcam do konstruktywnej krytyki. Sugestie od wszystkich koordynatorów będą BARDZO mile widziane. Sugestie mogą obejmować takie kwestie jak reforma i/lub zaostrożenie obowiązujących regulacji prawnych w konkretnym państwie członkowskim lub na szczeblu europejskim, reforma lub zaostrożenie bieżących praktyk na szczeblu krajowym lub europejskim, mocne i słabe strony obecnych/proponowanych regulacji prawnych i praktyk w danym państwie oraz propozycje zmian prawa/praktyk w przyszłości.

Należy zauważyć, że opisane wyżej wymogi TO NIE WSZYSTKO. Koordynatorów zachęca się do wykraczania poza podane tematy w razie potrzeby, do proponowania innych istotnych tematów oraz do podkreśle-



nia słabych i mocnych stron systemów krajowych. Koordynatorzy otrzymają wszelkie wsparcie, aby zająć się zapalnymi punktami w tym temacie w swoim kraju, jak również dodatkowymi, istotnymi kwestiami i ich analizą oraz oceną. Zachęcam do poszukiwania oryginalnych rozwiązań. Wszelkie pomysły, ale realistyczne rozwiązania są mile widziane.

Każdemu koordynatorowi celowo pozostawia się dużo swobody w ramach jego/jej badań. Taka swoboda powinna zaowocować bardziej wszechstronnym, przemyślanym, realistycznym i dokładnym stanem rzeczy w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej.

Od koordynatora wymaga się napisania szczegółowego sprawozdania analitycznego z ustaleń poczynionych w danym kraju. Sprawozdanie należy przesłać do mnie, co umożliwi mi napisanie skonsolidowanego sprawozdania, najlepiej takiego, które uwzględniłoby wszystkie 24 państwa członkowskie. Zostanie ono przedstawione Rzecznikowi. W moim sprawozdaniu znajdują się pełne dane na temat pracy każdego koordynatora, wraz z jego imieniem i nazwiskiem, instytucją i krajem, które reprezentuje.

#### 4. Istotne terminy

Proponuje się, aby koordynatorzy przedstawili sprawozdania na płycie CD w formacie kompatybilnym z Word 6 lub w załączniku do e-maila do dnia 30 kwietnia 2007 r. Bardzo proszę o przesłanie sprawozdań na mój adres na uniwersytecie, który podaję poniżej.

Na ich podstawie opracuję moje sprawozdanie skonsolidowane i przygotuję je do przedstawienia Rzecznikowi do dnia 31 sierpnia 2007 r. Moje sprawozdanie ma zawierać informacje na temat regulacji z zakresu prawa cywilnego w każdym państwie, odpowiednich przepisów konstytucyjnych, naruszeń prawa, doktryny prawa, praktyki itp. Sprawozdanie będzie również zawierało rady dla Rzecznika dotyczące wprowadzenia niezbędnych reform w prawodawstwie krajowym i europejskim, w tzw. miękkim prawie, w stosowanych praktykach itp. Opinie wyrażone w sprawozdaniach krajowych będą miały zatem istotne znaczenie dla udzielanych przeze mnie rad.

Te dwie daty, a mianowicie 30 kwietnia 2007 r. i 31 sierpnia 2007 r. są zatem bardzo ważne.

#### 5. Konferencje

Rzecznik poprosił mnie o „zorganizowanie konferencji międzynarodowej na ten temat”.

Właściwie zasugerował zorganizowanie dwóch konferencji! Pierwsza z nich, czyli konferencja podsumowująca dotychczasowe ustalenia, od-





będzie się w dniach 3–5 października 2006 r. W pałacu w Radziejowicach w Polsce. Polski Rzecznik będzie gościł rzeczników praw obywatelskich z innych państw przystępujących. Proponuje się zaproszenie na tę konferencję *niektórych* koordynatorów i oczekuje się, że wygłoszą oni referaty na temat dotychczasowych ustaleń poczynionych w trakcie badań w swoich krajach.

Celem konferencji jest wymiana idei i doświadczeń oraz zapoznanie się z przypadkami naruszania praw pracowników w państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdyż jest to problem ogólnoeuropejski.

Główna konferencja odbędzie się we wrześniu 2007 r. Oczekuje się, że na tę konferencję polski Rzecznik zaprosi wszystkich rzeczników praw obywatelskich z państw członkowskich Unii Europejskiej, wysokich rangą urzędników Unii Europejskiej, Rady Europy, Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) oraz przedstawicieli polskiego rządu, jak również inne zainteresowane strony. Na konferencji będą również obecni *niektórzy* koordynatorzy, którzy w referatach przedstawią ocenę wyników swoich badań.

## 6. Publikacja

Polskiemu Rzecznikowi zasugerowano, aby opublikować materiały z głównej konferencji w Polsce lub w Anglii w postaci książki zawierającej wygłoszone na konferencji referaty. Zwróciłem się w tej sprawie do redaktora naczelnego pisma „The Journal of Legislative Studies”, profesora Lorda Norton of Louth, i spotkałem się z bardzo pozytywną i zachęcającą reakcją.

## 7. Język sprawozdań/konferencji

Chciałbym zaproponować, aby wszyscy Korespondenci napisali sprawozdania i przygotowali referaty na konferencję w języku angielskim. W bardzo ograniczonej liczbie przypadków (przewiduje się, że tylko w dwóch) Korespondenci mogą zastosować język francuski w sprawozdaniach i referatach na konferencje. Oczywiście język polski będzie również używany w trakcie obrad w ramach konferencji.

## 8. Wynagrodzenie i koszty podróży

Otrzymałem od polskiego Rzecznika następującą informację „kwestią wynagrodzenia zajmie się moje Biuro, według właściwości”.

Odpowiedziałem od razu, że nie chcę otrzymać żadnego wynagrodzenia za udział w tym programie badawczym i jego organizację. Uzasadniłem to faktem, że program ten ma charakter usługi publicznej a jego



zakres obejmuje kwestie humanitarne, związane z prawami obywatelskimi i prawami człowieka i dlatego nie wymaga żadnego wynagrodzenia. Zaproponowałem jednak, aby ze środków rządu polskiego pokryte zostały koszty podróży do Polski w celu uczestnictwa w konferencji, jak również koszty zakwaterowania i wyżywienia podczas konferencji.

Po przedstawieniu mojej prywatnej opinii na ten temat pozostawiam Państwu decyzję, czy chcą Państwo otrzymać „odpowiednie” wynagrodzenie za badania, które będziecie prowadzić. Proszę o poinformowanie mnie o swojej decyzji, abym mógł przekazać odpowiednie informacje polskiemu Rzecznikowi. Może się nawet zdarzyć, że koszty podróży do i z Polski będzie gotowy pokryć Państwa uniwersytet lub organizacja. Jeszcze raz proszę o poinformowanie mnie o takiej sytuacji, abym mógł przekazać te informacje dalej.

### 9. ... i jeszcze cztery ostatnie uwagi

Po pierwsze, chciałbym przeprosić za to długie aide mémoire. Jest to niezbędne, aby przedstawić państwu *ogólny*, ale jednak *kompletny* obraz tego ambitnego i ważnego programu badawczego. Po drugie, jeśli mi się to nie udało lub jakieś kwestie są wciąż niejasne, niejednoznaczne i nieprzejrzyste, proszę o wybaczenie. W takim przypadku, proszę o informację, abym mógł zająć się kwestiami budzącymi niezadowolone, wyjaśnić je, udzielić wskazówek, rad, itp. Po trzecie i najważniejsze, chciałbym zachęcić do prowadzenia ciągłego dialogu pomiędzy nami w trakcie niniejszego badania. Pozwoli nam to wzbogacić nasze badania dzięki lepszemu zaznajomieniu się z tematem, otrzymywanie i rozpowszechnianie idei, zachęcanie do kreatywności oraz zdobywanie ważnej aktualnej wiedzy w tej dziedzinie badań. i wreszcie, to badanie ma szeroki zakres, jest ambitne, ma charakter humanitarny, jest innowacyjne, pouczające i przede wszystkim może przynieść skutki w postaci (a) uświadomienia naszym krajom nadużyć w stosunku do pracowników będących imigrantami, (b) zmiany nastawienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej, oraz (c) zmiany lub poprawienia krajowych i europejskich regulacji prawnych i praktyk. Chciałbym, aby niniejsze badanie było kompletne, zawierało istotne informacje, było realistyczne, wysokiej jakości i miało charakter naukowy, tak, aby decyzje podejmowane przez polskiego Rzecznika opierały się na konkretnych, wiarygodnych, pewnych i dokładnych faktach, poradach i opiniach.

Jestem dumny, że mogę odegrać swoją rolę w tym ważnym badaniu i jestem pewien, że będziecie Państwo również dumni ze swojego udziału.



Profesor Jo Carby-Hall  
Dyrektor International Legal Research  
Centre for Legislative Studies  
Department of Politics and International Studies  
University of Hull  
Hull HU6 7RX  
Zjednoczone Królestwo

e-mail: [J.R.Carby-Hall@hull.ac.uk](mailto:J.R.Carby-Hall@hull.ac.uk)

Telefon: 00 44 (0) 1482 465799 (z automatyczną sekretarką)

Faks:-00 44 (0)1482 466208

Tel. kom.: 00 44 079054 57588 (z automatyczną sekretarką)







# ZAŁĄCZNIK B

Raport koordynatora hiszpańskiego

Sytuacja migrantów ekonomicznych  
z Polski i innych krajów A8  
w państwach członkowskich  
Unii Europejskiej:  
sytuacja w Hiszpanii

Profesor dr Maria Amparo Ballester Pastor  
Uniwersytet Islas Baleares (Hiszpania)





## **Sytuacja migrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej: sytuacja w Hiszpanii**

Profesor dr Maria Amparo Bellestor Pastor. Uniwersytet Balearów (Hiszpania)

### **A) Imigracja w Hiszpanii: charakterystyka ogólna**

Wzrost imigracji jest jedną z najistotniejszych zmian, jakie nastąpiły w społeczeństwie hiszpańskim w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci i będzie miał on jeszcze większe konsekwencje w najbliższej przyszłości. W rzeczywistości obecność cudzoziemców w Hiszpanii wzrosła w ciągu ostatnich szesnastu lat sześciokrotnie, przy czym dane wykorzystane w obliczeniach dotyczą wyłącznie osób posiadających ważne pozwolenie na pobyt. Do Hiszpanii przyjechało więcej imigrantów spoza Europy niż do jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego UE. Powszechny spis ludności w Hiszpanii z 2005 r. wykazał około 3,7 mln zarejestrowanych cudzoziemców na początku roku objętego badaniem, co stanowiło 8,5% hiszpańskiej ludności ogółem.

Większość imigrantów to osoby młode, w wieku 25–44 lat, zwykle niebędące w związku małżeńskim lub nieposiadające partnerów. Nieco poniżej 50% wszystkich imigrantów to kobiety. Profil ten, zwykle odnoszący się do pierwszych etapów procesu imigracyjnego, jest nadal dominujący i dotyczy również osób migrujących z przyczyn ekonomicznych. Wyjaśnia to wyższy udział imigrantów w rynku pracy, wynoszący 72,2%, w porównaniu z udziałem obywateli Hiszpanii, kształtującym się na poziomie 52,9%.

Największe grupy narodowe pochodzą z następujących regionów: Południowa Ameryka – przede wszystkim Ekwador, Kolumbia i Peru; Republika Dominikany; Chiny; Afryka – głównie Maroko; oraz Europa Wschodnia – takie kraje jak Rumunia, Ukraina i Bułgaria<sup>1</sup>. Z grupy krajów A8 największą liczbę obywateli pracujących w Hiszpanii posiada Polska<sup>2</sup>. Z punktu widzenia sektorowego, największe skupiska imigrantów obecne są w budownictwie, sektorze usług gastronomicznych, rolnictwie oraz sektorze usług indywidualnych. W tym ostatnim kobiety pracują przede wszystkim w branży usług domowych. Zatrudnienie w tych sektorach znajduje około trzy czwarte całej siły roboczej imigrantów. Niemniej jednak,

<sup>1</sup> W 2006 r. w Hiszpanii pracowało 211 235 obywateli rumuńskich, 52 760 obywateli ukraińskich oraz 60 174 obywateli bułgarskich – dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ([www.mtas.es](http://www.mtas.es))

<sup>2</sup> W 2006 r. w Hiszpanii pracowało 4062 imigrantów ze Słowacji, 380 ze Słowenii, 505 z Estonii, 2950 z Węgier, 1276 z Łotwy, 13 810 z Litwy, 48 031 z Polski, 4040 z Republiki Czeskiej – dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ([www.mtas.es](http://www.mtas.es)).





liczba zagranicznych pracowników rośnie również w innych sektorach, takich jak handel detaliczny i hurtowy, transport, rybołówstwo oraz świadczenie pomocy osobom w starszym wieku.

Wysokie zapotrzebowanie na zagranicznych pracowników w hiszpańskiej gospodarce wynika z dwóch powiązanych ze sobą przyczyn. Po pierwsze, imigranci podejmują prace i stanowiska, których Hiszpanie nie chcą przyjąć – zjawisko to można określić jako „efekt komplementarności”. Obecny jednak również „efekt substytucji”, polegający na tym, że hiszpańscy pracodawcy zatrudniają cudzoziemców, dlatego że zgadzają się oni na pracę w gorszych warunkach pracy i przy niższych zarobkach, niż hiszpańscy pracownicy.

Dlatego też w niektórych sektorach gospodarki pracodawcy postrzegają imigrantów jako źródło możliwości zwiększenia poziomu rentowności. W rezultacie imigranci zajmują najniższe poziomy w hiszpańskiej piramidzie zawodów, podejmując prace o niskiej jakości, charakteryzujące się przede wszystkim niskimi wymogami co do kwalifikacji, niskim wynagrodzeniem, warunkami pracy poniżej standardu oraz niestabilnością zatrudnienia, jak ma to miejsce np. W przypadku prac tymczasowych lub sezonowych.

Obecność cudzoziemców jest głównym czynnikiem tłumaczącym wzrost populacji w ostatnim okresie: w latach 2000–2005 populacja Hiszpanii wzrosła z 40,5 mln do 44,1 mln osób, a imigranci odpowiadają za 90% tego wzrostu. Imigranci-rodzice w znaczący sposób przyczyniają się również do wzrostu wskaźnika urodzeń w Hiszpanii. Wskaźniki płodności u kobiet pochodzących z innych krajów są wyższe, niż u kobiet hiszpańskich i wynoszą odpowiednio 1,92 i 1,21 dziecka. Stąd też około 15% noworodków urodzonych w Hiszpanii ma matkę cudzoziemkę.

Z ekonomicznego punktu widzenia imigranci stanowią centrum boomu obserwowanego w Hiszpanii od początku lat 90., zwiększając poziom produkcji i spożycia. Co ciekawe, populacja imigrantów ma pozytywny wpływ zarówno na system zabezpieczeń społecznych, jak i na finanse państwa, z uwagi na fakt, że większość z nich opłaca podatki i składki ubezpieczeniowe, a nie wymaga zbyt wielu świadczeń społecznych i zdrowotnych, ponieważ są to przeważnie osoby w wieku produkcyjnym. W przyszłości ten pozytywny wpływ prawdopodobnie osłabnie, ponieważ populacja imigrantów przejmie cechy społeczno-gospodarcze lokalnej populacji hiszpańskiej.

Można wymienić wiele przyczyn wyjaśniających tak ogromny wzrost imigracji w Hiszpanii. W ostatnich 30 latach nastąpiło istotne zmniejszenie liczby młodych Hiszpanów wchodzących na rynek pracy. W tym samym czasie odnotowany został niezwykle wzrost liczby kobiet pragnących uczestniczyć w tym rynku oraz ogólne podniesienie się pozio-



mu wykształcenia społeczeństwa hiszpańskiego<sup>3</sup>. W ostatnich 30 latach dokonała się autentyczna rewolucja w zakresie poziomu wykształcenia obywateli Hiszpanii. W okresie tym Hiszpania przeszła od jednego z najniższych poziomów wykształcenia w Europie do jednego najwyższych odsetków studentów uczęszczających na uniwersytety (40% Hiszpanów w wieku 23 lat). Konsekwencje tego zjawiska są oczywiste: nastąpiło opóźnione wejście młodych Hiszpanów na rynek pracy, a co za tym idzie pojawiła się silna konkurencja przy ubieganiu się o stanowiska związane z pracą umysłową (co wyjaśnia wysoką stopę bezrobocia w Hiszpanii). Równocześnie pracodawcy mają trudności z zapewnieniem obsady do prac fizycznych oraz wymagających niskich kwalifikacji. Ten obszar rynku pracy zajmują przede wszystkim pracownicy migrujący spoza Unii Europejskiej.

### **B) Ogólna charakterystyka polskiej migracji do Hiszpanii**

Przed integracją krajów A8 z Unią Europejską, polska migracja wykazywała cechy państw spoza Wspólnoty. W tym kontekście, i niezależnie od swoich kwalifikacji, pracownicy z Polski stanowili część migrującej siły roboczej, której społeczeństwo hiszpańskie potrzebowało, aby wypełnić obszar rynku pracy, który nie mógł zostać zapełniony przez obywateli hiszpańskich. Po przyłączeniu krajów A8, sytuacja prawna polskich pracowników w Hiszpanii uległa radykalnej zmianie, nie tylko dlatego, że dostęp do wszystkich prac nie wymaga już pozwolenia na pracę, ale również dlatego, że pracownicy z Polski zajmują nie tylko stanowiska, na które nie decydują się Hiszpanie. W rzeczywistości ochrona zatrudnienia w kraju (wykorzystywana przez władze hiszpańskie jako podstawowy argument odmowy wydawania pozwoleń na pracę obywatelom spoza Wspólnoty) nie może być powodem odmowy dostępu obywatelom Wspólnoty do jakiejkolwiek pracy w Hiszpanii. Oznacza to nie tylko, że polskim obywatelom nie można odmówić dostępu do jakiejkolwiek pracy w Hiszpanii, ale również, że posiadają oni wspólnotowe prawo (wynikające z obowiązującej w UE zasady swobodnego przemieszczania się) do tego, aby nie być dyskryminowanymi pod względem dostępu do stanowisk pracy z powodu przynależności narodowej (nie tylko w porównaniu z innymi cudzoziemcami, ale również w porównaniu z obywatelami Hiszpanii)<sup>4</sup>. Biorąc pod uwagę fakt,

<sup>3</sup> Zob. TOHARIA, "El mercado de trabajo en España, 1978–2003", Información comercial española, 811, 2003, 203–207.

<sup>4</sup> Art. 3 ust. 2 hiszpańskiej RD 178/2003 wprowadza zasadę niedyskryminacji z powodu przynależności narodowej wobec obywateli UE, stanowiąc wyraźnie, że mają oni prawo „dostępu do wszelkiej działalności, jako pracownicy lub osoby prowadzące własną działalność, na tych samych warunkach, co obywatele Hiszpanii...”





że wysoka stopa bezrobocia w Hiszpanii dotyczy głównie stanowisk wymagających średnich i wysokich kwalifikacji, można byłoby przypuszczać, że obywatele Hiszpanii z tych sektorów działalności gospodarczej (aktywni zawodowo lub nie) będą najbardziej niechętni wobec integracji krajów A8 (a w szczególności integracji Polski, ponieważ obywatele tego kraju stanowią najliczniejszą grupę obywateli krajów A8 mieszkających i pracujących w Hiszpanii).

Ponieważ integracja krajów A8 miała miejsce stosunkowo niedawno, wszelkie wnioski na temat ewentualnej ukrytej (lub otwartej) dyskryminacji wobec polskich pracowników (ze strony pracodawców lub innych pracowników) byłyby przedwczesne. Jak dotąd reakcje hiszpańskich pracowników o średnich i wysokich kwalifikacjach na integrację nowych państw nie były otwarcie przeciwne. Na tę stosunkowo spokojną sytuację wpłynął fakt, że większość obywateli polskich mieszkających i pracujących w Hiszpanii przed integracją<sup>5</sup> posiadała już status wspólnotowy (który w Hiszpanii przyznawany jest, jeżeli dana osoba jest członkiem rodziny obywatela Hiszpanii lub innego państwa UE, lub posiada pozwolenie na pobyt stały). W roku, w którym w Hiszpanii wdrożono w pełni zasadę swobodnego przemieszania się w odniesieniu do polskich pracowników (2006 r.), obywatelom tego kraju wydano xxx nowych pozwoleń na wjazd. W okresie od grudnia 2005 r. do grudnia 2006 r. polska populacja mieszkająca w Hiszpanii zwiększyła się o ponad trzydzieści procent.<sup>6</sup> W wartościach bezwzględnych oznacza to, że w ciągu zaledwie jednego roku liczba obywateli Polski w Hiszpanii wzrosła o 13 431 osób. Wzrost ten może wydawać się nieproporcjonalny, ale jeżeli porównamy wzrost odnotowany w latach 2005–2006 ze wzrostem, jaki miał miejsce w latach 2004–2005, można stwierdzić, że najnowsze dane liczbowe na temat migracji nie uległy znaczącej zmianie w porównaniu z wcześniejszymi tendencjami migracyjnymi. W rzeczywistości odsetek nowoprzybyłych obywateli Polski w stosunku do osób mieszkających w Hiszpanii rok wcześniej (grudzień 2005 r. w porównaniu z grudniem

<sup>5</sup> W 2005 r. w Hiszpanii mieszkało łącznie 34 600 obywateli Polski. Z tej liczby 24 763 osobom przysługiwało prawo wspólnotowe, a więc ich status nie uległ zmianie w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz pełnego zastosowania zasady swobodnego przepływu pracowników do wszystkich obywateli tego kraju. W rzeczywistości, wraz z integracją krajów A8, w okresie od grudnia 2005 r. do grudnia 2006 r. swój status, do wspólnotowego, podniosło zaledwie 9837 obywateli polskich.

<sup>6</sup> W grudniu 2006 r. liczba mieszkających w Hiszpanii obywateli polskich wynosiła 48 031 osób, natomiast w grudniu 2005 r. ich łączna liczba wynosiła 34 600 osób – dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ([www.mtas.es](http://www.mtas.es)).



2004 r.) wyniósł ponad 50%<sup>7</sup>. Biorąc pod uwagę cechy zjawiska migracji w Hiszpanii w ostatnim okresie, niewielki odsetek obywateli Polski w stosunku do innych narodowości (w tym innych państw członkowskich UE) oraz utrzymanie się tendencji polskiej migracji (która nie odnotowała znaczącego wzrostu nawet po integracji krajów A8), można stwierdzić, że w Hiszpanii nieobecny jest znaczący sprzeciw, czy też ogólny brak zaufania Hiszpanów wobec obywateli Polski.

Nie można przewidzieć, czy podejście to zmieni się w przypadku istotnej zmiany struktury populacji migrującej, w której polscy pracownicy zajmowali dominującą pozycję w porównaniu z innymi narodowościami i stanowili bezpośrednią konkurencję Hiszpanów do tych samych, nielicznych miejsc pracy (bez „ochrony” ze strony władz Hiszpanii w postaci wymogu pozwolenia na pracę, którego przyznanie zależy od sytuacji zatrudnienia w kraju). Z uwagi na to, że stopa bezrobocia w odniesieniu do prac wymagających średnich i wysokich kwalifikacji jest niższa w innych państwach członkowskich UE niż w Hiszpanii, można spodziewać się, że polska migracja (przynajmniej w najbliższej przyszłości) w kierunku Hiszpanii będzie uzasadniona i umiarkowana.

Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku obywateli Rumunii i Bułgarii, których odsetek na hiszpańskim rynku pracy jest dużo wyższy, oraz w przypadku których zmiana statusu zatrudnienia po integracji tych państw z UE może mieć większe konsekwencje jeżeli chodzi o stosunek obywateli Hiszpanii w sytuacji, gdy osoby mieszkające już w Hiszpanii będą chciały zajmować stanowiska pracy wymagające wyższych kwalifikacji na tych samych warunkach co Hiszpanie, a nawet konkurować z nimi. W takim przypadku ryzyko ogólnej powściągliwości wobec wszystkich cudzoziemców pochodzących z Europy Wschodniej, niezależnie od narodowości, mogłoby dotknąć również obywateli polskich.

### **C) Wymagania dotyczące przyjazdu i zamieszkania**

Okres przejściowy dla pełnego zastosowania w Hiszpanii zasady swobodnego przepływu pracowników wobec obywateli krajów A8 zakończył się 1 maja ubiegłego roku. Od tego momentu obywatele Polski, podobnie jak obywatele innych państw, które stały się członkami Unii Europejskiej w wyniku jej rozszerzenia w 2004 r., mają pełne i bezwarunkowe prawo do przemieszczania się po terytorium Hiszpanii w zakresie określonym w ustawodawstwie UE na ten temat. Obowiązują-

<sup>7</sup> W grudniu 2005 r. liczba mieszkających w Hiszpanii obywateli polskich wynosiła 23 268 osób, natomiast w grudniu 2004 r. ich łączna liczba wynosiła 34 600 osób – dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ([www.mtas.es](http://www.mtas.es)).



ce regulacje dotyczące praw obywateli UE pragnących przyjechać i, w tym przypadku, zamieszkać z jakiegokolwiek powodu w Hiszpanii, zostały zawarte przede wszystkim w dyrektywie 2004/38/EWG (dyrektywa 2004/38)<sup>8</sup> oraz w hiszpańskim dekrete królewskim nr 240/2007 (RD 240/2007)<sup>9</sup>. RD 240/2007 zastępuje poprzedni dekret królewski (RD 178/2003), który wymagał dostosowania do dyrektywy 2004/38, ponieważ został przyjęty przez ustawodawstwem Unii Europejskiej z 2004 r.

Zasadniczo obywatele UE mogą wjeżdżać na terytorium Hiszpanii, opuszczać je, swobodnie przemieszczać się po nim lub na nim pozostać, posiadają również dostęp do wszystkich rodzajów działalności gospodarczej jako pracownicy fizyczni lub umysłowi, prowadząc własną działalność lub pracując za wynagrodzeniem, a także mogą być dostawcami i odbiorcami usług. Prawo to zostało rozszerzone na niektórych krewnych obywateli UE, nawet jeśli nie są oni obywatelami żadnego państwa członkowskiego UE. Zgodnie z ustawodawstwem UE dotyczącym swobodnego przepływu pracowników, RD 240/2007 nie wymaga od żadnego obywatela UE wizy lub specjalnego upoważnienia do wjazdu na terytorium Hiszpanii<sup>10</sup> niezależnie od celu wizyty (tak samo traktowana jest rekreacja lub turystyka, jak i poszukiwanie pracy), z jedynym tylko ograniczeniem, jakim są względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, z zastosowaniem ścisłej interpretacji tych pojęć podanej przez instytucje europejskie (art. 27 i 28 dyrektywy 2004/38). Jeżeli osoba pragnąca wjechać na terytorium Hiszpanii jest krewnym obywatela UE, a sama nie posiada obywatelstwa UE, może również korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się po terytorium Hiszpanii, przy czym, jeżeli okres jej pobytu w tym kraju przekroczy trzy miesiące, będzie musiała wystąpić z wnioskiem o „kartę pobytu jako członek rodziny obywatela Unii Europejskiej” (zgodnie z art. 8 RD 240/2007). Jeżeli okres pobytu członka rodziny w Hiszpanii jest

<sup>8</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG

<sup>9</sup> Przyjęty dnia 16 lutego 2007 r. i opublikowany w hiszpańskim Dzienniku Urzędowym dnia 28 lutego 2007 r.

<sup>10</sup> Art. 4 RD 240/2007: 1. Wjazd na terytorium hiszpańskie będzie możliwy po okazaniu ważnego paszportu lub, w jego przypadku, ważnego dowodu osobistego, w którym podana jest narodowość posiadacza tego dokumentu. 2. Członkowie rodziny nieposiadający obywatelstwa żadnego z państw członkowskich UE lub Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej będą potrzebować również odpowiedniej wizy, zgodnie z rozporządzeniem 539/2001 z dnia 15 marca... Posiadanie karty pobytowej (w przypadku obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej) wydanej przez państwo stosujące w pełni postanowienia układu z Schengen z 14 kwietnia 1985 r. dotyczącego stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach... zwalnia tych członków rodzin z obowiązku uzyskania wizy wjazdowej...



krótszy niż trzy miesiące, do przekroczenia hiszpańskiej granicy konieczny będzie tylko paszport (za wyjątkiem przypadku, w którym narodowość tego członka rodziny wymaga posiadania wizy). Wiza nie będzie wymagana, jeżeli członek rodziny posiada kartę pobytu, z której wynika, że osoba ta jest członkiem rodziny obywatela Unii Europejskiej z państwa-sygnatariusza układu z Schengen (zgodnie z przepisami dyrektywy 2004/38)

#### **D) Ogólne znaczenie obywatelstwa Unii a swoboda przemieszczania się**

Druga część Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, której częścią jest Hiszpania, reguluje pojęcie „obywatelstwa Unii”, które, w świetle zapisów art. 17 oraz z uwzględnieniem doktryny większości<sup>11</sup>, stanowi uzupełnienie przynależności narodowej do danego państwa członkowskiego”, ponieważ w swojej pierwszej części ogłasza powstanie nowej instytucji prawnej – „ustanawia się obywatelstwo Unii” – precyzując równocześnie, że „Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak.”

Uzupełnienie to oznacza zdobycie nowych praw przydzielonych na mocy traktatów wspólnotowych, których treść została wprowadzona w art. 17 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zgodnie z którym „Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym Traktacie”<sup>12</sup>. Prawa te znajdują swoje potwierdzenie w zasadzie równości traktowania i niedyskryminacji<sup>13</sup>, uznawanej

<sup>11</sup> Zob. MANGAS MARTÍN, A.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. «Ciudadanía de la Unión y su estatuto» (Instytucje i prawo Unii Europejskiej. „Obywatelstwo Unii i jego status”) w id. oraz LINÁN NOGUERAS, D. J., Mc Graw-Hill, Madryt, 1996, str. 597 i kolejne.

<sup>12</sup> Prawa te zostały zebrane w innych art. drugiej części i należą do nich:

- prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (art. 18);
- prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania (art. 19 ust. 1);
- prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania (art. 19 ust. 2);
- prawo, na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego dana osoba jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, do ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich (art. 20);
- prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 21);
- prawo do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich Wspólnoty Europejskiej (art. 21);
- prawo do zwracania się pisemnie do każdej instytucji lub organu w jednym z języków wskazanych w artykule 314 oraz do otrzymania odpowiedzi w tym samym języku (art. 21);

<sup>13</sup> W pierwszej części Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, skupiającej się na zasadach, art. 12 stanowi, że „W zakresie zastosowania niniejszego Traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.”



przez Trybunał Sprawiedliwości za jedną z „podstaw prawa wspólnotowego”<sup>14</sup>, który ponadto rozszerza jej zakres poza dyskryminację z powodu przynależności narodowej „na wszystkie formy ukrytej dyskryminacji, która, stosując inne kryteria, daje te same rezultaty”<sup>15</sup>.

Parametry, o których mowa oraz transcendencja pierwszego prawa dotyczącego obywatelstwa, które zostało uznane w art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, umożliwiając swobodne przemieszczanie się i przebywania na terytorium wszystkich państw członkowskich, jako autentyczne prawo opierające się na przynależności narodowej, prowadzą do wniosku, że obecna jest pewna niezgodność dotycząca terminu „cudzoziemiec” w odniesieniu do obywatela państwa członkowskiego UE<sup>16</sup>.

### **E) Szczegółowe przepisy dotyczące przyjazdu i stałego zatrudnienia obywateli UE i członków ich rodzin na terytorium Hiszpanii (RD 240/2007)**

RD 240/2007 (z dnia 16 lutego 2007 r.) dotyczący przyjazdu i stałego zatrudnienia na terytorium Hiszpanii obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz obywateli innych państw-sygnatariuszy porozumienia w sprawie Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej, unieważnia RD 178/2003<sup>17</sup> i reguluje formalności administracyjne w zakresie realizacji prawa do przyjazdu i stałego zatrudnienia na terytorium Hiszpanii obywateli Unii Europejskiej oraz określonych członków ich rodzin. Ta ostatnia grupa osób korzysta z tych samych przepisów dzięki podstawowemu prawu łączenia rodzin w odniesieniu do członków Wspólnoty oraz członków zasymilowanych. W ten sposób, pojęcie członków rodziny obywatela UE zgodnie z RD 240/2007 obejmuje następujące osoby:

<sup>14</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 października 1977 r., sprawa Ruckdeschel C-117/76.

<sup>15</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lutego 1974 r., sprawa Sotgiu C-152/73. F. 11.

<sup>16</sup> Dokładniej, „Nie ma miejsca na stosowanie kategorii cudzoziemca wspólnotowego”. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: Extranjería e Inmigración en España y la Unión Europea. «Extranjería y ciudadanía de la Unión Europea» (Obce narodowości a imigracja w Hiszpanii i Unii Europejskiej. „Obce narodowości a członkostwo w Unii Europejskiej”) w ib. (red.), colección Escuela Diplomática nº 3, Madryt, 1998, s. 103–126.

<sup>17</sup> BOE (hiszpański Dziennik Urzędowy) nr 46 z dnia 22 lutego 2003 r. Na temat RD 178/2003 zob. JIMÉNEZ BLANCO, P.: La Ley. «Las libertades de circulación y residencia en los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión Europea» („Swoboda przemieszczania się i pobytu w przypadku członków rodzin obywateli Unii Europejskiej”) nr 5771 z dnia 30 April 2003 r., s. 1–13.



- małżonków, za wyjątkiem przypadku unieważnienia małżeństwa, rozwodu lub separacji prawnej,<sup>18</sup>
- partnerów, z którymi obywatel UE pozostaje w relacji analogicznej do związku małżeńskiego, którzy są zarejestrowani w rejestrze publicznym państwa członkowskiego Unii Europejskiej (lub państwa należącego do Europejskiego Obszaru Gospodarczego), zawsze wtedy, gdy państwo to nie dopuszcza wielokrotnej rejestracji oraz zawsze wtedy, gdy rejestracja nie została unieważniona,
- zstępnych własnych oraz małżonka lub zarejestrowanego partnera (za wyjątkiem przypadku unieważnienia małżeństwa, rozwodu, prawnej separacji lub unieważnienia rejestracji jako para), w wieku poniżej dwudziestu jeden lat, lub starsze, jeżeli pozostają na utrzymaniu rodziców i zostały zgłoszone jako niepełnosprawne,
- wstępnych własnych oraz małżonka lub zarejestrowanego partnera (za wyjątkiem przypadku unieważnienia małżeństwa, rozwodu, legalnej separacji lub unieważnienia rejestracji jako para), jeżeli pozostają oni na utrzymaniu obywatela UE.

Prawo członków Wspólnoty do połączenia ze swoją rodziną rozszerza swobodę przemieszczania się na określonych członków rodziny i zostało zagwarantowane w rozporządzeniu nr 1612/68<sup>19</sup>, stanowiącym prawo Unii Europejskiej o bezpośrednim zastosowaniu<sup>20</sup>. Lista zawarta w art. 2 RD 240/2007 musi zostać zestawiona z listą z art. 10 ust. 1 rozporządzenia 1612/68, zgodnie z którą prawo do połączenia dotyczy następujących członków rodziny pracownika: a) współmałżonek oraz zstępni poniżej 21 roku życia lub pozostający na utrzymaniu pracownika; b) wstępni pracownika lub jego współmałżonka, pozostający na jego utrzymaniu.

<sup>18</sup> W RD 178/2003 ustawodawstwo hiszpańskie wymagało również stałych i trwałych relacji między obywatelem UE a jego/jej małżonką/małżonkiem. Dyrektywa 2004/38 nie wprowadziła żadnego przepisu dotyczącego tego szczególnego wymogu, a zatem część gremiów prawniczych uznała RD 178/2003 za sprzeczny z ustawodawstwem UE. W wyroku z dnia 13 lutego 1985 r. w sprawie Ditta, Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „członkowie rodziny migrującego pracownika nie muszą mieszkać z nim na stałe, aby korzystać z prawa zamieszkania”. W odniesieniu do możliwej wrażliwości prawa wspólnotowego w okresie, w którym wdrożony został RD 178/2004, ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A.: REDMEX. «Análisis crítico del RD 178/2003, algunas de sus deficiencias y su necesaria reforma» (“Analiza krytyczna RD 178/2003, niektóre jego braki i konieczne poprawki”) nr 3, lipiec 2003, str. 29–59. Obecny RD 240/2007 nie zawiera już wymogu stałego i trwałego związku.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. W sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz. U. L 257 z 19 października 1968 r.

<sup>20</sup> Rozporządzenie wspólnotowe dotyczące swobodnego przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług nie może być stosowane w sytuacjach, które nie mają wspólnych elementów z sytuacjami uwzględnionymi w prawie wspólnotowym. Z tego względu przepisy te nie mogą być stosowane w sytuacji, w której osoby nigdy nie posiadały tych swobód (wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie Koua Poirrez, C-206/91, oraz z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie Carpenter, C-60/00).



Po ustaleniu, jakie osoby mogą zostać zasymilowane, należy określić, w jaki sposób obywatele Unii oraz osoby zasymilowane będą mogły korzystać z prawa zamieszkania. Innymi słowy, w jakim stopniu zależy to od formalności administracyjnych uregulowanych w RD 240/2007. W tym celu powinniśmy skupić się na dwóch grupach – jednej, gdzie występuje brak lub minimalny poziom formalności i drugiej, która wymaga formalności w zależności od przynależności narodowej:

### **1. Pobyt bez karty pobytu dla obywateli Unii oraz Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (obowiązek rejestracji publicznej)**

Osoby te mogą przebywać bez karty pobytu, jeżeli posiadają dokument tożsamości lub ważny paszport swojego kraju (art. 6 RD 240/2007). Jeżeli planowany okres pobytu w Hiszpanii jest dłuższy niż trzy miesiące, osoby te mają obowiązek zarejestrowania się jako obywatele Wspólnoty w urzędzie ds. cudzoziemców w prowincji, w której zamierzają zamieszkać<sup>21</sup>. Będą one miały prawo otrzymać zaświadczenie o rejestracji. Wcześniejsze ustawodawstwo hiszpańskie (RD 178/2003) wprowadziło jednolitą kartę pobytu, która miała obowiązywać dla określonych kategorii obywateli Wspólnoty. Osoby nieobjęte tymi kategoriami (głównie obywatele Wspólnoty posiadający umowę o pracę, lub którzy byli w stanie udowodnić, że uzyskują stały dochód) były zwolnione z obowiązku udokumentowania w jakikolwiek inny sposób swojego pobytu w Hiszpanii. Zgodnie z aktualnym ustawodawstwem (RD 240/2007), wszyscy obywatele Wspólnoty są traktowani w ten sam sposób, niezależnie od ilości środków finansowych, jakie są w stanie udokumentować, ale wszyscy muszą złożyć również wniosek o odpowiednią rejestrację, którą dopuszcza dyrektywa 2004/38, a której wymaga RD 240/2007. Natychmiast po zarejestrowaniu się, obywatele Wspólnoty uzyskują prawo do otrzymania zaświadczenia o rejestracji<sup>22</sup>, które potwierdza samą rejestrację oraz jest wykorzystywane w celu identyfikacji (z tą samą wagą, co hiszpański dowód osobisty – DNI, którego uzyskanie jest obowiązkowe dla obywateli Hiszpanii powyżej 14 roku życia<sup>23</sup>). W rzeczywistości, brak wspomnianego zaświadczenia o rejestracji powoduje takie same konsekwencje, co brak DNI (kara grzywny).

<sup>21</sup> Rozporządzenie to zmienia przepisy zawarte w RD 178/2004, które, w pewnych okolicznościach, wymaga od obywateli UE karty pobytu, w przeciwieństwie do przepisów art. 8. ust. 1 dyrektywy 2004/38, który stanowi: „Bez uszczerbku dla art. 5 ust. 5, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach.” Zgodnie z obowiązującymi przepisami obywateli UE zamierzający zamieszkać w Hiszpanii na okres dłuższy niż trzy miesiące są zobowiązani jedynie do zarejestrowania się jako obywatele Wspólnoty (art. 7 RD 240/2007).

<sup>22</sup> Art. 7 ust. 1 RD 240/2007.

<sup>23</sup> Zgodnie z hiszpańskim RD 196/76 z 6 lutego 1976 r.



Oznacza to, że wobec obywateli Wspólnoty, którzy nie dopełnili wymogu rejestracji nie można zastosować żadnych innych konsekwencji prawnych (w szczególności wydalenia).

## **2. Karta pobytu dla członków rodzin obywateli Wspólnoty**

Członkowie rodziny obywatela UE, którzy nie posiadają obywatelstwa państwa członkowskiego UE, ale mają prawo do połączenia ze swoją rodziną zgodnie z przepisami, o których była mowa powyżej (art. 2 RD 240/2007), mają obowiązek złożenia wniosku o wydanie karty pobytu w specjalnym formacie przeznaczonym dla członków rodzin obywateli UE, zgodnie z ujednoliconymi kryteriami określonymi w dyrektywie 2004/38. Hiszpańska karta pobytu dla członków rodzin obywateli Wspólnoty wydawana jest na okres 5 lat (art. 8 ust. 5 RD 240/2007).

W przypadku śmierci obywatela UE, z którym nastąpiło połączenie, członkowie jego rodziny zachowują prawo do pobytu w Hiszpanii, jeżeli mieszkali na terytorium tego kraju przed śmiercią tego obywatela<sup>24</sup>. Niemniej jednak, po upływie szczęście miesięcy od śmierci, będą oni musieli spełnić określone w hiszpańskim ustawodawstwie wymogi dotyczące pobytu obywateli spoza Wspólnoty (LOE)<sup>25</sup>. Aby uzyskać pozwolenie na pracę w zaistniałych nowych okolicznościach, obcokrajowiec będzie musiał wykazać, że posiada zatrudnienie lub prowadzi własną działalność. W celu uzyskania zwykłego pozwolenia na pobyt osoba ta będzie musiała wykazać, że posiada wystarczające środki finansowe, aby utrzymać siebie i rodzinę (na przykład pobierając rentę lub emeryturę). W LOE wprowadzone zostały specjalne przepisy dotyczące rodziców obywateli Hiszpanii (w przypadku, gdy cudzoziemka będąca żoną obywatela UE urodziła dziecko, które otrzymało obywatelstwo hiszpańskie).

W przypadku unieważnienia małżeństwa, rozwodu lub separacji prawnej, małżonek zachowuje prawo pobytu w Hiszpanii, jeżeli<sup>26</sup>: małżeństwo trwało co najmniej trzy lata i małżonkowie mieszkali w Hiszpanii przez co najmniej rok, lub jeżeli obywatelowi spoza Wspólnoty została przyznana opieka nad dziećmi, lub jeżeli dowiedzione zostało, że podczas trwania małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego dochodziło do aktów przemocy wobec małżonka lub zarejestrowanego partnera. Po upływie sześciu miesięcy (za wyjątkiem przypadku wystąpienia przemocy domowej, kiedy okres ten może być dłuższy) cudzoziemiec ten będzie musiał wystąpić z wnioskiem o wydanie zwykłego pozwolenia na pobyt lub

<sup>24</sup> Art. 9 ust. 2 RD 196/76.

<sup>25</sup> LOE = Ustawa zasadnicza o cudzoziemcach, ustawa nr 4/2000 z dnia 11 stycznia 2000 r.

<sup>26</sup> Art. 9 ust. 4 RD 240/2007.





pracę na takich samych warunkach, jak inni obywatele spoza Wspólnoty. W tym celu osoby te będą musiały wykazać obecność stosunku pracy (w przypadku pozwolenia na pracę), lub że posiadają wystarczające środki finansowe, aby utrzymać siebie i rodzinę (w przypadku zwykłego pozwolenia na pobyt).

### **3. Szczegółowe przepisy dotyczące nienależących do Wspólnoty członków rodzin obywateli UE, które nie zostały uwzględnione w poprzednich punktach**

Niektórzy członkowie rodziny obywatela UE lub osoby z nim związane, którzy nie zostali uwzględnieni w opisanych powyżej przypadkach, mogą posiadać prawo do połączenia ze swoją rodziną w Hiszpanii, w przypadku wystąpienia jednej z dwóch poniższych sytuacji: 1) członek rodziny jest wstępnym, do drugiego stopnia (w linii prostej lub bocznej), obywatela UE (bezpośrednio lub przez powinowactwo, które dopuszcza uwzględnienie wstępnego małżonka niebędącego obywatelem Wspólnoty), pod opieką którego znajdował się w kraju pochodzenia, lub który, w wyniku zmiany okoliczności, wymaga opieki w Hiszpanii; 2) obywatel spoza Wspólnoty pragnący osiedlić się w Hiszpanii pozostaje w stałym związku z obywatelem Wspólnoty, pod warunkiem, że możliwe jest udowodnienie tej relacji<sup>27</sup>. W takim przypadku połączenie rodzin odbywa się w drodze specjalnego pozwolenia na pobyt dla obywateli spoza Wspólnoty – z nadzwyczajnych przyczyn humanitarnych (regulowanych w hiszpańskiej LOE).

### **4. Pobyt stały**

W przypadku gdy obywatel spoza Wspólnoty mieszka legalnie na terytorium Hiszpanii przez okres pięciu lat, osoba ta jest uprawniona do uzyskania karty stałego pobytu (art. 11 RD 240/2007). To samo prawo uzyskują obywatele spoza Wspólnoty nieposiadający powiązań rodzinnych z obywatelem UE (LOE). Prawo do stałego pobytu mają również obywatele UE mieszkający legalnie na terytorium Hiszpanii przez okres co najmniej pięciu lat, jednak w związku z tym, że nie mogą zostać oni objęci obowiązkiem występowania z wnioskiem o wydanie karty lub pozwolenia, są uprawnieni do złożenia wniosku o wydanie dokumentu potwierdzającego pobyt stały (art. 14 RD 240/2007), który może zostać wydany pięć lat po rejestracji. Pobyt stały obywateli Wspólnoty nie powoduje zmiany ich statusu, ponieważ jako obywatele Unii Europejskiej osoby te zachowują swoje prawa w takim samym zakresie, jaki obowiązywał przed uzyskaniem przez

<sup>27</sup> Postanowienie końcowe nr 3 RD 240/2007, zmieniające LOE.





nich stałego pobytu. Pobyt stały dla członków rodziny obywatela Wspólnoty, którzy pięć lat wcześniej otrzymali kartę pobytu nie zmienia właściwie ich przywilejów, ponieważ prawa i oczekiwania tych osób są zasadniczo takie same, jak obywateli Wspólnoty. Niemniej jednak, posiadanie stałego pobytu w Hiszpanii zapewnia im o wiele stabilniejszą pozycję, gdyż dzięki temu ich pobyt w tym kraju nie jest w bezpośredni sposób uzależniony od utrzymania małżeństwa lub stałego związku.

### **5. Wymogi wizowe dla członków rodzin pochodzących z państwa trzeciego**

Wymóg wizowy został ustanowiony w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w odniesieniu do członków rodzin obywateli Wspólnoty, którzy nie są obywatelami żadnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Dyrektywa wprowadza specjalny status dla członków rodziny objętych jej subiektywnym zakresem (małżonek, stały partner, dziecko w wieku poniżej 21, wstępni lub zstępni na utrzymaniu):

a) jeżeli członek rodziny, który nie jest obywatelem jednego z państw członkowskich, nie posiada niezbędnych dokumentów podróży lub, jeżeli jest to wymagane, niezbędnych wiz, dane państwo członkowskie, przed odesłaniem ich z powrotem, zapewnia takim osobom wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w racjonalnym okresie, albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu (art. 5 ust. 4 dyrektywy 2004/58);

b) państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niedyskryminującym terminie. Niedopełnienie takiego wymogu przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom (art. 5 ust. 5 dyrektywy 2004/58). Prawie takie same sformułowania

<sup>28</sup> Art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38: Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, są jedynie zobowiązani posiadać wizę wjazdową zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 539/2001 lub, w określonym przypadku, prawem krajowym. Do celów niniejszej dyrektywy, posiadanie ważnej karty pobytowej, określonej w art. 10, zwalnia takich członków rodziny z wymogu posiadania wizy. Państwa Członkowskie przyznają takim osobom wszelkie ułatwienia w uzyskaniu niezbędnych wiz. Wizy takie są wydawane nieodpłatnie, tak szybko jak to jest możliwe, oraz na podstawie procedury przyśpieszonej." W tym zakresie należy uwzględnić kryteria zastosowane w ramach systemu Schengen w odniesieniu do przekraczania granic zewnętrznych Wspólnoty na mocy rozporządzenia Rady nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r., które początkowo określiło listę państw trzecich, których obywatele których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych oraz listę państw spoza Wspólnoty, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku, w każdym przypadku, jeżeli pobyt w Hiszpanii nie trwa dłużej niż trzy miesiące. (Nie przedstawimy w tym miejscu tej listy, ponieważ od czasu wydania rozporządzenia jej zakres ulegał kilkakrotnym zmianom i obecnie oczekuje na wprowadzenie kolejnej zmiany.)





używane są w obowiązującym ustawodawstwie hiszpańskim w celu złagodzenia wymogu posiadania wizy, jeżeli jest ona konieczna, aby wjechać na terytorium Hiszpanii<sup>29</sup>.

W ten sposób dyrektywa 2004/38 oraz RD 240/2007 włączają do ustawodawstwa Unii Europejskiej zasadę proporcjonalności, o której wspominał wcześniej Europejski Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do małżonka obywatela UE<sup>30</sup>. Zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zasada proporcjonalności w odniesieniu do wymogu wizowego dotyczącego małżonka obywatela Wspólnoty posiada następujące znaczenie (należy uściślić, że po wprowadzeniu dyrektywy 2004/38 i hiszpańskiego RD, ta sama wykładnia musi być stosowana do członków rodziny obywatela UE, którzy są traktowani w ten sam sposób przez oba ustawodawstwa (małżonek, stały partner, zstępni w wieku poniżej 21 lat, zstępni oraz wstępni na utrzymaniu):

1) Państwo członkowskie, na swojej zewnętrznej granicy, nie może odmówić wjazdu do kraju małżonka nieposiadającego wizy, jeżeli osoba ta może poświadczyć swoją tożsamość oraz istnienie związku małżeńskiego, oraz jeżeli nie występują okoliczności świadczące o tym, że osoba ta stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego w rozumieniu określonym w ustawodawstwie UE<sup>31</sup>.

2) Jeżeli małżonek wjechał na terytorium państwa niezgodnie z prawem, to znaczy nie dopełniwszy formalności prawnych dotyczących wjazdu, podróży i pobytu, a zatem bez wizy, wspomniane wcześniej dyrektywy nie upoważniają danego państwa członkowskiego do odmowy pozwolenia na pobyt, ani podjęcia działań mających na celu wydalenie tej osoby wyłącznie z tego powodu, jeżeli osoba ta może przedstawić potwierdzenie swojej tożsamości oraz bycia w związku małżeńskim.

Jeżeli konkretny członek rodziny, o którym mowa w dyrektywie 2004/38 oraz RD 240/2007 posiadał, jako członek rodziny, ważną kartę pobytu wydaną przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, nie będzie wymagane posiadanie wizy na terytorium Hiszpanii (art. 4 ust. 2 RD 240/2007).

<sup>29</sup> Art. 4 ust. 4 RD 240/2007.

<sup>30</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 25 lipca 2002 r. w sprawie MRAX, C-459/99, w którym Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi na cztery pytania prejudycjalne, które powstały w ramach sporu prowadzonego między Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) a państwem belgijskim, dotyczącego wniosku o unieważnienie zawartego w okólniku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości z dnia 28 sierpnia 1997 r. W odniesieniu do postępowania w przypadku publikacji aktów małżeństwa oraz dokumentów, które powinny zostać dostarczone, aby uzyskać wizę w celu zawarcia małżeństwa na terytorium Królestwa Belgii lub wysłania wizy imigracyjnej dla celów połączenia rodziny na mocy małżeństwa, które zostało zawarte w innym państwie.

<sup>31</sup> Obecnie ustawodawstwo UE w tym zakresie można odnaleźć w art. 15 dyrektywy 2005/38.





## **6. Porównanie ustawodawstwa UE z ustawodawstwem hiszpańskim w zakresie swobodnego przemieszczania się obywateli Wspólnoty i członków ich rodzin**

Obowiązujące przepisy prawa hiszpańskiego dotyczące obywateli Wspólnoty oraz obywateli zasymilowanych okazały się korzystniejsze niż postanowienia przepisów prawa wspólnotowego. Przepisy hiszpańskie wykraczają poza zakres wymogów stawianych wobec tego, co stanie się podstawową ustawą dla obywateli państw członkowskich, czyli ustawy dotyczącej obywatelstwa Unii<sup>32</sup>. Oto niektóre przykłady:

a) Prawo hiszpańskie nie zawiera już ograniczeń, które na mocy prawa wspólnotowego mogą być nakładane na obywateli państwa członkowskiego, którzy ubiegają się o prawo zamieszkania na terytorium Hiszpanii: aby osoby te posiadały ubezpieczenie zdrowotne dla siebie oraz dla członków swoich rodzin, obejmujące wszystkie możliwe rodzaje ryzyka, na jakie mogą być narażeni w przyjmującym państwie członkowskim, oraz aby posiadały wystarczające środki finansowe zapobiegające temu, aby stały się one obciążeniem dla systemu zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim.

b) Hiszpańskie przepisy prawne uznają prawo do łączenia pewnych krewnych obywatela Wspólnoty, którzy nie zostali uznani za członków rodziny w dyrektywie 2004/38. W przypadku tych osób RD 240/2007 wprowadza prawo do specjalnego pozwolenia na pobyt, którego uzyskanie, po spełnieniu określonych wymogów, jest o wiele łatwiejsze niż w przypadku braku relacji rodzinnych z obywatelem UE.

<sup>32</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2001 r. w sprawie Grzeczyk C-184/99.





# Załącznik C

## Raport koordynatora francuskiego

### Sytuacja polskich pracowników w państwach członkowskich UE

dr Philippe Martin  
CNRS/COMPTRASEC  
Uniwersytet Montesquieu Bordeaux IV (Francja)





# **Sytuacja polskich pracowników w państwach członkowskich UE**

## **Raport francuski**

**Dr Philippe Martin**

**CNRS/COMPTRASEC  
Uniwersytet Montesquieu Bordeaux IV**

### **Plan studium**

Rozdział 1. Dostęp do rynku pracy w trakcie okresu przejściowego dla obywateli 8 nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, w tym polskich . . . . .	31
Rozdział 2. Statystyki i dane społeczne . . . . .	51
Rozdział 3. Prawa i obowiązki migrantów z krajów A8 przebywających we Francji. . . . .	56
Rozdział 4. Problemy społeczne związane z sytuacją imigranta . . . . .	63
Rozdział 5. Nadużycia i przypadki wyzysku pracowników z Polski lub krajów A8 we Francji . . . . .	67
Rozdział 6. Analiza ogólna i zalecenia. . . . .	80





# Rozdział 1. Dostęp do rynku pracy w trakcie okresu przejściowego dla obywateli 8 nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej, w tym polskich

## Wprowadzenie

### a) Wybór polityczny Francji: podejście restrykcyjne

Jak wiadomo, Francja postanowiła nie uznawać wolnego przepływu pracowników zgodnie z zasadami wspólnotowymi z korzyścią dla obywateli państw A8 w okresie przejściowym, który powinien zasadniczo zakończyć się w maju 2009. Należy zaznaczyć jednak, że restrykcje są stosowane jedynie wobec pracowników najemnych, wszelkie inne kategorie (studenci, naukowcy, pracownicy niezależni, emeryci) korzystają z zasady wolnego przepływu osób. We Francji podjęto szczególne dyspozycje wobec naukowców i wykładowców jak również w sprawie dostępu do francuskiego rynku pracy studentów z zagranicy (zob. poniżej). Należy sprecyzować, że „osoby niepracujące” (studenci, emeryci) mogą swobodnie przemieszczać się jako obywatele europejscy, co oznacza, że mają zastosowanie warunki wynikające z prawa wspólnotowego (posiadanie wystarczających dochodów i ubezpieczenia zdrowotnego). Pracownicy niezależni mają swobodę osiedlania się, ale będą musieli uzyskać dokument pobytowy (zob. poniżej).

Tymczasem upłynął pierwszy dwuletni okres (maj 2004 – maj 2006), w czasie którego obywatele krajów A8 byli zgodnie z prawem uznawani za *obywateli niewspólnotowych* pod względem dostępu do francuskiego rynku pracy i prawa pobytu na terytorium francuskim. Pod koniec pierwszego okresu przejściowego Francja – do czego była zobowiązana na podstawie aktu o przystąpieniu 8 nowych państw członkowskich – przystąpiła do oceny sytuacji i postanowiła uelastyczyć system dostępu do swojego rynku pracy dla obywateli krajów A8 na drugi okres (od 1 maja 2006 do 1 maja 2009).

To „uelastyczenie” wzbudziło wielkie nadzieje, zwłaszcza w Polsce.

„Francja: 250 000 miejsc pracy czeka na Polaków”. Takie tytuły widniały w prasie polskiej na początku maja 2006 r. (tytuł pochodzi z dużego dziennika centro-prawicowego „Rzeczpospolita” z dnia 14 marca 2006). Faktycznie, inaczej niż czterej partnerzy europejscy (Niemcy, Austria, Włochy, Holandia), Francja, która wówczas odnotowywała 10% odsetek bezrobotnych w populacji w wielu produkcyjnym, wskazywała, że nie zamierza przedłużać restrykcji wobec swobodnego przepływu pracowników z Europy Wschodniej pochodzących z państw Unii Europejskiej. Prawie wszystkie francuskie związki zawodowe wypowiedziały się zresztą za natychmiastowym zakończeniem przejściowych restrykcji. Jedynie CFTC



i CFE-CGC życzyły sobie utrzymania zabezpieczeń. Prasa polska także opracowała analizy wykazujące, że również w interesie gospodarki francuskiej leży otwarcie jej rynku pracy. Można było przeczytać zdania w rodzaju: „*brak personelu szkodzi wzrostowi gospodarki francuskiej*. W związku z tym doba hotelowa lub odnowienie mieszkania kosztuje więcej niż mogłyby kosztować, gdyby Francja pozwoliła Polakom na legalną pracę.” Podobnie dowiadujemy się, że legalizacja pracy Polaków, którzy obecnie pracują na czarno, przyniosłaby 50 milionów euro.

Tym niemniej i pomimo takich nadziei, można uznać, że stanowisko francuskie pozostało względnie restrykcyjne, jeżeli porównamy je do stanowiska brytyjskiego, zwłaszcza jeśli chodzi o ten sam okres i jeżeli porównamy je do stanowiska Finlandii, Hiszpanii i Portugalii, jeśli chodzi o drugi okres (państwa te postanowiły całkowicie znieść ograniczenia dostępu do swoich rynków rynku pracy od 1 maja 2006).

Należy stwierdzić, że kwestia imigracji jest we Francji tematem niezwykle delikatnym politycznie i że sprawujący władzę pravicowy rząd ma zamiar zając „kategoryczne” stanowisko w tej dziedzinie. Dość irracjonalna obawa przed konkurencją, jeśli nie „najazdem” „polskiego hydraulika” lub polskich pielęgniarek jest zresztą dość szeroko obecna we francuskiej opinii publicznej, jak można było zaobserwować w czasie kampanii na temat referendum w sprawie projektu Konstytucji dla Europy.

### **b) Aspekt techniczny: wymóg posiadania zezwolenia na pracę przez obywateli krajów A8**

Na podstawie właściwości udzielonej przez Akty o przystąpieniu Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Czech, Słowacji i Słowenii do Unii Europejskiej, Francja **wprowadziła od 1 maja 2004**, tj. od daty ich przystąpienia, okres przejściowy w zakresie swobodnego przepływu pracowników wobec obywateli krajów A8. W okresie tym obywatele krajów A8 wymienionych powyżej są nadal **objęci obowiązkiem uprzedniego otrzymania zezwolenia na pracę** od administracji francuskiej w celu wykonywania zarobkowej pracy najemnej na terytorium Republiki Francuskiej. Ta procedura zostanie wyjaśniona w części I niniejszego rozdziału.

W czasie posiedzenia komitetu międzyministerialnego w dniu 27 marca 2006, rząd francuski postanowił przystąpić do stopniowego i kontrolowanego znoszenia przeszkód w swobodnym przepływie zatrudnionych obywateli z tych krajów **począwszy od 1 maja 2006**. Zniesienie tych ograniczeń dotyczy dostępu do niektórych zawodów, w których istnieją trudności z naborem pracowników. Francuskie przepisy ustanawiają więc procedurę « *light* » zezwolenia na pracę, jednak jedynie w niektórych sek-





torach i dla niektórych zawodów, dla których rynek potrzebuje zewnętrznej siły roboczej. Można nazwać to rozwiązanie „częściowym otwarciem rynku pracy”. Zostanie to opisane w części II niniejszego rozdziału.

### **c) Szczególne relacje między Francją i Polską**

Tym niemniej należy wskazać, że w chwili przystąpienia Polski do UE obowiązywały szczególne przepisy, dotyczące polskich pracowników sezonowych ze względu na relacje współpracy istniejące od 1948 roku między Polską a Francją.

Rzeczywiście, uwzględniając silne migracje polskich pracowników górnictwa w okresie powojennym, w tym celu opracowano ramy prawne. Został przyjęty dekret nr 49-274 z dnia 28 lutego 1948 r. dotyczący publikacji umowy ogólnej między Francją a Polską w sprawie zabezpieczenia społecznego, podpisanej w Paryżu dnia 9 czerwca 1948 r., na temat umowy dodatkowej do umowy ogólnej z dnia 9 czerwca 1948 r. między Francją a Polską w sprawie zabezpieczenia społecznego (system zabezpieczenia społecznego stosowany do pracowników górnictwa i podobnych zakładów).

Ostatnio przyjęto Dekret numer 97-321 z dnia 2 kwietnia 1997 r. W sprawie publikacji umowy między Rządem Republiki Francuskiej a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o zatrudnieniu we Francji polskich robotników sezonowych, podpisanej w Warszawie dnia 20 maja 1992 r.

**Plan rozdziału:** w pierwszej części zostaną zbadane ogólne warunki dostępu obywateli polskich do francuskiego rynku pracy; w drugiej części zostaną przedstawione zasady, które rządzą częściowym otwarciem francuskiego rynku pracy począwszy od 1 maja 2006 r.; w trzeciej części zostaną przedstawione sankcje przewidziane przez ustawodawstwo francuskie w przypadku zatrudnienia niezgodnego z prawem.

## **Część pierwsza**

### **Warunki ogólne dostępu polskich obywateli do francuskiego rynku pracy**

Warunki związane z zatrudnieniem cudzoziemców (w tym Polaków) we Francji określają przepisy francuskiego Kodeksu Pracy<sup>1</sup>:

- art. L341-1 do L341-8,
- art. R341-1 do R341-7-2,
- art. D341-1 do D341-5-15,

<sup>1</sup> Dostępne na stronie internetowej: <http://www.legifrance.com>



Jak również w następujące okólniki administracji:

- Okólnik 2004-249 z dnia 26 maja odnoszący się do przepisów stosowanych do obywateli Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej w zakresie dopuszczenia ich do pobytu i pracy.
- Okólnik numer DPM/DMI2/2006/200 z dnia 29 kwietnia 2006 odnoszący się do zezwoleń na pracę wydawanych obywatelom nowych państw członkowskich Unii Europejskiej w czasie okresu przejściowego.

Na mocy tych przepisów, pracodawca nie może ani sprowadzić do Francji pracownika polskiego bez uprzedniej zgody administracji francuskiej, ani zatrudnić go bez zezwolenia na pracę.

Rekrutacja pracownika zagranicznego we Francji, w tym pochodzącego z Polski, przebiega według dwóch różnych procedur:

- Procedura sprowadzenia dotycząca obcokrajowców mieszkających poza Francją,
- Procedura zmiany statusu dotycząca obcokrajowców już przebywających na terenie Francji.

Obie procedury zostaną szczegółowo opisane poniżej (1.1. i 1.2.).

Istnieją także szczegółowe procedury dla niektórych szczególnych kategorii pracowników (zob. 1.3.).

Nasuwa się ogólne pytanie o uznawanie dyplomów w przypadku zawodów reglamentowanych (1.4.).

## **1.1. Procedura sprowadzenia pracownika zagranicznego**

Jeżeli pracodawca francuski życzy sobie zatrudnić cudzoziemca, który nie przebywa we Francji, musi zastosować „procedurę sprowadzenia pracownika zagranicznego”, a więc złożyć wniosek do odpowiedniej Dyrekcji Departamentalnej Pracy, Zatrudnienia i Kształcenia Zawodowego (DDTEFP) właściwej ze względu na siedzibę pracodawcy.

DDTEFP podejmuje decyzje w sprawach wydawania zezwolenia na pracę, która warunkuje dopuszczenie do pobytu i pracy we Francji obywatela państwa obcego.

### **1.1.1. Formalności administracyjne**

a) „Badanie” lokalnego rynku zatrudnienia

Pracodawca musi najpierw złożyć ofertę zatrudnienia w Krajowej Agencji Zatrudnienia (ANPE)<sup>2</sup> lub też w innych uprawnionych instytu-

<sup>2</sup> <http://www.anpe.fr>



cjach zatrudnienia oraz na szczeblu lokalnym przeprowadza poszukiwania kandydatów spełniających wymagania do zatrudnienia na danym stanowisku. Jeżeli żadna z osób poszukujących pracy nie odpowiada ofercie, pracodawca składa wniosek o sprowadzenie do DDTEFP.

b) Złożenie wniosku o sprowadzenie zagranicznego pracownika najemnego

Wniosek pracodawcy musi zawierać następujące dokumenty:

- dowód złożenia oferty pracy,
- pisemną prośbę uzasadniającą sprowadzenie pracownika,
- typową umowę o pracę (3 egzemplarzach), wypełnioną i podpisaną,
- kwestionariusz dotyczący proponowanego zakwaterowania przyszłego pracownika,
- kwestionariusz informacyjny o kandydacie na pracownika,
- zobowiązanie pracodawcy do uiszczenia odpowiedniej opłaty na rzecz Krajowej Agencji ds. Przyjęć Obcokrajowców i Migracji (ANAEM)<sup>3</sup>.

Ponadto pracodawca musi także przedłożyć: wyciąg z Rejestru Handlowego i Spółek (RCS), zaświadczenie o niezaleganiu ze składkami na rzecz URSSAF<sup>4</sup> oraz zaświadczenie o niezaleganiu z zapłatą podatków z Urzędu Skarbowego.

Tak przygotowaną dokumentację należy złożyć we właściwej DDTEFP (administracja pracy i zatrudnienia), która podejmuje decyzję odnośnie wydania zezwolenia na pracę.

**Jeżeli DDTEFP pozytywnie rozpatrzy wniosek**, pracodawca informuje wstępnie ANAEM o możliwej dacie przyjazdu do Francji kandydata na pracownika w celu poddania go badaniom lekarskim. Jeśli w kraju, z którego pochodzi kandydat do pracy, działa przedstawicielstwo ANAEM dopuszcza się także możliwość wykonania badań lekarskich w tym kraju, u lekarzy wskazanych przez to przedstawicielstwo. W Polsce przedstawicielstwo takie funkcjonuje przy Ambasadzie Francji w Warszawie.

Po pozytywnych wynikach badań lekarskich pracownik udaje się na prefekturę właściwą ze względu na swe miejsce zamieszkania, aby odebrać kartę pobytu.

**Jeżeli DDTEFP odrzuci wniosek**, wówczas przysyła pracodawcy swoją decyzję. W piśmie informuje go o przyczynach odmowy oraz przysługującego pracodawcy trybu odwołania się od takiej decyzji.

<sup>3</sup> ANAEM : Państwowa Agencja Przyjmowania Cudzoziemców i Ruchu Ludności. Chodzi o placówkę publiczną, do której wyłącznej kompetencji należy przyjmowanie we Francji cudzoziemców i ich integracja.

<sup>4</sup> URSSAF (jednostki pobierające skadki na ubezpieczenie społeczne i zasiłki rodzinne) są organami, które otrzymują płatności od przedsiębiorstw obowiązkowych składek na różne rodzaje zabezpieczenia społecznego we Francji.



Ważnym elementem „procedury sprowadzenia” jest kryterium sytuacji na miejscowym rynku pracy. Oznacza to, że DDTEFP opiera się na rzeczywistych możliwościach lokalnego rynku pracy dla danego zawodu. Z uwagi na ochronę tego rynku (preferencje dla pracowników francuskich i obywateli UE, którzy w pełni korzystają ze swobodnego przepływu pracowników), decyzje odmowne są najczęściej argumentowane wysokim bezrobociem wśród miejscowej siły roboczej.

Jednakże traktaty o przystąpieniu zobowiązują zasadniczo państwa członkowskie UE do korzystania z *preferencji wspólnotowej*, jeśli chodzi o dostęp do ich rynku pracy wobec pracowników z państw trzecich. Francuskie DDTEFP powinny zatem teoretycznie dostosowywać swoją ocenę i wykazywać mniejszą surowość dla obywateli krajów A8 niż dla obywateli państw niebędących członkami UE.

Poniższa ramka przedstawia streszczenie głównych kryteriów stosowanych przez administrację pracy przy przyznawaniu obcokrajowcowi lub odmawianiu zezwolenia na pracę.

### **Główne kryteria brane pod uwagę przy analizie wniosku o zezwolenie na pracę dla obcokrajowca**

Główne kryteria brane pod uwagę przy analizie wniosku o zezwolenie na pracę dla obcokrajowca są następujące:

#### **a) Sytuacja na rynku pracy we Francji**

Administracja francuska sprawdza czy pracodawca może znaleźć siłę roboczą na lokalnym rynku pracy, na stanowisko proponowane obywatelowi zagranicznemu.

W związku z tym pracodawca musi, w celu uzasadnienia swojego wniosku, przedstawić dokumenty wskazujące, że dokonał poszukiwań kandydata na to stanowisko na krajowym rynku pracy (lub wspólnotowym) i wskazać powody, dla których nie mógł takiego kandydata znaleźć (na przykład przedstawiając dowód złożenia oferty pracy w ANPE lub publikacji tego ogłoszenia w prasie).

#### **b) Równość traktowania**

Administracja francuska sprawdza czy warunki pracy i wynagrodzenia zaproponowane obcokrajowcowi są identyczne z tymi, z jakich korzystają obywatele francuscy (zasada równego traktowania Francuzów i obcokrajowców). Wynagrodzenie pracownika zagranicznego musi więc być zgodne z minimami zdefiniowanymi

w układach zbiorowych pracy i przynajmniej równe SMIC (minimalnemu wynagrodzeniu)<sup>5</sup>.

**c) Przestrzeganie prawa pracy przez pracodawcę**

Administracja sprawdza czy pracodawca przestrzega przepisów prawa pracy, w tym postanowień dotyczących w szczególności: ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy, czasu pracy, uiszczania składek socjalnych, obowiązku wystąpienia o wydanie zezwolenia na zatrudnienie pracownika zagranicznego przed jego zatrudnieniem, itd.

Pracownik zagraniczny musi ponadto dysponować odpowiednim lokalem do zamieszkania, zgodnie z normami ustalonymi przez ustawodawstwo socjalne.

**1.1.2. Rodzaje dokumentów pobytowych w procedurze sprowadzenia**

**Uwaga:** ustawodawstwo francuskie, w zastosowaniu przepisów europejskich dotyczących swobodnego przepływu obywateli UE, zniósło wymóg posiadania dokumentu pobytowego. Jednakże obywatele państw A8, którzy chcą prowadzić we Francji działalność gospodarczą, będą musieli posiadać dokument pobytowy w okresie przejściowym. Dotyczy to pracowników najemnych i pracowników niezależnych.

Przewiduje to art. 9-1 Kodeksu dotyczący wjazdu i pobytu obcokrajowców i prawa do azylu (*wprowadzono ustawą nr 98-349 z dnia 11 maja 1998 art. 3 i zmieniono ustawą 2003-1119 z dnia 26 listopada 2003 art. 14*).

[L. 121-1] „Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, innego państwa-strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, którzy pragną wybrać Francję na swoje miejsce stałego pobytu nie mają obowiązku posiadania dokumentu pobytowego.

Jeżeli złożą taki wniosek, wydawany jest im dokument pobytowy na wyżej wymienionych warunkach określonych w dekrete Rady Stanu, z zastrzeżeniem, że nie istnieje zagrożenie dla porządku publicznego.

Jednakże podlegają zatrzymaniu dokumentu pobytowego w okresie obowiązywania postanowień przejściowych ewentualnie przewidzianych w tej dziedzinie przez traktat o przystąpieniu państwa, którego są obywatelami, i jeżeli traktat nie stanowi inaczej, obywatelami państw członkow-

<sup>5</sup> SMIC – począwszy od 1/07/2006 wynosi 8,27 euro brutto za godzinę pracy, czyli 1.245,28 euro miesięcznie (151,67 godzin).

szych Unii Europejskiej, którzy pragną prowadzić we Francji działalność gospodarczą.

Warunki stosowania niniejszego artykułu określa dekret Rady Państwa.

Rodzaj dokumentu pobytowego, wydawanego obcokrajowcowi, zależy od rodzaju i czasu trwania umowy o pracę. Obywatel obcego kraju, dopuszczony do pracy we Francji jako „**pracownik stały**” w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony otrzymuje dokument pobytowy z napisem «salarié» („wynagradzany pracownik najemny”). Karta ta, dająca prawo do pobytu i pracy, ważna jest przez rok i jest odnawialna. Osoby, które ją posiadają, mogą wpisać się na listę poszukujących pracy prowadzoną przez ANPE, mogą otrzymywać płatności z Assedic<sup>6</sup> (zasiłki dla bezrobotnych), mają dostęp do pomocy<sup>7</sup> i szkoleń finansowanych ze środków publicznych.

Obywatel obcego państwa dopuszczony do pracy we Francji jako „**pracownik tymczasowy**” w oparciu o umowę o pracę na czas określony otrzymuje dokument pobytowy z napisem «travailleur temporaire» („pracownik tymczasowy”) wraz z dopiskiem «autorisation provisoire de travail» – APT („tymczasowe zezwolenie na pracę”), której czas ważności zależy od długości umowy o pracę. Czas maksymalny tymczasowego zezwolenia na pracę wynosi 9 miesięcy i można je odnowić. Posiadacze tej Karty nie korzystają z prawa do zasiłku dla bezrobotnych, ani z pomocy i szkoleń finansowanych ze środków publicznych.

### 1.1.3. Opłaty należne ANAEM z tytułu zatrudnienia obcokrajowca

Pracodawca ma obowiązek uiścić niżej wskazane opłaty:

Umowa na czas nieokreślony	Jednorazowa opłata na rzecz ANAEM	Umowa na czas określony
Wynagrodzenie miesięczne niższe lub równe 1 525 euro brutto	893,00 euro	Opłata 168,00 euro bez względu na wysokość wynagrodzenia
Wynagrodzenie miesięczne wyższe niż 1 525 euro brutto	1 612,00 euro	

<sup>6</sup> ASSEDIC to instytucje odpowiedzialne na szczeblu lokalnym, za wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, którzy są do nich uprawnieni oraz za świadczenia wypłacane w chwili powrotu do pracy.

<sup>7</sup> Termin *contrat aidé* („umowa, przy której przysługuje pomoc) oznacza we Francji różne formuły umów, które objęte są pomocą publiczną (pomoc finansowa dla pracodawcy, zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne, ...) w celu wprowadzenia na rynek pracy niektórych kategorii osób znajdujących się w trudnej sytuacji (bezrobotni od dłuższego czasu, młodzież, itd.).



## 1.2. Zmiana statusu – tryb postępowania

Obywatel polski posiadający Kartę Pobytu noszącą zapis «visiteur» („gość”), «liberté d’établissement» („wolność osiedlenia się”) lub «étudiant» („student”) poszukujący zatrudnienia po ukończeniu nauki, nie mogą wykonywać pracy na terenie Francji bez zmiany swojego statusu.

### Formalności administracyjne

Kandydat na pracownika musi znaleźć francuskiego pracodawcę, który wyrazi chęć jego zatrudnienia.

Kandydat kompletuje dokumentację, w której skład wchodzi następujące dokumenty:

- umowa o pracę w 3 egzemplarzach stanowiąca dla władz francuskich przyrzeczenie zatrudnienia;
- kwestionariusz dotyczący zakwaterowania pracownika wraz z dokumentami potwierdzającymi adres (umowa najmu, zaświadczenie o zamieszkaniu oraz ostatnia płatność za gaz, energię czy telefon stacjonarny)
- kwestionariusz informacyjny o kandydacie do pracy;
- zobowiązanie pracodawcy do uiszczenia wymaganych opłat na rzecz ANAEM;
- ważny paszport oraz trzy zdjęcia.

Dokumentację składa się w prefekturze policji właściwej ze względu na miejsce zamieszkania kandydata.

Prefektura, po otrzymaniu dokumentacji wraz z wnioskiem o zmianę statusu, przekazuje ją do właściwej DDTEFP w celu wydania decyzji dotyczącej zgody na zezwolenie na pracę bądź odmowy wydania takiego zezwolenia. Decyzję w sprawie zezwolenia na pracę i Kartę Pobytu kandydat odbiera na prefekturze.

## 1.3. Procedury odrębne (szczególne) zatrudniania cudzoziemców

W niektórych dziedzinach działalności możemy wyodrębnić szczególne zasady rekrutacji. Dotyczą one:

- kadr zarządzających i specjalistów wysokiej klasy;
- naukowców;
- studentów;
- młodych pracowników;
- pracowników sezonowych.



### **1.3.1. Rekrutacja kadr zarządzających i specjalistów wysokiej klasy**

Definicja kadry zarządzającej według ustawodawstwa francuskiego: kadry zarządzające mają odpowiedzialność, której waga powoduje dużą niezależność w organizacji ich czasu pracy. Osoby te uprawnione są do podejmowania decyzji w sposób samodzielny, a ich wynagrodzenie sytuuje się na poziomie wynagrodzeń najwyższych wypłacanych w firmie (art. L.212-15-1 francuskiego kodeksu pracy).

W celu ułatwienia spółkom francuskim rekrutacji kadr zarządzających czy wysoko wyspecjalizowanych, ustawodawca francuski przewidział w tym wypadku „uproszczoną procedurę sprowadzenia”.

Procedura ta ma zastosowanie do wysoko wyspecjalizowanych kadr zagranicznych, które pobierają miesięczne wynagrodzenie wyższe lub równe sumie 5 000 euro i które są już zatrudnione przez ponad rok w spółce należącej do tej grupy międzynarodowej.

Procedurę charakteryzuje:

- wprowadzenie instytucji jednego i wyłącznego partnera: ANAEM, zastępującego różne organy administracji;
- krótkie okresy oczekiwania na decyzję (poniżej miesiąca od złożenia wniosku o zezwolenie na pracę do rozpoczęcia wykonywania umowy o pracę).

Z procedury tej wyłączeni są:

- członkowie kadry zagranicznej, którzy chcą pracować we Francji jako pracownicy spółki francuskiej niezależnej, tj. nie wchodzącej w skład międzynarodowej grupy kapitałowej;
- obcokrajowcy, którzy chcą pracować we Francji jako kadry oddelegowane do pracy do francuskiej firmy przyjmującej, ponieważ w tym przypadku nie ma związku subordynacji wobec spółki francuskiej.

#### **Formalności administracyjne**

W celu uzyskania zgody na pracę pracodawca francuski przekazuje (pocztą lub składając na miejscu) wniosek o sprowadzenie członka kadr do regionalnego lub departamentalnego oddziału do ANAEM w miejscu właściwym dla siedziby przedsiębiorstwa przyjmującego.

Rola ANAEM jest następująca:

- przekazanie wniosku do DDTEFP w miejscu właściwym dla siedziby przedsiębiorstwa przyjmującego w celu wydania decyzji co do zezwolenia na pracę,
- przekazanie umowy o pracę przewidzianej przez DDTEFP do konsulatu i do prefektury,





- poinformowanie prefektury o terminie przyjazdu pracownika na teren Francji w celu przygotowania dokumentu pobytowego dla osoby zainteresowanej (osób zainteresowanych),
- wezwanie pracownika do odbycia badań lekarskich i do odbioru dokumentów pobytowych i związanych z pracą.

### **Przepisy prawne:**

- Okólnik międzyministerialny nr DPM/DMI2/2006/132 z dnia 15 marca 2006 r. uzupełniający okólnik nr 143 z dnia 26 marca 2004 w sprawie wydawania zezwoleń na pracę i dokumentów pobytowych kadrze zarządzającej lub wysoko wyspecjalizowanej obcego pochodzenia pobierającej wynagrodzenie w spółkach francuskich należących do grup międzynarodowych jak również o członkach ich rodzin;
- Okólnik międzyministerialny nr DPM/DMI2/2006/133 z dnia 15 marca w sprawie postępowania dotyczącego rodziny towarzyszącej;
- Okólnik nr 143 z dnia 26 marca 2004 w sprawie wydawania zezwoleń na pracę i dokumentów pobytowych kadrze zarządzającej lub wysoko wyspecjalizowanej obcego pochodzenia pobierającej wynagrodzenie w spółkach francuskich należących do grup międzynarodowych jak również o członkach ich rodzin;
- Okólnik DPM/DMI2 nr 212 z dnia 7 maja w sprawie dostępu do rynku pracy współmałżonków pełnomocników spółek, kadr zarządzających lub wysoko wyspecjalizowanych obcego pochodzenia jak również współmałżonków funkcjonariuszy międzyrządowych organizacji międzynarodowych.

### **1.3.2. Rekrutacja naukowców**

Niektóre instytucje francuskie mogą przyjąć do pracy obcokrajowców jako naukowców czy wykładowców uniwersyteckich na podstawie protokołu.

Każdy ośrodek naukowy lub badawczy może otrzymać od służb prefektury swojego departamentu **protokół przyjęcia** i przyznać go naukowcowi lub wykładowcy uniwersyteckiemu, który nie jest obywatelem państwa członkowskiego UE czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, łącznie z Polakami w okresie przejściowym – którego życzy sobie przyjąć jako naukowca lub wykładowcę uniwersyteckiego<sup>8</sup>.

Ośrodek dostarcza do odpowiedniego ministerstwa (na poparcie swojego wniosku o wydanie zgody):

<sup>8</sup> Lista zatwierdzonych instytucji jest dołączona do rozporządzenia z 9 września 2001. Ta lista jest corocznie aktualizowana i publikowana w *Bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale* (pl. *Oficjalny Biuletyn Ministerstwa Edukacji narodowej*).





- dokumenty poświadczające, że głównym przedmiotem jego działalności jest nauczanie w szkolnictwie wyższym i prowadzenie badań naukowych, jak również informacje dotyczące jego statusu prawnego, sposobu finansowania i zdolności do przyjęcia obywateli zagranicznych, dla których wnioskuje o wydanie zgody;
- szacunek liczby obywateli zagranicznych, jaką może przyjąć w swoim ośrodku na podstawie tymczasowej karty pobytu z napisem „naukowiec”.

Właściwy minister, po otrzymaniu od ośrodka kompletnego wniosku, przekazuje Ministrowi Spraw Wewnętrznych kopię potwierdzenia odbioru wystawioną na instytucję występującą z wnioskiem wraz z syntezą streszczającą dokumenty sporządzone na poparcie wniosku. W terminie dwóch miesięcy od powiadomienia o otrzymaniu potwierdzenia odbioru instytucji występującej z wnioskiem ministerstwo spraw wewnętrznych wydaje opinię, którą przekazuje do odpowiedniego ministerstwa. Zgoda wydawana jest na pięć lat i może być odnowiona.

Naukowcy przebywają we Francji na podstawie karty pobytu z napisem «scientifique», która jest ważna przez rok i odnawialna. Uzyskanie tego dokumentu pobytowego zwalnia jego posiadacza z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę.

### **1.3.3. Rekrutacja studentów**

Student ma prawo do pracy na terenie Francji pod warunkiem otrzymania zgody na pracę i wyłącznie na pół etatu w ciągu roku.

#### **Konieczne do spełnienia warunki**

- wpis na uczelnię wyższą lub kontynuacja nauki dająca prawo do studenckiej ochrony socjalnej,
- promesa zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin: wykonywanie działalności zawodowej jest dozwolone w wymiarze 822,50 godzin rocznie (pół etatu rocznie obliczone na podstawie długości czasu pracy przewidzianej prawnie). W drodze wyjątku student może uzyskać zezwolenie na pracę w pełnym wymiarze czasu na okres trzech miesięcy (łącznie bądź oddzielnie) w trakcie tego samego roku kalendarzowego. Godziny pracowane będą odjęte od rocznej puli dozwolonych godzin pracy.

Zgoda na pracę wydawana jest na konkretnego pracodawcę.

#### **Formalności administracyjne**

Student występuje o tymczasowe zezwolenie na pracę do DDTEFP właściwej dla miejsca jego zamieszkania. Przedkłada dokumentację, na którą składają się:



- ważna karta pobytu albo wniosek o studencką kartę pobytu;
- legitymacja studencka lub zaświadczenie o nauce w przypadku uczniów liceum;
- promesa zatrudnienia z datą nie wcześniejszą niż 15 dni przed datą jej złożenia, wskazująca czas trwania umowy, datę rozpoczęcia i zakończenia umowy (na czas określony lub nieokreślony), stanowisko, liczbę godzin, wynagrodzenie, miejsce pracy.

Jeżeli student pragnie pracować po zakończeniu nauki wówczas wnosi o zezwolenie na pracę w ramach procedury zmiany statusu.

#### **1.3.4. Rekrutacja młodych pracowników w ramach umowy dwustronnej**

Dnia 29.09.1990 między Francją a Polską została zawarta umowa dwustronna w sprawie wymiany młodych pracowników<sup>9</sup>. Pozwala młodym pracownikom wykonywać w ograniczonym okresie ich zawód w innym państwie i zdobyć ważne i wzbogacające doświadczenie międzynarodowe zawodowe i językowe. Procedura zatrudnienia stażysty zawodowego jest uproszczona.

##### **Warunki ogólne**

- wiek pomiędzy 18 a 35 lat;
- uzasadnienie doświadczenia zawodowego już zdobytego w państwie pochodzenia;
- znajomość przedsiębiorstwa lub pracodawcy, który go przyjmie;
- czas trwania kontraktu od 3 do 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia do 18 miesięcy maksimum;
- znajomość języka państwa przyjmującego;
- obowiązek powrotu do kraju pochodzenia po zakończeniu kontraktu.

##### **Procedura**

Pracodawca we Francji, który pragnie zatrudnić młodego pracownika z Polski musi zwrócić się do EEI (Espace Emploi International)<sup>10</sup> właściwym ze względu na miejsce zakładu pracy. Otrzyma tam wniosek kandydata. Wszelkie informacje na temat przebiegu procedury zostaną przekazane pracodawcy i kandydatowi.

<sup>9</sup> Dostępne na stronie internetowej: <http://www.legifrance.gouv.fr>. Opublikowany w JORF nr 175 z dnia 28.07.1991.

<sup>10</sup> Informacja dotycząca EEI jak również adresy delegacji ANAEM dostępne są na stronach: <http://www.eei.com.fr> i [www.emploi-international.org](http://www.emploi-international.org).

Wynagrodzenie pobierane przez stażystę musi być zgodne ze stawkami wskazanymi w układzie zbiorowym pracy obowiązującym pracodawcę, ale nie niższe niż SMIC.

Oplata na rzecz ANAEM wynosi 55,00 euro.

### 1.3.5. Rekrutacja pracowników sezonowych

Pracodawcy sezonowi, którzy nie mogą znaleźć pracowników pomimo aktywnych poszukiwań na lokalnym rynku pracy, mogą złożyć wniosek do DDTEFP o „sprowadzenie” sezonowych pracowników zagranicznych.

#### Formalności administracyjne

Sprowadzenie sezonowych pracowników rolnych pochodzących z Polski odbywa się na podstawie umowy dwustronnej o sile roboczej<sup>11</sup>. Jeżeli chodzi o obywateli polskich, instytucjami kompetentnymi dla zapewnienia im miejsca pracy są: Mazowiecki Urząd Pracy, a po stronie francuskiej – biuro ANAEM z przedstawicielstwem przy Ambasadzie Francji w Polsce<sup>12</sup>.

Wnioski rozpatrzone pozytywnie są przesyłane przez DDTEFP do ANAEM.

Obowiązujące zasady szczególne dotyczące rekrutacji sezonowych pracowników rolnych na kampanię 2006 r. wymienione zostały w okólniku z dnia 24.03.2006 r. W sprawie pracowników sezonowych obcego pochodzenia na kampanię 2006. Całkowity czas jednego czy kilku kontraktów sezonowych pracownika zagranicznego nie może przekroczyć 6 miesięcy w okresie 12 miesięcy roku kalendarzowego łącznie. Ponadto, ten sam pracodawca nie może uzyskać zgody na zatrudnienie na podstawie jednego lub kilku kontraktów sezonowych na okres dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu 12 kolejnych miesięcy.

Czas trwania umowy	Maksymalnie 2 miesiące	Od 2 do 4 miesięcy	Od 4 do 6 miesięcy	Od 6 do 8 miesięcy (inne przypadki)
Oplata na rzecz ANAEM	158 €	194 €	336 €	473 €

### 1.4. Kwestia uznawania dyplomów

Co się dzieje, jeżeli obywatel państwa A8 otrzymuje zgodę na pracę we Francji i jeżeli pragnie wykonywać swój zawód w zawodzie reglamento-

<sup>11</sup> Umowa między rządem Republiki Francuskiej a rządem Rzeczypospolitej Polskiej o zatrudnieniu polskich pracowników sezonowych we Francji, opublikowana w JO z 11.04.1997.

<sup>12</sup> Misja dla Polski, ul. Puławska 17, 02-515 Warszawa, tel. 00 48 22 852 81 00, faks 00 48 22 852 81 03.



wanym? Czy obywatele państw A8 korzystają z przepisów prawa wspólnotowego dotyczących uznawania dyplomów i kwalifikacji?

Pytanie zostało zadane we Francji przez parlamentarzystę (Rudy Salles) minister oddelegowanej ds. europejskich w ramach francuskiej procedury *interpelacji rządowej*<sup>13</sup>. Pytanie dotyczyło zwłaszcza możliwości pracy polskich pielęgniarek i pielęgniarzy we Francji w sektorze szpitalnym, który odczuwa obecnie prawdziwe niedobory personelu.

Minister udzieliła następującej odpowiedzi: Ogólnie rzecz biorąc Francja uznaje bezpośrednio dyplomy, certyfikaty lub tytuły pielęgniarskie ogólnego wydawane zgodnie ze zobowiązaniami wspólnotowymi lub które wynikają z umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (dyrektywy 77/1452/EWG oraz 77/453/EWG z dnia 27 czerwca 1977). Jeśli chodzi o dyplomy polskie, zgodnie z przepisami zawartymi w dyrektywach europejskich i transponowanych do ustawodawstwa francuskiego<sup>14</sup>, dyplomem uznawanym bezpośrednio jest dyplom zatytułowany «dyplom ukończenia studiów wyższych na kierunku pielęgniarstwo z tytułem magister pielęgniarstwa» wydany przez: Akademię Medyczną lub Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego wraz z poświadczeniem zgodności wydanym przez państwo pochodzenia. Szczegółowe przepisy dotyczące praw nabytych zostały ustanowione w celu uwzględnienia sytuacji poszczególnych państw. Zatem dyplom pielęgniarski (licencjat), dyplom licencjata pielęgniarstwa i dyplom pielęgniarski dokumentujący studia wyższe, wydany przez uczelnię wyższą zawodową medyczną, dyplom pielęgniarki albo pielęgniarki dyplomowanej mogą zostać uznane, jeżeli ich posiadacze udowodnią trzyletnie doświadczenie zawodowe w pielęgniarstwie w Polsce w ciągu pięciu ostatnich lat w przypadku pierwszego dyplomu i pięcioletnie w ciągu siedmiu ostatnich lat w przypadku drugiego dyplomu. Jeżeli obywatele polscy posiadający dyplomy nie spełniają tych wymogów, bezpośrednie uznanie dyplomu jest niemożliwe. Jednak zgodnie z zasadami swobodnego przepływu ustanowionymi przez traktaty ustanawiające Unię Europejską i ustawodawstwo wspólnotowe jak również przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TSWE), odpowiednie władze administracyjne państwa członkowskiego przyjmującego mogą zbadać wykształcenie danej osoby i przyznać zgodę na wykonywanie zawodu pielęgniarskiego. Badanie to odbywa się w ramach zasad uzna-

<sup>13</sup> Pytanie opublikowane w Dzienniku Urzędowym w dniu 22/06/2004, str. 4565; odpowiedź opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 07/09/2004, str. 6969.

<sup>14</sup> Rozporządzenie z dnia 10 czerwca 2004 ustanawiające listę dyplomów, certyfikatów i innych tytułów pielęgniarstwa ogólnego wydawanych przez państwa członkowskie Unii europejskiej lub inne państwa-strony Europejskiego Obszaru Gospodarczego, wymieniona w art. L. 4311-3 kodeksu zdrowia publicznego.





walności wynikających z tzw. dyrektyw systemu ogólnego. Taka procedura przewidziana jest przez art. L. 4311-4 kodeksu zdrowia publicznego.

Minister jednak uznała, że uznawalności dyplomów i kwalifikacji pracowników polskich będzie w pełni efektywna dopiero po zakończeniu okresu przejściowego, czyli jeżeli nie będzie już konieczne ubieganie się o zezwolenie na pracę. Można by pomyśleć, że sektor zdrowia należy do dziedzin, w których począwszy od 1 maja 2006 procedura została uproszczona (zob. części 2 tego rozdziału), czyli sektorem w którym łatwiej jest zdobyć zezwolenie na pracę, gdyż administracja nie może sprzeciwić się zatrudnieniu (sektory zawodowe doświadczające czasowych braków lub strukturalnych braków siły roboczej). Zawody związane z ochroną zdrowia nie figurują jednak na liście sektorów zawodowych „otwartych” począwszy od maja 2006 r. !

## **Część druga**

### **Częściowe otwarcie rynku pracy**

W dniu 27 kwietnia br. Francja podała do publicznej wiadomości swoją decyzję o **stopniowym i kontrolowanym otwarciu swojego rynku pracy dla pracowników będących obywatelami ośmiu państw członkowskich UE (w tym Polski) od 1 maja 2006 r.**

Zniesienie ograniczeń dotyczy dostępu do niektórych zawodów, w którym występują trudności z naborem. Chodzi o 61 zawodów w **7 sektorach**:

- 1) budownictwo i roboty publiczne,
- 2) hotelarstwo, gastronomia i żywienie,
- 3) rolnictwo,
- 4) mechanika i obróbka metali,
- 5) przemysł przetwórczy,
- 6) handel i sprzedaż,
- 7) utrzymanie czystości.

Lista zawodów stanowi aneks do **okólnika No DPM/DMI2/2006/200 z 29 kwietnia 2006 r.** w sprawie zezwoleń na pracę wydawanych obywatelom 8 nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej w trakcie okresu przejściowego.

#### **Formalności administracyjne**

Przystępując do stopniowego i kontrolowanego znoszenia przeszkód do wolnego przepływu pracowników Francja **utrzymała jednak obowiązek uzyskania zezwolenia na pracę** dla tych obywateli i w odniesieniu do ich zatrudniania przez pracodawców niezależnie od zawodu lub





sektora działalności. **Pracodawcy mają także obowiązek uiszczenia podatków i opłat na rzecz ANAEM (Państwowej Agencji Przyjmowania Cudzoziemców i Ruchu Ludności).** Jeśli chodzi o 61 zawodów, przepisy francuskie ułatwiają jednak dostęp do zatrudnienia wskazując, że administracja (DDTEFP) nie będzie mogła odmówić zezwolenia powołując się na kryterium *sytuacji zatrudnienia* na francuskim rynku pracy.

Oznacza to konkretnie, że zatrudnienie pracownika polskiego może nastąpić zgodnie z procedurą sprowadzenia lub z procedurą zmiany statusu opisaną powyżej.

Jeżeli to pracodawca składa wniosek o sprowadzenie Polaka przebywającego poza Francją w jednym z 61 zawodów „otwartych”, na pracodawcy francuskim ciąży obowiązek skompletowania odpowiedniej dokumentacji i złożenia jej we właściwej DDETFP.

Jeśli natomiast kandydat do pracy osiedlił się na stałe (lub przebywa) legalnie na terenie Francji (na przykład emeryt lub rencista posiadający wystarczające środki finansowe jak również zabezpieczenie społeczne lub student), obowiązek skompletowania dokumentacji i złożenia jej w prefekturze właściwej dla miejsca zamieszkania spoczywa na kandydacie na podstawie procedury zmiany statutu.

Turyści objęci są procedurą sprowadzenia. Jeżeli przybyli do Francji w celu znalezienia zatrudnienia, muszą jednak opuścić terytorium Francji na zakończenie legalnego pobytu jako „goście” i oczekiwać w Polsce na decyzję DDTEFP w sprawie wniosku o sprowadzenie, złożonego przez przyszłego pracodawcę.

Jak podano powyżej, nowość dotycząca dostępu do napiętych zawodów przewidzianych przez wyżej wymieniony okólnik dotyczy odstąpienia od kryterium sytuacji na francuskim rynku pracy. **Sytuacja zatrudnienia nie sprzeciwia się wnioskowi o sprowadzenie pracownika** pochodzącego z jednego z 8 nowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Pracodawca, który chce zatrudnić obywatela polskiego, nie ma więc obowiązku wcześniejszego poszukiwania kandydata na francuskim rynku pracy na oferowane stanowisko i udowodnienia tych poszukiwań przed administracją pracy.

61 zawodów zamieszczonych na liście wykorzystuje kod ROME<sup>15</sup>. W przypadku gdy kod ROME dotyczy kilku zawodów, wszystkie te zawody korzystają z zasady, że administracja nie może powołać się na sytuację na francuskim rynku pracy wobec obywateli państw A8.

<sup>15</sup> ROME : Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois (pl. Obowiązujący Wykaz Zawodów i Stanowisk Pracy). Jest to oficjalna klasyfikacja stanowisk i zawodów opracowana na podstawie zadań właściwych dla każdego z wymienionych zawodów.





Pomimo otwarcia rynku w 61 zawodach, obywatele polscy poszukujący pracy we Francji nie mogą wpisać się na listę poszukujących pracy prowadzoną przez francuską ANPE, ponieważ lista ta jest przeznaczona tylko dla tych osób pozostających bez pracy, które utraciły ją we Francji, a przed jej utratą pracowały w oparciu o umowę na czas nieokreślony. Osoby zainteresowane mogą poszukiwać ofert na stronie EURES<sup>16</sup>, w Regionalnych Biurach Pracy, w ANAEM lub w prasie polskiej i francuskiej.

Jeżeli wniosek o zezwolenie na pracę dotyczy zatrudnienia, które nie jest przewidziane w okólniku, rozpatrzenie wniosku następuje na zwykłych warunkach prawa powszechnego, poprzez powołanie się na sytuację na rynku zatrudnienia, jeżeli lokalna sytuacja na rynku pracy uległa pogorszeniu, ze względu z jednej strony na informacje statystyczne posiadane przez departamentalną dyrekcję ds. pracy, zatrudnienia i kształcenia zawodowego oraz ANPE oraz ewentualne trudności, jakie napotyka pracodawca, aby złożyć podanie o dane stanowisko z drugiej strony.

Wniosek o sprowadzenie musi być adresowany do departamentalnych dyrekcji ds. pracy, zatrudnienia i kształcenia zawodowego właściwych ze względu na siedzibę pracodawcy.

### **Część trzecia**

## **Sankcje przewidziane przez przepisy francuskie w przypadku nielegalnego zatrudnienia**

W przypadku nieprzestrzegania przepisów, pracodawca podlega sankcjom karnym.

#### **Prawo zakazuje:**

- pracy utajnionej (brak obowiązkowych deklaracji lub listy płac, itd.),
- nielegalnego pośrednictwa pracy,
- nielegalnego użyczenia siły roboczej,
- zatrudniania obcokrajowców bez uzyskania zezwolenia na pracę.

### **3.1. Prawne definicje wykroczeń**

a) **praca utajniona** (art. 8221-3 do L. 8221-6 znowelizowanego Kodeksu Pracy)

<sup>16</sup> Sieć EURES istnieje w Polsce od 2004 r. Obecnie sieć EURES proponuje około 50 000 miejsc pracy we Francji, które mogą zainteresować Polaków (źródło: [Gazeta Praca.pl](http://GazetaPraca.pl)).







Ustawodawstwo francuskie wyróżnia dwie postacie pracy utajnionej: albo utajniona jest działalność – dotyczy to przypadku przedsiębiorców, którzy prowadzą swoją działalność bez wpisania jej do wykazu zawodów lub którzy nie są zgłoszeni do instytucji zabezpieczenia społecznego lub administracji podatkowej – albo praca najemna jest utajniona. To przypadek, kiedy pracodawca świadomie nie dopełnia formalności zgłoszenia zatrudnienia do odpowiedniego organu lub nie dostarcza zatrudnionemu listy płac lub zgłasza liczbę przepracowanych godzin, która jest niższa od liczby faktycznej.

b) **Nielegalne pośrednictwo pracy** (art. L. 8231-1 znowelizowanego Kodeksu Pracy)

Chodzi o każdą operację w celu zarobkowym polegającą na dostarczeniu siły roboczej i którego skutkiem jest spowodowanie szkody dla pracownika lub pozbawienie go zastosowania prawa pracy (ustawy i umowy zbiorowe).

Podmiot (osoba fizyczna lub prawna), który dostarcza siłę roboczą przedsiębiorstwu w celu realizacji pracy i pobiera za to wynagrodzenie popełnia przestępstwo pracy akordowej jeżeli wynikiem tej operacji jest pozbawienie pracownika praw i ochrony wynikającej z prawa pracy i prawa zabezpieczenia społecznego.

Przestępstwo nielegalnego pośrednictwa pracy dotyczy więc w praktyce podwykonawstwa.

c) **Nielegalne użyczenie siły roboczej** (art. L. 8241-1 et 8241-2 znowelizowanego Kodeksu Pracy)

Każda operacja w celu zarobkowym mająca na celu użyczenie siły roboczej jest zakazana, oprócz przypadków, gdy użyczenie siły roboczej następuje w ramach prawnych *pracy tymczasowej* (agencje pracy czasowej), w ramach *dzielonego czasu pracy* lub w ramach agencji modelek (co zakłada, że ta agencja posiada legalną licencję).

We Francji przedsiębiorstwo nie ma prawa „użyczenia” swoich pracowników innej firmie i otrzymywania za to wynagrodzenia finansowego. Jedynie *przedsiębiorstwa pracy czasowej* (Interim) zarejestrowane i zgłoszone jako takie mają prawo do przeprowadzania operacji tego typu (jak również ostatnio powstałe przedsiębiorstwa o dzielonym czasie pracy oraz agencje modelek).

d) **Zatrudnianie obcokrajowców bez uzyskania zezwolenia na pracę** (art. L. 8251-1 znowelizowanego Kodeksu Pracy)

„Nikt nie może, bezpośrednio lub przez podstawioną osobę, zatrudnić, zatrudniać do swoich usług lub nająć na jakikolwiek okres czasu cudzo-





ziemca nieposiadającego tytułu zezwalającego na wykonywanie działalności wynagradzanej we Francji”.

### 3.2. Sankcje

#### a) **Praca utajniona**

Praca utajniona podlega karze pozbawienia wolności na okres trzech lat i grzywnie w wysokości 45 000 euro. Dla winnych przedsiębiorstw i pracodawców ustawa przewiduje kary zakazu prowadzenia działalności zawodowej w danym okresie (nie więcej niż 5 lat).

Każdy cudzoziemiec winien popełnienia przestępstwa utajnionej pracy (ustawa dotyczy przedsiębiorców zagranicznych) podlega karze zakazu wjazdu na terytorium Francji przez okres nie dłuższy niż 5 lat.

#### b) **Nielegalne pośrednictwo pracy**

Przestępstwo nielegalnego pośrednictwa pracy podlega karze pozbawienia wolności na okres dwóch lat i grzywną w wysokości 30 000 euro.

Sąd może także ogłosić zakaz podnajmowania siły roboczej na okres od dwóch do dziesięciu lat.

#### c) **Nielegalne użyczenie siły roboczej**

Fakt przystąpienia do nielegalnego użyczenia siły roboczej podlega karze pozbawienia wolności na okres dwóch lat i karze grzywny w wysokości 30 000 euro.

Sąd może także ogłosić zakaz podnajmowania siły roboczej na okres od dwóch do dziesięciu lat.

#### d) **Zatrudnianie obcokrajowców bez uzyskania zezwolenia na pracę**

Uznanie za winnego zatrudnienia cudzoziemca bez zezwolenia na pracę podlega karze pozbawienia wolności na okres pięciu lat i grzywnie w wysokości 15 000 euro. Wymiar kary wzrasta do 10 lat pozbawienia wolności i grzywny w wysokości 100 000 euro, jeżeli przestępstwo zostaje popełnione „w sposób zorganizowany”.

Grzywnę stosuje się każdorazowo dla każdego cudzoziemca.

### 3.3. W kierunku nasilenia nielegalnego zatrudnienia?

Według niektórych źródeł pochodzących z DILTI (delegacja międzyministerialna ds. walki przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu) szacuje się, że obecnie we Francji przebywa kilkadziesiąt tysięcy nielegalnych i źle opłacanych





pracowników z Polski. Zatem wielką niewiadomą jest kwestia, czy rozszerzenie wzmocni tę tendencję lub odwrotnie, pozwoli lepiej kontrolować te przepływy, jak ocenia Hania Goutierre, przewodnicząca polskiej Izby Handlowo-Przemysłowej we Francji. „Niektórzy przedsiębiorcy będą chcieli obejść prawo, ale otwarcie rynków pomoże im zdobyć doświadczenie”, wyjaśnia. Delegacja międzyministerialna ds. walki przeciwko nielegalnemu zatrudnieniu (DILT) jest tego świadoma. „Nie wiadomo, ilu Polaków osiedli się na własny rachunek, jednak jeżeli zechcą zatrudnić swoich rodaków, będzie to praca na czarno” wyjaśnia Raymond Poincet, inspektor pracy. Poza tym na około 1200 grzywnien, którymi ukarano nielegalnych pracowników w 2003 r., 103 dotyczą Polaków. Podobnie ponad 200 Polaków zostało ukaranych w 2002 r. Polacy zajmują zatem wysokie miejsca za Turkami, Marokańczykami i Algierczykami w klasyfikacji osób pracujących na czarno we Francji. Jednak Raymond Poincet próbuje także zrelatywizować tę kwestię: „nasze obawy są złagodzone przez fakt, że Polacy pojadą przede wszystkim pracować do swoich sąsiadów, do Niemiec, ale trzeba będzie zachować czujność”.

## Rozdział 2. Statystyki i dane społeczne

### I. Oficjalne statystyki i szacunki

Szacuje się, że we Francji znajduje się ponad milion osób pochodzenia polskiego. We Francji jest więc znaczna wspólnota polska (źródło: Gazeta Praca <http://praca.gazeta.pl/gazetaprac>).

Szacuje się, że prawie 12 000 Polaków przeniosło się w ciągu dwóch lat do Paryża.

Niektórzy badacze francuscy, eksperci od zjawisk migracyjnych, oceniają, że francuskie władze publiczne raczej nie doceniają obecności polskich pracowników we Francji (z powodu słabej koordynacji między instytucjami odpowiedzialnymi za kontrolę zatrudniania cudzoziemców). W ten sposób, zdaniem administracji, polskich pracowników oficjalnie byłoby tylko 15 000 na terytorium francuskim, podczas gdy jesienią 2005 r. W sektorze petrochemiczno-metalurgicznym w samej strefie zatrudnienia St-Nazaire, w promieniu 30 km, było ich 2000!

Stowarzyszenie „France-Pologne pour l'Europe” doliczyło się ich w tym samym roku około 140 000 na całym terytorium Francji<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Stowarzyszenie France-Pologne pour l'Europe, 16–17 i 18 lutego, Otwarty Uniwersytet, Parlament Europejski.



Zatem toczy się dyskusja na temat rozbieżności, jakie mogą istnieć między danymi otrzymanymi drogą oficjalną a rzeczywistością.

Jest jednak możliwe wyrobienie sobie ogólnej opinii na temat miejsca, jakie zajmują dzisiaj pracownicy polscy na francuskim rynku pracy.

Doroczny raport Dyrekcji ds. Ludności i Migracji (DPM) na temat „Imigracja i obecność cudzoziemców we Francji w 2005 r.”<sup>18</sup> podaje następujące dane i tendencje:

Ogólnie w latach 2000–2003 nastąpił we Francji silny wzrost pewnych form imigracji: Imigracja studentów (wzrost o 44%), osób ubiegających się o azyl (wzrost o 35%), imigracja związana z pracą i o stałym charakterze (wzrost o 48,5%). Tym niemniej w 2004 r. napływ został praktycznie przerwany. W 2005 r., wszystkie trzy rodzaje odnotowały znaczny spadek, wynoszący 16% dla studentów oraz dla ubiegających się o azyl oraz 4% w przypadku imigracji na stałe. Wytłumaczeniem jest chęć uregulowania imigracji przez władze publiczne.

Ocenia się jednak, że rozszerzenie UE prowadzi do pewnego rodzaju powrotu „imigracji do pracy”. Do tej pory w 2001 r. można było obserwować masowy napływ informatyków pochodzących z państw obcych. Po spadku tego zjawiska, obserwujemy ponownie lekki wzrost w 2005 r. Raport DPM wskazuje, że „liczby wzrosły od 7 041 w 2004 r. do 8 920 w 2005 r. Jednakże trzy piąte tych imigrantów pracujących na stałe były już obecne we Francji i po prostu zmieniło status. Część z nich to studenci, którzy otrzymali zezwolenie na pozostanie we Francji, aby podjąć tam pracę. Najliczniejsza grupa pochodzi z Maroka, następne miejsca zajmuje Polska, Turcja i Algieria. 30% tych pracowników to kobiety.

Stwierdza się zatem, że część zagranicznych pracowników, którzy postanowili pracować trwale we Francji wjechała na jej terytorium ze statusem studenta oraz że Polska zajmuje drugie miejsce jako państwo „dostarczające” siłę roboczą tego rodzaju.

Raport DPM dokonuje także oszacowania liczby pracowników tymczasowych, którzy korzystają we Francji z zezwoleń na pracę tymczasową. Liczba pracowników tymczasowych korzystających z tymczasowych zezwoleń na pracę oscyluje od 2001 r. wokół 10 000 osób. W 2005 r. odnotowano lekki wzrost. Obywatele Stanów Zjednoczonych są o wiele

<sup>18</sup> Ministerstwo Pracy, Spójności Społecznej i Mieszkalnictwa, Dyrekcja ds. Ludności i Ruchu Ludności (DPM), 14, avenue Duquesne – 75350 Paris 07 SP. Raport dostępny na stronie internetowej: [www.cohesionsociale.gouv.fr](http://www.cohesionsociale.gouv.fr) – [www.social.gouv.fr](http://www.social.gouv.fr)



liczniejsi, wyprzedzając Polaków, Brazylijczyków, Chińczyków, Kanadyjczyków i Algierczyków. Te napływy migracji czasowej obejmują nie tylko miejsca pracy zajmowane na rzecz przedsiębiorstw francuskich, ale także działania podlegające wynagrodzeniu wykonywane przez pracowników zagranicznych oddelegowanych do zadań przez przedsiębiorstwa, które nie mają siedziby we Francji przy okazji podwykonawstwa międzynarodowego lub w ramach mobilności zawodowej wewnątrz grupy międzynarodowej.

Praca sezonowa, nigdy nie zarzucona, z pewnością została mniej dotknięta przez spowolnienie wzrostu gospodarczego. Jednak mechanizacja rolnictwa, zanikanie niektórych upraw i wejście Hiszpanii do Unii Europejskiej zmniejszyły jej zakres od poziomu ponad 100 000 osób rocznie na początku lat 80-tych, liczba tego typu pracowników była niższa niż 8 000 w 2000 r.

Od tamtej pory wysoki wzrost doprowadził do jej podwojenia w 2005r. Pracownicy sezonowi są zatrudniani prawie wyłącznie w rolnictwie, a jeden na dwóch z nich to Polak.

Według raportu na temat funkcjonowania przepisów przejściowych przewidzianych przez traktat o przystąpieniu z 2003 r. (okres od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2006, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, do europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego i do komitetu regionów, Bruksela COM 2006).

We Francji 74% zezwoleń na pracę wydanych w 2004 r. dotyczy pracowników sezonowych, 11% pracowników tymczasowych, 5% pracowników stałych, a 10% innych beneficjentów.

## **II. Niektóre dane społeczne zaczerpnięte z prasy francuskiej**

### **2.1. Względna „atrakcyjność” Francji dla obywateli krajów A8**

Oficjalne dane pokazują, że Francja jest mniej atrakcyjna niż państwa, które otworzyły swój rynek pracy (Wielka Brytania, Irlandia, Włochy). Można jednak oceniać, że dane oficjalne nie oddają rzeczywistości. Ponieważ ustawodawstwo francuskie jest surowsze jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy, prowadzi to jednostki – jak zobaczymy dalej – do podejmowania pracy w sposób nielegalny („praca na czarno”). Nagle te osoby nie występują w oficjalnych statystykach; kary nakładane przez organy administracyjne dają jednak pojęcie na temat skali zjawiska pracy potajemnej wśród obywateli państw A8.



## **„Europa Wschodnia puka do drzwi Francji”**

MARIE-CHRISTINE TABEL.

Opublikowano 26 lutego 2007 r.

Aktualizowano 26 lutego 2007 r. 07h53

W najbliższych miesiącach wyzwaniem dla Francji pozostanie przyjęcie tych europejskich kandydatów do pracy w taki sposób, aby obywatele francuscy nie podnieśli protestu. W Wielkiej Brytanii masowy napływ Polaków wywołuje napięcia (zob. poniżej). Wiele pytań pozostaje bez odpowiedzi. W samym środku kryzysu mieszkaniowego, czy znajdą oni swoje miejsce lub czy zasilą szeregi ludzi „bez stałego miejsca zamieszkania”? Jak na razie oficjalne dane wskazują istnienie ograniczonej liczby wjazdów do kraju. Tylko tysiąc pracowników stałych i około 9 000 pracowników sezonowych pochodzących z 10 nowych państw członkowskich otrzymało zatrudnienie we Francji w drugiej połowie 2006 r. Wydaje się przede wszystkim, że wielu z nich trafi tuż po przyjeździe na potajemny rynek pracy i nie występuje w statystykach.

### **Odprowadzenie do granicy**

W ubiegłym roku prefekci wydaliłi ponad 5000 Rumunów i 1200 Bułgarów, których pobyt był niezalegalizowany. W styczniu ci potajemni imigranci stali się obywatelami Unii. Zmieniły się reguły gry: z 650 Rumunów deportowanych do swojego kraju w grudniu, ich liczba spadła do zaledwie 52 w styczniu. W obszernym okólniku Claude Guéant, niegdyś dyrektor gabinetu Nicolasa Sarkozy'ego w ministerstwie spraw wewnętrznych przypomina prefektom, że nowe przepisy nie dają Rumunom „bezwarunkowego prawa do pobytu” i że mogą oni zostać oddaleni, jeżeli „stanowią zagrożenie dla porządku publicznego lub stanowią nierozsądny ciężar dla francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego”. Jednak urzędnicy wahają się przed wysłaniem postanowienia o odprowadzeniu do granicy obywateli Unii.

## 2.2. Silna obecność „społeczności polskiej”

### **Prawie 12 000 Polaków przeniosło się w ciągu dwóch lat do Paryża**

M.-C. T.

Opublikowano 26 lutego 2007 r.

Aktualizowano 26 lutego 2007 r. 07h43

Setki praktykujących Polaków przybyło wczoraj na mszę dominikańską do parafii polskiej w Paryżu przy ulicy Saint-Honoré. Bertrand Riotord/Le Figaro.

**Społeczność polska we Francji, obecna od dawna, powiększa się codziennie wraz z napływem młodych pracowników. Podobnie jest w regionie paryskim, gdzie wielu przybywa w poszukiwaniu pracy.**

Ogłoszenia drobne, które licznie pojawiają się na rogach paryskich ulic, proponując polskiego malarza, nianię albo człowieka od przeprowadzek ilustrują to zjawisko. Małgorzata dołączyła do swojego chłopaka pod koniec 2005 r. Po kilku miesiącach intensywnej nauki francuskiego, ta absolwentka handlu opiekuje się dziećmi, podczas gdy Tadeusz, z wykształcenia hotelarz, biega po budowach jako malarz, pracując na czarno. Stłoczeni w małej służbówce, doskonale zintegrowani, nie mają zamiaru wracać do Polski. Chyba że na wakacje...

*Niektóre sektory są jeszcze w praktyce nieco zamknięte, przynajmniej urzędnik ministerstwa pracy, a opłata w wysokości 900 euro, jaką musi ponieść pracodawca, jest hamulcem. Bolek poniósł te koszty. Ten Francuz, który wyjechał z Polski na początku lat 80-tych, kieruje firmą budowlaną. „Aby zatrudnić kogoś legalnie, trzeba mieć motywację. Należy wypełnić stos dokumentów i wpłacić opłatę w wysokości prawie 1000 euro, opowiada. Jego ostatnia rekrutacja miała nieprzyjemny finał. „Zapłaciłem, wspomina, a kiedy wszystko było załatwione, robotnik nie chciał przyjechać. Wolął pracować na czarno za pensję wyższą o 30%.” Bolek zapewnia, że więcej nie da się nabrać. „Dalem znać prefekturze o tym kancie, opowiada pan Jeż, ale nikt nie chciał mnie słuchać. » Jestem pewien, że Francja drogo płaci za ten system, którego skutkiem jest deprawacja i który zachęca do nadużyć.”*



**Analiza:** We Francji istnieje prawdziwa społeczność polska ze względu na historyczne związki Polski z Francją oraz migracje, jakie nastąpiły w ciągu XX wieku. Ponadto liczni młodzi Polacy, często studenci, korzystają z okazji, jaką oferuje swobodny przepływ ludności w Europie, aby przybyć do Francji (tym niemniej znaczna liczba udaje się raczej do Irlandii, która uznawana jest za państwo bardzo atrakcyjne). Będąc w kontakcie ze społecznością polską, młodzi ludzie radzą sobie z utrzymaniem i poszukują pracy. Najwyraźniej łatwo się integrują, ale pracują najczęściej „na czarno”, gdyż formalności prawne i administracyjne, aby pracować legalnie we Francji, są uważane za zbyt ciężkie.

To zjawisko stanowi dwójaki problem. Z jednej strony wskazuje na nieadekwatność przepisów francuskich, bez wątpienia zbyt surowych, która popycha jednostki do nadużyć. Z drugiej strony pokazuje, że Polska jest narażona na prawdziwy deficyt młodych absolwentów, którzy wolą pracować za granicą, łącznie z zawodami, w których nie są wymagane kwalifikacje, gdyż ich zdaniem warunki zatrudnienia w ich państwie nie są jeszcze wystarczająco dobre.

## **Rozdział 3. Prawa i obowiązki migrantów z krajów A8 przebywających we Francji**

### **I. Prawo pobytu na terytorium Francji**

Należy wyróżnić kilka sytuacji.

Z jednej strony mamy sytuację obywateli państw A8 przybywających do Francji w celu podjęcia pracy. W tym przypadku prawo pobytu jest im przyznawane, dopiero gdy przejdą procedurę sprowadzenia zagranicznej siły roboczej (opisaną w rozdziale I) i jeśli otrzymali zezwolenie na pracę.

W przeciwnym razie, a więc gdyby nie zastosowali się do tego typu obowiązku, mają oni nieuregulowany status na terytorium Francji.

Z drugiej strony mamy sytuację obywateli państw A8, którzy korzystają ze swojego prawa do przemieszczania się jako *obywatele europejscy*. Należy objąć ich przepisami dyrektywy 2004/[3]8/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Zasadniczo dysponują oni praktycznie bezwarunkowym prawem pobytu do trzech miesięcy (wystarczy posiadać ważny dokument tożsamości lub paszport). W przypadku prawa pobytu dłuższego niż trzy miesiące, prawo wspólnotowe stawia warunek: osoby te muszą posiadać „odpowiednie środki i ubezpieczenie chorobowe, by







nie obciążać pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w trakcie pobytu”. Ustawodawstwo europejskie stanowi jednak, że państwa członkowskie nie mogą określić wysokości środków, którą uważają za odpowiednie, muszą natomiast uwzględnić sytuację osobistą danej osoby. Innym sposobem uzyskania prawa pobytu jest odbycie szkolenia zawodowego jako student. Studenci z krajów A8 mają swobodę przebywania na terytorium Francji pod warunkiem posiadania ubezpieczenia chorobowego (we Francji status studenta zobowiązuje do korzystania z ubezpieczenia społecznego dla studentów: obowiązek ten dotyczy również Francuzów).

## **II. Prawa socjalne: ubezpieczenie społeczne i pomoc społeczna**

### **2.1. Pracownicy z uregulowanym statusem**

Wobec pracowników o legalnym statusie (posiadających zezwolenie na pracę i prawo pobytu) prawo francuskie, zgodnie z prawem międzynarodowym (w szczególności z konwencjami MOP), stosuje zasadę równego traktowania. Obywatele państw A8 mają więc prawo do francuskiego ubezpieczenia społecznego, a jeśli znajdują się w trudnej sytuacji nieobjętej ubezpieczeniem społecznym (na przykład jeśli nie opłacali składek odpowiednio długo), mają prawo do usług w ramach pomocy i działań społecznych (system pozapodatkowy).

Istnieją szczególne przepisy dla pracowników polskich. Dekret nr 97-321 z dnia 2 kwietnia 1997 r. w sprawie publikacji umowy między rządem Rzeczypospolitej Polskiej i rządem Republiki Francuskiej o zatrudnieniu we Francji polskich pracowników sezonowych, podpisanej w Warszawie 20 maja 1992 r. stanowi w szczególności:

Obywatele ci, zwani dalej „pracownikami sezonowymi”, są zatrudniani w pełnym wymiarze godzin, zgodnie z ustawodawstwem obowiązującym w kraju przyjmującym i na warunkach określonych w niniejszej Umowie.

Artykuł 2. Pracownicy polscy korzystają na terytorium francuskim z takich samych praw, szczególnie w zakresie wynagradzania i warunków pracy i mają takie same obowiązki, jak pracownicy francuscy, pracujący w tych samych warunkach.

Artykuł 3.1. *Do pracowników, o których mowa w artykule 1 niniejszej Umowy, mają zastosowanie postanowienia Konwencji Generalnej między Polską a Francją o zabezpieczeniu społecznym, podpisanej w Paryżu dnia 9 czerwca 1948 roku.*

Artykuł 3.2. W przypadku, gdy dla powstania prawa do świadczeń należnych z tytułu ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego, zainteres-



sowani nie mogą udokumentować wymaganego przez ustawodawstwo francuskie odpowiednio długiego okresu ubezpieczenia w celu uzupełnienia okresów ubezpieczenia wypełnionych we Francji bierze się pod uwagę, na zasadach przewidzianych w załączniku II do niniejszej Umowy, okresy ubezpieczenia lub okresy równoważne osiągnięte uprzednio w Polsce. Regulacje te stosuje się także po powrocie polskiego pracownika sezonowego do swojego kraju pochodzenia celem określenia jego uprawnień do ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego w świetle ustawodawstwa polskiego.

*Artykuł 3.3.* Jeżeli mimo zsumowania okresów ubezpieczenia lub równoważnych, osiągniętych w obu krajach, zainteresowani nie spełniają normalnych warunków, przewidzianych przez ustawodawstwo francuskie dla powstania takiego prawa, to podczas każdego pobytu we Francji będą oni traktowani jak pracownicy najemni podlegający obowiązkowemu systemowi ubezpieczenia chorobowego i macierzyńskiego.

Przepisy te są interesujące, ponieważ uruchamiają mechanizmy *sumowania* okresów ubezpieczenia, według modelu systemu koordynacji, o którym mowa w rozporządzeniu wspólnotowym nr 1408/71.

## 2.2. Pracownicy z nieuregulowanym statusem

We Francji istnieje oryginalny mechanizm zapewniający cudzoziemcom z nieuregulowanym statusem (bez dokumentu pobytowego), mimo wszystko, dostęp do leczenia. Prawo do opieki zdrowotnej jest więc przyznawane bez względu na sytuację prawną osoby na terytorium Francji.

Ten mechanizm to Państwowa Pomoc Medyczna (*Aide Médicale de l'Etat*, AME).

Zasadniczo to państwo (finanse publiczne) ponosi przez pewien okres (rok) koszty różnego typu leczenia.

### Beneficjenci

- Osoby innej narodowości niż francuska,
- które przebywają we Francji nieprzerwanie przez okres ponad trzech miesięcy,
  - ale nie posiadają dokumentu pobytowego,
  - i które wykażą, że posiadają roczne środki nieprzekraczające pułapu stosowanego przy zakwalifikowaniu do dodatkowego, powszechnego zabezpieczenia zdrowotnego (CMU).

To zabezpieczenie zdrowotne obejmuje również osoby na utrzymaniu wnioskodawcy.



## Definicja

Jest to zabezpieczenie zdrowotne, które umożliwia finansowanie wydatków związanych z leczeniem, wizytami lekarskimi w szpitalu lub gabinecie lekarskim, receptami lekarskimi i pobytem w szpitalu, poprzez zastosowanie stawek będących podstawą obliczeń świadczeń ubezpieczenia zdrowotnego.

Beneficjenci AME są zwolnieni z ponoszenia z wyprzedzeniem kosztów w szpitalu lub gabinecie lekarskim.

## Finansowane wydatki

W granicach wspomnianych stawek są to:

- honoraria lekarzy (ogólnych i specjalistów);
- zabiegi i protezy dentystyczne;
- leki i sprzęt;
- analizy i badania laboratoryjne;
- hospitalizacja i leczenie w placówkach leczniczych, rehabilitacyjnych i zajmujących się przekwalifikowaniem lub szkoleniem zawodowym w granicach wspomnianych stawek;
- zabiegi chirurgiczne;
- leki, produkty lub środki antykoncepcyjne i koszty analizy lub badania laboratoryjnego przepisane ze względu na zalecenia związane z antykoncepcją;
- transport niezbędny, by skorzystać z leczenia lub poddać się badaniom lekarskim, właściwy dla stanu pacjenta;
- leczenie i hospitalizacja związane z celowym przerwaniem ciąży;
- działania i leczenie o charakterze profilaktycznym (jak badania przesiewowe, szczepienia lub wizyty profilaktyczne w ramach programów zdrowotnych realizowanych przez państwo, władze lokalne lub ubezpieczycieli zdrowotnych);
- koszty medyczne, farmaceutyczne, związane z analizami lub badaniami laboratoryjnymi, sprzętem i hospitalizacją, związane lub nie z ciążą, porodem i jego skutkami;
- nadzór medyczny nad ciążą i skutkami porodu, w szczególności obowiązkowe badania prenatalne i pourodzeniowe oraz środki profilaktyczne w ramach opieki zdrowotnej i socjalnej dla dzieci w wieku poniżej sześciu lat, w szczególności obowiązkowe badania medyczne, o których mowa w kodeksie zdrowia publicznego.

## Wybór placówki leczniczej

Beneficjent AME ma swobodę wyboru placówki zdrowotnej na takich samych warunkach jak ubezpieczeni społecznie, w granicach wspomnianych stawek.



### **Okres finansowania**

Państwowa Pomoc Medyczna (AME) jest przyznawana na okres jednego roku, z możliwością przedłużenia.

Może być przedłużana każdego roku, jeśli beneficjent nie opuścił terytorium Francji przez cały rok objęty zabezpieczeniem i jeśli warunki, by z niego skorzystać są spełnione.

Uwaga: przedłużenie nie jest automatyczne. Dwa miesiące przed terminem upływu ważności należy złożyć nowy wniosek o AME do lokalnej kasy chorych (CPAM), tak, by mogła podjąć decyzję przed wygaśnięciem ubezpieczenia.

### **Początek finansowania**

Decyzja o zakwalifikowaniu do AME ma moc wsteczną. Zaczyna zasadniczo obowiązywać w dniu złożenia wniosku, potwierdzonego, w zależności od sposobu złożenia, datownikiem przez instytucję na formularzu wniosku lub pocztowym potwierdzeniem odbioru.

Jeśli wniosek jest złożony przed upływem trzech miesięcy od przybycia do Francji, decyzja zaczyna obowiązywać pierwszego dnia czwartego miesiąca.

### **Szczególny przypadek**

Jeśli leczenie było świadczone na rzecz beneficjenta AME przed dniem złożenia wniosku, może zostać ono sfinansowane:

- jeśli wniosek AME został złożony w ciągu trzydziestu dni od wykonania leczenia, bez względu na to, czy chodzi o leczenie w szpitalu czy gabinecie lekarskim;
- i jeśli odnośna osoba wykaże, że spełniała w chwili leczenia warunek nieprzerwanego pobytu we Francji od ponad trzech miesięcy.

### **Wykazanie tożsamości**

Wnioskodawca musi wykazać swą tożsamość i tożsamości osób na utrzymaniu. Może tego dokonać przy pomocy jednego z następujących dokumentów:

- paszportu;
- krajowego dokumentu tożsamości;
- tłumaczenia wyciągu z aktu urodzenia dokonanego przez tłumacza przysięgłego przy sądach francuskich lub przez znajdujący się we Francji konsul państwa, w którym sporządzono ten akt lub państwa, którego osoba zainteresowana posiada narodowość.

- tłumaczenia książeczki rodzinnej dokonanego przez tłumacza przysięgłego przy sądach francuskich lub przez znajdujący się we Francji konsulat państwa, w którym sporządzono ten akt lub państwa, którego osoba zainteresowana posiada narodowość.
- kopii wcześniej posiadanego dokumentu pobytowego.

Uwaga: gdy wnioskodawca nie może wykazać swej tożsamości ani tożsamości osób na utrzymaniu, CPAM szuka wszelkich innych dokumentów, które mogą poświadczyć tożsamość osób, których dotyczy wnioski o AME. Może to być dokument imienny ministerstwa spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych lub sprawiedliwości, prawo jazdy lub legitymacja studencka.

W przypadku, gdy wnioskodawca, który wykazuje dobrą wolę dostarczając spójnych oświadczeń, nie jest w stanie dostarczyć żadnego z tych dokumentów, CPAM może przyjąć zaświadczenie uznanego związku lub pracownika służby zdrowia.

### **Warunek pobytu**

Trzeba dowieść swojej nieprzerwanej obecności przez trzy miesiące na terytorium Francji. Ten okres jest obliczany od daty do daty.

Dokumenty potwierdzające długość pobytu we Francji to wiza lub paszport ze stemplem zawierającym datę przybycia na terytorium Francji. Jeśli nie można przedstawić tych dokumentów, urząd administracyjny może zażądać innych:

- kopii umowy wynajmu lub pokwitowania zapłaty czynszu za ponad trzy miesiące lub rachunku za elektryczność, gaz, wodę lub telefon za ponad trzy miesiące;
- decyzji o podatkowaniu lub nieobjęciu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, podatkiem gruntowym lub lokalowym;
- rachunku za pobyt w hotelu przez ponad trzy miesiące;
- zapłaty za czynsz lub rachunku za elektryczność, gaz, wodę lub telefon wystawionej/ego na nazwisko osoby udzielającej noclegu, za ponad trzy miesiące, gdy osoba fizyczna udziela wnioskodawcy noclegu nieodpłatnie;
- zaświadczenia o zakwaterowaniu za ponad trzy miesiące wystawionego przez centrum zakwaterowania i rehabilitacji społecznej (CHRS);
- jeśli osoba nie ma stałego miejsca zamieszkania – zaświadczenia o zamieszkanu wystawionego przez uznaną instytucję, za ponad trzy miesiące;
- każdego innego dokumentu, który może dowieść, że ten warunek jest spełniony.



Uwaga: osoba, która dowodzi swego pobytu we Francji dokumentem z datą za okres ponad trzech miesięcy do dnia wydania decyzji jest uważana za osobę spełniającą warunek pobytu. Tym samym nie wymaga się dostarczenia dokumentu potwierdzającego za każdy miesiąc pobytu we Francji.

### **Warunek posiadania środków**

Wnioskodawca musi dowieść, że dysponuje środkami nieprzekraczającymi pułapu stosowanego przy zakwalifikowaniu do dodatkowego, powszechnego zabezpieczenia zdrowotnego (CMU).

### **Obliczanie środków wnioskodawcy**

Środki uwzględniane przy udzielaniu AME obejmują ogół wszelkiego rodzaju środków (bez składek na ubezpieczenie społeczne) otrzymywanych przez wnioskodawcę i osoby na utrzymaniu, we Francji i za granicą, w czasie dwunastu miesięcy kalendarzowych poprzedzających złożenie wniosku.

Otrzymywaną pensję, rentę, zyski z handlu przed przybyciem do Francji należy podać po przeliczeniu na euro.

### **Zryczałtowana wycena korzyści rzeczowych**

Korzyści rzeczowe przekazane osobie składającej wniosek o państwową pomoc medyczną (AME) i osobom na utrzymaniu w postaci mieszkania zajmowanego nieodpłatnie są wyceniane w sposób zryczałtowany według następująco określonego schematu:

- 12% kwoty minimalnego zasiłku z pomocy społecznej (RMI) dla jednej osoby, gdy gospodarstwo składa się z jednej osoby;
- 14% kwoty RMI dla pary, gdy gospodarstwo składa się z dwóch osób;
- 14% kwoty RMI dla trzech osób, gdy gospodarstwo składa się z co najmniej trzech osób.

### **Koszty odliczane od środków wnioskodawcy**

Od środków wnioskodawcy odejmuje się koszty wynikające z opłat za utrzymanie i mieszkanie oraz z alimentów.

### **Kontrola środków i środki odwoławcze urzędu administracyjnego**

Deklaracja środków może być przedmiotem kontroli w służbach podatkowych. Skądinąd wydatki poniesione z tytułu AME mogą być pokryte przez rodziców beneficjenta w ramach alimentów, jeśli taka sytuacja zaistnieje.



**W celu uzyskania dodatkowych informacji należy zwrócić się do:**

- lokalnej kasy chorych (CPAM) lub centrum zabezpieczenia społecznego (centre de sécurité sociale),
- gminnego lub ponadgminnego centrum pomocy społecznej,
- służb opieki zdrowotnej i służb społecznych departamentu,
- stowarzyszenia lub instytucji o charakterze niezarobkowym, które/a działa przeciw wykluczeniu lub na rzecz dostępu do leczenia, uprawnione go/ej do przyjmowania wniosków o państwową pomoc medyczną.

**Rozdział 4. Problemy społeczne związane z sytuacją imigranta**

Znane są problemy społeczne, jakie cudzoziemcy w ogólności, zaś w szczególności Polacy napotykają na terytorium Francji. Zajmują się nimi organizacje pozarządowe i związki z tzw. sektora charytatywnego oraz pracownicy społeczni.

Przedstawione tu informacje pochodzą w większości ze świadectw i analiz publikowanych w Internecie.

Wydaje się, że główny problem społeczny (poza kwestiami wyzysku w pracy, które zostaną przedstawione w dalszej części), z jakim spotykają się cudzoziemcy to problem mieszkalnictwa. Trzeba wiedzieć, że we Francji ma miejsce prawdziwy kryzys mieszkalnictwa, który dotyka przede wszystkim grupy, które znajdują się w niepewnej sytuacji, tzn. najczęściej nie są zatrudnione lub zatrudnione na nieodpowiednich warunkach (umowy krótkoterminowe lub niskie wynagrodzenie). Cudzoziemcy stanowią natomiast dużą część tej populacji, przede wszystkim ci, którzy mają trudności w wejściu na oficjalny rynek pracy.

**1. Niepewne zatrudnienie, ograniczone prawo pobytu, trudności w zdobyciu mieszkania**

Obywatele państw A8, traktowani jak *cudzoziemcy*, są wystawieni na ten sam typ ryzyka społecznego. Nawet ci, których status jest uregulowany, są narażeni na ryzyko braku stabilności i wykluczenia, jeśli zajmują tymczasowo dane stanowisko (umowa na czas określony). W rzeczywistości pociąga to za sobą, jak widzieliśmy, przyznanie ograniczonego prawa pobytu. Cudzoziemcy w tej sytuacji mają trudności w znalezieniu mieszkania (wyjąwszy przypadki, w których pracodawca zapewnia mieszkanie, co nie oznacza, że zapewnia on *odpowiednie* lokum), a w praktyce trudno jest





zdożyć mieszkanie socjalne, ponieważ procedury administracyjne są zbyt długie i zbyt wymagające.

*Opinia wyrażona przez Pierre'a Henryego, Dyrektora Generalnego France Terre d'Asile na temat dyskusji nad „egzekwowalnym prawem do mieszkania (DALO)”<sup>19</sup>.*

„Ostatnia ustawa Ceseda (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, Ustawa o wjeździe i pobycie cudzoziemców oraz o prawie do azylu)<sup>20</sup> rozmnożyła dokumenty pobytowe nie dające stabilności, które generalnie są ważne przez rok. Wydłużyła okres stażu wymagany od każdej kategorii cudzoziemca i ograniczyła możliwość otrzymania dziesięcioletniej karty rezydenta. W rzeczywistości tylko osoby uznane za statusowych uchodźców mają dziś pełnoprawny dostęp do dziesięcioletniej karty rezydenta, tj. około 10 000 osób rocznie. Trzeba czasu, by zbadać wpływ takiej decyzji na funkcjonowanie tych osób w ramach pewnych mechanizmów.

Warto więc przedyskutować propozycję ministra stanu, ponieważ łącznie obejmuje ona 90% cudzoziemców z uregulowanym statusem, którzy przybywają do Francji każdego roku. Nawet jeśli karta czasowego pobytu, zgodnie z przypisaną jej funkcją, ma być gwarancją tego, że beneficjenci zasłużyli na Francję i ma być przejawem ich integracji, nie zmienia to faktu, że sieje spustoszenie w terenie. Z kartą na jeden rok regułą wśród pracodawców stają się umowy na czas określony, mieszkanie socjalne jest niemal wykluczone, a pożyczka w banku – niemożliwa. Inaczej mówiąc, powraca błędne koło niestabilności a jednoroczna karta pobytu jest piętnem cudzoziemców. Tym bardziej, że unieważnienie czasowego dokumentu pobytowego może nastąpić wskutek braku integracji, nieprzestrzegania umowy lojalnościowej dla imigrantów CAI.

<sup>19</sup> Projekt ustawy poddany pod dyskusję wiosną 2007 r. we Francji. W wyniku poważnych problemów mieszkaniowych we Francji i publicznych manifestacji, które miały miejsce zimą na przełomie 2006 i 2007 r. rząd zaproponował ustawę, która umożliwiałby osobom o złych warunkach mieszkaniowych lub bezdomnym otrzymanie mieszkania poprzez wytoczenie powództwa. Problem polega na tym, że prawo to nie będzie przysługiwało cudzoziemcom o nieregulowanym statusie, a także i przede wszystkim na tym, że w praktyce będzie trudno dostępne dla cudzoziemców, którzy posiadają czasowy dokument pobytowy na terytorium Francji.

<sup>20</sup> Zgodnie z art. 92 ustawy nr 2003-1119 z dnia 26 listopada 2003 r. (**loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003**), przepisy dotyczące wjazdu, pobytu cudzoziemców i prawa do azylu zostały zebrane w Ustawie o wjeździe i pobycie cudzoziemców oraz o prawie do azylu (*Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*). Ustawa o wjeździe i pobycie cudzoziemców oraz o prawie do azylu weszła w życie dnia 1 marca 2005 r.







Powiecie, że Republika to prawa, ale i obowiązki. Nie mam zamiaru protestować. Dodam tylko oczywiście, że w moim przekonaniu nie będzie ona potrafiła trwale różnicować praw socjalnych między Francuzami a legalnymi cudzoziemcami, nie przecząc sama sobie i nie narażając narodu na prawdziwą implozję.

Poza dyskusją nad rzeczywistym zakresem ustawy w sprawie egzekwowlanego prawa do mieszkania (DALO), należy pilnie domagać się prawdziwego zabezpieczenia przebiegu pobytu cudzoziemców i przywrócenia automatycznego przyznawania karty rezydenta dla małżonków obywateli francuskich i dla cudzoziemców przybywających po rozłące rodzinnej. Zaniedbywanie dziś tego problemu jest pewną obietnicą poważnych problemów w przyszłości!”.

## 2. Od niestabilności od wykluczenia społecznego

Trudności w integracji lub dostępie do praw podstawowych, jakie mogą napotkać lub z jakimi mogą próbować się mierzyć cudzoziemcy są większe lub mniejsze. Jak już wspomniano, legalni pracownicy posiadający umowy na czas określony mogą spotkać się z pewnymi problemami, w szczególności mieszkaniowymi, natomiast problemy te są dużo większe w przypadku osób pracujących na czarno, które nie mają żadnej legalnej, oficjalnej ochrony. W tego typu przypadkach mamy do czynienia z sytuacjami prawdziwego wykluczenia społecznego w tym sensie, że jednostki nie mogą *w rzeczywistości* skorzystać z praw podstawowych (praca, mieszkanie, zdrowie, edukacja).

### **Niespełna 12 000 Polaków przeniosło się w ciągu dwóch lat do Paryża**

M.-C. T.

Data publikacji – 26 lutego 2007 r.

Data aktualizacji – 26 lutego 2007 r. 07:43

W kościele przy ulicy Saint-Honoré, powierzonym przez arcybiskupa Paryża polskiej wspólnotie w 1842 r., ks. mgr Stanisław Jeż mówi jasno i wyraźnie: Polacy są doskonale zintegrowani ze





społeczeństwem francuskim. Od wielu pokoleń. „Czasami nawet za bardzo i moim zmartwieniem jest raczej przypominać im o ich podwójnych korzeniach” – żartuje z charakterystycznym „r”, które mimo doskonałej znajomości języka francuskiego, zdradza pochodzenie. „Nie chcę, by problemy związane z najnowszą imigracją przesłonił wszystko inne” – kontynuuje.

Jednak w tej wielce szacownej dzielnicy Paryża ks. mgr Jeż przygląda się każdego dnia na dziedzińcu przed kościołem czy w biurach pomocy społecznej polskiej misji katolickiej w Paryżu nowoprzybyłym w poszukiwaniu pracy we Francji. Problem ze znalezieniem mieszkania, praca na czarno, język... polska misja jest częstą ostatnią deską ratunku. „W zeszłym roku musieliśmy wyłożyć około 32 000 euro, by umożliwić powrót niektórym z nich” – wyznaje ks. mgr Jeż. Prałat szacuje, że z około 11 000–12 000 osób, które przybyły do Paryża w czasie dwóch ostatnich lat, 40%–50% pracuje na czarno. „Polacy są bardzo wierzący, tłumaczy, fakty pokazują wyraźnie, 110 000 paktujących katolików chodzi do naszych kościołów na Île-de-France”.

### **Całkowite wykluczenie**

Korzystają na tym na pewno „sprzedawcy snów”: Polacy ruszyli na podbój ciasnych pokoików dla służących, na poszukiwanie współlokatorów. Powstaje sieć kontaktów, jak w tym małym mieszkaniu przy ulicy de la Jonquièrre, w XVII dzielnicy francuskiej stolicy, które posłużyło za miejsce spotkań. „Mieszkają średnio po trzy, cztery osoby – opowiada sąsiadka. *A po trzech, czterech miesiącach – zmiana. Przyjeżdżają popracować na placu budowy, potem wracają do kraju. Większość zna zaledwie kilka słów po francusku*”.

Ci, którzy mają mniej szczęścia, łądują na ulicy. W grudniu 2006 r. Dyrekcja ds. zdrowotnych i społecznych Ddass przeprowadziła dyskretną ankietę na temat „populacji Polaków w Paryżu żyjących w całkowitym wykluczeniu”. „*Po akcji z namiotami dla bezdomnych w centrum Paryża i całym zamieszaniu wokół tego problemu woleliśmy nie upubliczniać tego badania*” – przyznaje funkcjonariusz. Jednak Polacy mają duży, około czterdziestoprocentowy udział w populacji zagranicznych bezdomnych, zamieszkujących paryskie ulice. Według ankiety, którą przeprowadzano w ciągu pierwszych piętna-





stu dni grudnia, liczbę Polaków żyjących na ulicach francuskiej stolicy szacuje się na 200–300 osób. Ankieterzy Ddass, we współpracy ze stowarzyszeniami charytatywnymi, przeprowadzili „jakościowy” sondaż na próbie pięćdziesięciu polskich bezdomnych: 94% to mężczyźni w wieku około czterdziestu lat, którzy przybyli ze wschodniej Polski [najbiedniejszego regionu, przyp. red.]. Trudno określić datę ich przybycia do Francji. Średnio przybywają we Francji od siedmiu lat. Ten o najdłuższym stażu żyje w stolicy od 1981 r., z kolei pięciu z nich przebywa tam dopiero od kilku miesięcy.

Większość twierdzi, że przybyła do Francji po wejściu Polski do Unii. Gdy mieszkali jeszcze w Polsce, blisko 80% z nich pracowało w budownictwie. Dziś nadal 84% z nich jest zatrudnionych „dorywczo lub nie na placach budowy i w różnych przedsiębiorstwach z polskiego środowiska”. Ci, którzy spotkali się z wykluczeniem „nie pracują już, ponieważ ich stan zdrowia związany z zaawansowanym alkoholizmem na to nie pozwala”. Paryska prefektura ma zastanowić się na mechanizmami pomocy w powrocie.

Wejście do Unii Bułgarii i Rumuni, bardziej ubogich społeczeństw, powinno skłonić władze publiczne do lepszego przygotowania się na nowych gości. Oprócz oczywiście reakcji na zjawisko ubożenia Europejczyków przybyłych ze wschodu i wciąż powstające dzielnice dla ubogich na obrzeżach wielkich francuskich miast.

## Rozdział 5. Nadużycia i przypadki wyzysku pracowników z Polski lub krajów A8 we Francji

### Wstęp: analiza ogólna

Analiza przypadków wyzysku pracowników z Polski na francuskim rynku pracy pozwala zapoznać się w przybliżeniu ze **sposobami rekrutacji pracowników** stosowanymi w praktyce, a także z **sektorami zawodowymi**, w których problemy są największe.

W kwestii sposobów rekrutacji pracowników można zaobserwować, że nadużycia, które stoją u podstaw swojego rodzaju reklamy – ponieważ interweniowała prasa, związki i władze sądowe – świadczą o istnieniu zorganizowanego handlu polską siłą roboczą. Z pewnością istnieją liczne



przypadki, w których obywatelom Polski przebywającym już na terytorium Francji udaje się zatrudnić u francuskich pracodawców, którzy zatrudniają ich na czarno, tzn. bez otrzymania zezwolenia i zgłoszenia do organów francuskich. Gdy pracownicy są zatrudnieni w takich warunkach, wiadomo, że są „mniej odporni” i mogą tym samym łatwiej stać się ofiarą nadużyć ze strony pracodawcy, ponieważ ten ostatni wie, że raczej się nie poskarżą, ponieważ nie mają dokumentu pobytowego we Francji i grozi im wydalenie. Jednak zdarza się również, że pracownicy ci otrzymują korzystne warunki wynagrodzenia, jeśli mogą właściwie wycenić swoje konkretne kwalifikacje i jeśli pracodawca potrzebuje ich usług na krótki okres. W takich przypadkach pracodawca bierze na siebie ryzyko kary za handel zagraniczną siłą roboczą, ponieważ uznaje, że szanse „przyłapania” i ukarania są niewielkie (administracja nie jest „wszechwładna”).

Jednak jak pokazują przypadki, które przytoczono poniżej, niektóre sytuacje nadużycia wynikają z prawdziwej organizacji. Bardzo często wyzyskiwani pracownicy z Polski (lub z krajów A8) są zatrudnieni przez podwykonawcę, z korzyścią dla francuskiego zleceniobiorcy (generalnie dużego przedsiębiorstwa). W niektórych przypadkach szef przedsiębiorstwa podwykonawczego sam jest Polakiem mieszkającym we Francji, który korzysta z kontaktów w swoim kraju pochodzenia, by zgromadzić siłę roboczą poszukującą zatrudnienia za granicą (ponieważ warunki zatrudnienia i wynagrodzenia w Polsce są niekorzystne w wielu zawodach). Te zorganizowane sposoby rekrutacji pracowników, czasami przy pomocy zagranicznych pośredników, którzy rekrutują siłę roboczą w Polsce, by wysłać ją następnie do Francji, są przede wszystkim stosowane w następujących sektorach:

- prace budowy (budownictwo mieszkaniowe, okrętowe itp.),
- roboty publiczne,
- rolnictwo.

**Uwaga:** Obserwacji i analizy dokonano na podstawie bezpośrednich świadectw i informacji prasowych, zebranych w szczególnych ze stron internetowych; nie jest to analiza statystyczna ani prawdziwe, całościowe i systematyczne badanie socjologiczne.

## **1. Przypadki wyzysku pracowników z Polski w budownictwie okrętowym**

Typowy problem podwykonawstwa z korzyścią dla dużego przedsiębiorstwa: sprawa stoczni *Chantiers de l'Atlantique*.

Wiele problemów związanych z nadużyciami wobec polskich pracowników pojawiło się w stoczni St Nazaire w 2005 r. i 2006 r.



**Fakty:** trzynastu polskich pracowników przybyło do Francji w celu podjęcia tymczasowo pracy w atlantyckiej stoczni, która należy do spółki Alstom. Zostali oddelegowani przez swojego pracodawcę, polską spółkę Kliper, podwykonawcę francuskiej spółki Gestal, która sama jest podwykonawcą Alstomu. Umowy o pracę zawierały nieprawidłowości: niektórzy pracownicy byli zatrudnieni w wymiarze 35 godzin tygodniowo (norma francuska), inni 40 godzin. We wszystkich tych przypadkach pracownicy ci jednak w rzeczywistości pracowali 55 lub 60 godzin tygodniowo, przy czym nie dostawali zapłaty za nadgodziny. Pracownicy ci skontaktowali się wówczas z francuskim związkiem CGT, który przygotował dla nich dokument (ulotkę) po polsku. Tych trzynastu polskich pracowników rozpoczęło serię działań, by wyegzekwować swoje prawa: manifestacje w centrum miasta St Nazaire, następnie strajk głodowy na przełomie lipca i sierpnia 2005 r. Byli wspierani przez społeczność robotniczą St Nazaire, przez związek CGT i kilka stowarzyszeń i ruchów takich jak ATTAC<sup>21</sup>.

Na początku sierpnia 2005 r. spółka Gestal nie miała wyjścia i musiała ustąpić. Polacy otrzymali to, do czego mieli prawo: 3 000 euro spóźnionej wypłaty na osobę. „Nigdy nie sądziłem, że trzynastu pracowników, do tego polskich, może stawić czoło ponurym zasadom ekonomicznego funkcjonowania stoczni *Chantiers de l'Atlantique*” – powiedział Robert Pawłowicz. Dodaje: „Kodeks pracy to tabu w moim kraju. Nie dziwi mnie, że Francuzi odrzucili projekt Konstytucji Europejskiej, by przeciwstawić się brakom w naszym prawie socjalnym. (...) U nas pracodawca ma całkowitą władzę nad pracownikiem i może z łatwością wylać go z roboty, gdy uzna to za stosowne. Ale uwaga! Odnoszę wrażenie, że z elastycznymi umowami Villepina Francja niechybnie zmierza ku „polonizacji”.

Ta sprawa była obserwowana przez prasę i związki, które wspierały pracowników. Dla przykładu CGT opublikował następujący komunikat:

<sup>21</sup> Obywatelska Inicjatywa Opodatkowania Obrotu Kapitałowego Attac (*Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens*) promuje i prowadzi wszelkiego rodzaju działania w celu odzyskania przez obywateli władzy, jaką sfera finansowa sprawuje nad wszystkim aspektami życia politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego na całym świecie. Jako ruch mający szerzyć wiedzę stowarzyszenie sporządza analizy i ekspertyzy, organizuje konferencje, spotkania publiczne, uczestniczy w manifestacjach. Pod koniec 2006 r. Attac działa w około pięćdziesięciu krajach; Attac France liczy 21 600 członków w tym 413 osób prawnych i 214 komitetów lokalnych. Istnieje stowarzyszenie polityków Attac w zgromadzeniu narodowym, senacie i parlamencie europejskim. Stowarzyszeniem kieruje rada administracyjna, w której skład wchodzi 30 członków wybieranych przez członków stowarzyszenia i dysponuje ono specjalistyczną wiedzą komitetu naukowego 110 członków.





## **Konflikt polskich pracowników – akcja zakończona sukcesem, czekamy na skutki**

Po dwóch tygodniach walki, w tym 6 dniach głódówki, pracownicy wspierani przez CGT zwyciężyli.

Zarząd ustąpił, Gestal, bezpośredni zleceniodawca, ale także główny podwykonawca Alstomu został zobowiązany zwrócić w całości kwoty należne trzynastu polskim walczącym elektrykom, tj. kwotę 30 000 euro.

To zwycięstwo CGT, które docenią pracownicy z Polski, Francji, St Nazaire.

Walka opłacała się, bo po raz pierwszy pracownicy z zagranicy, których polski pracodawca ulotnił się, narzucili zleceniodawcy wywiązanie się z gwarancji praw socjalnych.

CGT zwraca się do rządu o rozpoczęcie dyskusji na temat:

- poszerzenia dekretu z czerwca 2005 r. dotyczącego solidarności finansowej zleceniodawcy o wypłatę wynagrodzeń w tego typu sytuacji,

- wprowadzenia klauzul odpowiedzialności socjalnej zleceniodawcy do umów handlowych, zgodnie z zaleceniami Generalnej Inspekcji Spraw Społecznych i prawa do kontroli dla organizacji związkowych i instytucji przedstawicielskich w zakresie kwestii społecznych zawartych w umowach handlowych,

- nadzoru podwykonawstwa, a w szczególności łańcucha podwykonawstwa.

Tylko tego typu środki mogą położyć kres uparciu powracającym beznadziejnym sytuacjom, takim jak ta w Saint-Nazaire.

Są niezbędne, by Europa mogła zaproponować coś nowego pracownikom, a nie powoływała się tylko na ostrą konkurencję w opozycji do ich praw socjalnych i by była postępową w wymiarze socjalnym.

Montreuil, 4 sierpnia 2005 r.

**Biurowisko prasowe CGT: 01 48 18 84 70**

**Faks: 01 48 57 15 20**

Niestety, nie było to ostateczne zwycięstwo nad wątpliwą praktyką pracodawców. W lutym 2006 r. CGT poinformował o kolejnym przypadku wyzysku polskich pracowników:





## **Stocznia Chantiers de l'Atlantique CGT informuje o kolejnym przypadku wyzysku polskich pracowników w Saint-Nazaire**

09/02/2006

„CGT poinformował w tym tygodniu o nowym konflikcie w ramach podwykonawstwa w stoczni *Chantiers de l'Atlantique*. Sprawa dotyczy tym razem kilkunastu polskich pracowników, którym według związku nie zapłacono i nie wypłacono pieniędzy za nadgodziny. Mężczyźni ci mieli ponadto mieszkać w złych warunkach. Związek poinformował o tej sytuacji, twierdząc, że pracownicy otrzymywali tylko 5 euro na godzinę, czyli dużo mniej niż minimalne wynagrodzenie za godzinę we Francji. Pracodawcą SAFE jest podwykonawcą Dos France SAS, który sam jest podwykonawcą Alstom marine. Prezes Dos France odpięrał zarzuty CGT i mówił o zaciekłości związku. Część Polaków, przymuszona sytuacją, powróciła do kraju w ostatni weekend, twierdzi CGT.”

## **2. Przypadku wyzysku w budownictwie i robotach publicznych**

Można przywołać inne przypadki wyzysku, podobne do tego w stoczni *Chantiers de l'Atlantique*. Poniżej inny przykład, o którym poinformował CGT i który opublikował w Internecie:

### **W Thonon-les-Bains 31 Polaków-„niewolników” do budowy Pałacu Sprawiedliwości okupowało plac budowy**

*Data publikacji – środa, 4 stycznia 2006 r.*

#### **PAŁAC nieSPRAWIEDLIWOŚCI!**

**Historia jest nieprawdopodobna. Oburzająca. Zachęcamy górażąc do znalezienia chwili, by ją przeczytać. Rzecz nie dzieje się gdzieś w bananowej republice na drugim końcu świata, a tuż-tuż, w Thonon les Bains i 2006 roku.**





► Jest ich 31. Jeszcze kilka tygodni temu było ich więcej, niektórzy wrócili do rodzinnego kraju, z którego wyjechali na długie miesiące, by za zarobione we Francji euro urządzić ciche i spokojne Święta Bożego Narodzenia w rodzinnym gronie...

W tej sprawie nie mogą jednak liczyć na nikczemnych szefów, którzy przedwcześnie zaczęli działać zgodnie z duchem dyrektywy BOLKESTEINa...

Od kilku miesięcy francuskie Ministerstwo Sprawiedliwości buduje nowy pałac sprawiedliwości (gmach sądowy) w miejscowości Thonon les Baines. Prace zostały powierzone dużemu przedsiębiorstwu, zajmującemu się wykonywaniem robót publicznych, którego nazwę możemy tutaj przytoczyć, ponieważ widnieje ona na wejściu placu budowy – to przedsiębiorstwo to DUMEZ.

Firma ta zleciła niektóre prace lokalnym przedsiębiorstwom, między innymi firmie A (której nazwy nie możemy tutaj przytoczyć, ponieważ wpłynęły na nią dwie skargi – o używanie fałszywych dokumentów i groźenie śmiercią). Firma A, niedawno zarejestrowana w Chablais – miasteczku położonemu blisko Thonon, również zleciła część zadań niemieckiemu przedsiębiorstwu, które nazywać będziemy firmą D. W rzeczywistości, zadaniem firmy D jest jedynie zaniżanie kosztów pracy, poprzez wynajmowanie pracowników z Polski, rekrutowanych przez ogłoszenia w Internecie i prasie lokalnej. Oto wersja wydarzeń, którą od tych 31 strajkujących usłyszeli przedstawiciele Lokalnej Komisji CGT z Chablais.

„Odpowiedzieliśmy na ogłoszenia firmy D i zgłosiliśmy się do pracy we Francji do Świąt Bożego Narodzenia. Miejsce spotkania zostało ustalone w polskim mieście położonym około 200 kilometrów od granicy polsko-niemieckiej. Gdy przybyliśmy na miejsce, okazało się, że nie ma tam żadnych autobusów i że musimy dotrzeć do granicy własnymi środkami. To właśnie zrobiliśmy, ale na drugim umówionym punkcie także nie było żadnych autobusów, a przedstawiciel firmy D zaproponował nam samodzielne przekroczenie granicy. W nadgranicznym miasteczku niemieckim w końcu podstawiono autobusy (z rejestracjami francuskimi, z regionu Haute Savoie), które zawiozły nas do Perrignier. Umieszczono nas tam w domu, który miał około 150 m<sup>2</sup> powierzchni i w którym musieliśmy mieszkać wszyscy razem. Aż do teraz nie było tam też materacy i musieliśmy spać na gołej ziemi. Na 31 osób – a nawet więcej, bo początkowo było nas 40 – przypadało 60 litrów ciepłej wody.

Pracowaliśmy 8 godzin dziennie, od poniedziałku do piątku, oraz 5 godzin w sobotę rano. Teoretycznie powinniśmy dostawać 10 euro netto za godzinę, ale żaden z nas nie widział pensji od tych dwóch miesięcy, kiedy tu jesteśmy – tylko niektórzy dostali zaliczki w wysokości od 150 do 300 Euro.







Nie mieliśmy więc nawet grosza na jedzenie. Od czasu do czasu szefowie z firmy A kupowali nam trochę żywności, ale za mało dla 31 osób”.

Nasz rozmówca pokazuje nam fotografię zrobioną przed wyjazdem z Polski, żeby pokazać jak bardzo schudł od tego czasu – w dwa miesiące stracił 15 kilogramów! Niektórzy pracownicy chorowali, jeden poważnie zranił się w rękę, ale szef odmówił zabrania go do szpitala. Co gorsza, jeden z pracowników spadł z dachu i odniósł ciężkie obrażenia, wymagające wizyty w szpitalu. Zamiast tego został jednak natychmiast wsadzony do samochodu i odwieziony do Polski.

Szefowie są nam winni w sumie 47 305 euro za niewypłacone pensje. Jesteśmy zdecydowani okupować plac budowy, dopóki nie zwrócą nam tych pieniędzy (wszyscy pracownicy śpią na placu budowy od soboty); chcemy polubownego załatwienia sprawy, uregulowania należności, a potem powrotu do Polski na Święta.”

Pracownicy prowadzą strajk i starają się nagłośnić swój problem. Na fasadzie przyszłego pałacu sprawiedliwości wywiesili olbrzymie transparenty: „**S.O.S. 31 Polaków strajkuje!**”. **Następnej nocy po rozpoczęciu akcji, wydarzyły się rzeczy straszne: około 23:00, szefowie, uzbrojeni w pistolet i wspomagani przez wynajętych zbirów, zaatakowali strajkujących robotników i chcieli ich zmusić do natychmiastowego wyjazdu do Polski dwoma minibusami. Zapewne wygodniej dla pracodawców byłoby, gdyby pracownicy walczyli o swoje pieniądze znad Bałtyku, niewidziani ani nieznanie we Francji.** Pracownicy oparli się jednak najściu i odmówili powrotu do Polski. Wezwali też żandarmerię z Bons, która przybyła jednak po odjechaniu minibusów. Atak udało się jednak nagrać kamerą w telefonie komórkowym i nagranie będzie wykorzystane w sądzie, jako dowód na groźenie śmiercią w Perrignier i na samym placu budowy.

Natychmiast Lokalna Komisja CGT zapewniła strajkującym adwokata, który ma upoważnienie polskiego Konsulatu. Prawnikowi udało się skontaktować z firmą DUMEZ, która uważa, że to przedsiębiorstwo A odpowiada za wypłatę pensji. Z kolei ta ostatnia firma powołuje się na przedsiębiorstwo niemieckie. Szczytem podłości jest fakt, że firma niemiecka zarejestrowała pracowników jako „rzemieślników”, a nie pracowników najemnych – świetny pretekst do niewypłacenia pensji! Zwrócono się do obecnej od początku konfliktu Inspekcji Pracy. Lokalni politycy poprosili miejscowego prefekta o nieusuwanie pracowników z placu budowy, gdyż uniemożliwiłoby to wywieranie jakiegokolwiek presji na szefów z firmy A w odniesieniu do wypłaty płac. Według ostatnich doniesień firma DUMEZ zgodziła się, według adwokata, wziąć na siebie koszt powrotu pracow-





ników do Polski – najwidoczniej przestraszona wpływem całej sprawy na jej wizerunek. Można by zadać sobie pytanie, o to wedle jakich kryteriów DUMEZ wybrała firmę A – gdyby nie fakt, że pobiła ona całą konkurencję najniższymi kosztami siły roboczej.

Natychmiast również Komitet Solidarności z Chablais przyszedł im z potrzebną pomocą, dostarczając posiłki, odzież i zapewniając opiekę lekarzy Czerwonego Krzyża.

Dla CGT międzynarodowa solidarność pracownicza nie jest tylko sloganem powtarzanim przy okazji pierwszomajowych pochodów. **Dla tych pracowników, nowych niewolników nieokiełznanego liberalizmu XXI w. lokalna Komisja CGT z Thonon wzywała do natychmiastowej, wyjątkowej solidarności.**

Jak na ironię pracownicy ci przybyli stawiać pałac, w którym lada dzień będzie wymierzać się sprawiedliwość. Nie czekajmy końca prac, by nieść wieść o niesprawiedliwości, która spotkała pracowników i by przywrócić im godność.

Dziś w końcu mogli otrzymać zapłatę i mogli wrócić do siebie, do Polski. Postępują prace nad złożonymi skargami. Lokalna Komisja CGT z Thonon nadal przygląda się tej sprawie, za pośrednictwem tłumacza ustnego na miejscu, w szczególności by ci, którzy wyruszyli przed 31 polskimi pracownikami, którzy rozpoczęli strajk, również mogli otrzymać należne płace. Skądinąd stara się poznać warunki innych polskich pracowników, którzy pracują na wielu placach budowy.

Wydaje się, że sektor budownictwa sprawia dziś wiele problemów związanych z handlem siłą roboczą pochodzącą z krajów A8, w szczególności z Polski. Inny przykład zrelacjonowany na stronie internetowej:

**Data: 05/01/2007**

**Adres: <http://www.maisons-et-bois.com/discussions/viewtopic.php?id=12362>**

Sama rekrutacja była podejrzana. Przez Internet. Selekcja kandydatów – zbyt prosta i zbyt szybka. Powinni byli być bardziej podejrzliwi. Jednak Roman, cieśla, Damian, malarz pokojowy, Henryk, operator u producenta sklejek, bardzo chcieli w nią wierzyć. Potrzeba pieniędzy rozwiła wątpliwości i gdy minibusy przybyły do dolnośląskiej i wielkopolskiej miejscowości, wskoczyli czym prędzej do środka. Kierunek Francja, a dokładniej: miejscowość Faverges w departamencie Haute-Savoie. Na miejscu stali się podwykonawcami dla małego przedsiębiorstwa budowlanego w regionie, Charpentiers bâtisseurs.





I zapewniono, jak sądzili, dobre wynagrodzenie: czterokrotnie wyższe w porównaniu do tego, co zarobili w Polsce, plus mieszkanie. „Zaproponowano mi 1000–1200 euro miesięcznie” – opowiada Roman (33 lata), w porównaniu do 700 złotych (ekwiwalent 180 euro) w Polsce. Na Dolnym Śląsku ledwo wiązaliśmy koniec z końcem. Przejechałem, by to zmienić. Moja żona zarabia 700 złotych miesięcznie jako sprzedawca. Za czynsz płacimy 500 złotych” – zwierza się Damian (32 lata), który miał wrócić do domu przebrany za Świętego Mikołaja.

„Niewolnictwo” Tymczasem tydzień temu wrócili z pustymi rękami. Bez pomocy kierowcy autokaru, który odwiózł ich za darmo do Warszawy, bez pomocy CGT, Roman i Damian nie mogliby nawet zapłacić za podróż. Podobnie jak ich dziesięciu kolegów, zatrudnionych przez tę samą spółkę.

I jak większość Polaków, których przydarzyło się podobne nieszczęście. Przypadki takich pracowników „importowanych” z Polskich w warunkach zakrawających na niewolnictwo są liczne.

Jednak z braku odpowiedniego wsparcia na terytorium Francji rzadko kiedy udają się ze skargą do sądu. Ci z miejscowości Faverges otrzymali na szczęście pomoc związku, inspekcji pracy, która sporządziła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa (przesłane do prokuratury 28 grudnia) i adwokata, który będzie bronił ich sprawy w sądzie pracy. Posiedzenie zaplanowano na dziś.

Zdjęcia domków, które ocieplali i konstruowali są na telefonie komórkowym jednego z nich. Wymachują nimi na potwierdzenie ośmiu do trzynastu godzin pracy dziennie, przez trzy, cztery, nawet sześć miesięcy w zależności od przypadku. Wszystko bez wynagrodzenia. „Very good, very good, zapłacimy w następnym miesiącu” – zbywano ich po skontrolowaniu pracy.

Z miesiąca na miesiąc brak wynagrodzenia usprawiedliwiano nowymi pretekstami: „Źle wykonana praca”, „Klienci nie zapłacili...”. Na miejscu otrzymywali 20 lub 30 euro tygodniowo na „coś do jedzenia”. „Ravioli z puszki: to wszystko na co mogliśmy sobie pozwolić, a to i nie każdego dnia” – opowiada jeden z nich.

A jeśli nie byli zadowoleni, 100 euro jako pełna i ostateczna zapłata, i powrót do kraju.

W grupie niektórzy wybrali to rozwiązanie, przekonani, że sprawiedliwości stanie się zadość w kraju. Jednak ich pracodawca, polska spółka Europol, ta, która ich zwerbowała przez Internet, wypadła z obiegu.





Pozostawiając ich bez zapłaty. Inni liczyli na lepszy los dalej pracując za darmo.

W końcu 6 grudnia CGT trafił na nich. „Niezwyczajny zbieg okoliczności” – przyznała Agnès Naton z związku departamentu. Od tamtej pory związek nie opuścił ich. „W Polsce nasza sytuacja nikogo by nie wzruszyła”. Roman nie mógł się nadziwić, że podejmowano działania solidarnościowe dla „takich kilku facetów jak [oni]”. Jest tym bardziej wdzięczny, że w Polsce nie miałby pracy do końca grudnia. „W budownictwie nie zatrudnia się o pracowników w tym okresie”.

Jego matka miała „przecucie”, że wróci z pustymi rękami. Ma nadzieję, że okaże się mylne, gdy sąd spełni jego żądania. Ich adwokat Valérie Mallard zażąda około 4 000 euro zaległych odszkodowań dla każdego.

Spółka Europol jest nie do odnalezienia, powinno się obciążyć Charpentiers bâtisseurs.

Zleceniodawca nie może zachowywać się tak, jak gdyby nic nie widział. Według prawa, musi „upewnić się co do procedury delegowania pracowników, ich dokumentów pobytowych i przekazania wynagrodzenia” – komentuje Mallard.

W taki właśnie sposób w lipcu Domaine de la Reine musiała postawić się w sytuacji polskiego wykonawcy i przelać 32 000 euro zaległych płac 21 Polakom, którzy przybyli na plac budowy w SuperBesse (departament Puy-de-Dôme).

Choć z dyrektywy Bolkesteina wykreślono odniesienie do „zasady kraju pochodzenia” (wedle której przedsiębiorstwo francuskie mogło na przykład zatrudniać Europejczyka zgodnie z normami socjalnymi obowiązującymi w jego kraju pochodzenia), wydaje się, że jego duch się ostał. Można powiedzieć, że to są właśnie niegodziwe praktyki podejrzanych polskich lub niemieckich agencji.

To dzięki nim generalnie przyjeżdżają pracownicy. To nie zmienia faktu, że wszystko odbywa się z korzyścią dla francuskich przedsiębiorstw, które zachowują się, jakby nic nie widziały. Wszystko to, co dotyczy budownictwa, w takim samym stopniu dotyczy rolnictwa. 19 grudnia skazano trzech braci, ogrodników z departamentu Rhône. Według związku CFDT, która wniosła powództwo cywilne, zatrudniali 79 Polaków jako fikcyjnych rzemieślników. Płacili grosze. Mniej niż mieszkańcom Maghrebu, za których się podawali. „Europa mi się podoba, szczególnie Francji – mówi Roman bez urazy. Jeśli to się powtórzy, wyjadę. Tym razem spróbuję sprawdzić prawdziwość spółki”. CGT chciałby przede wszystkim, by ostrzegł swoich rodaków przed złudną, ekspresową rekrutacją.





### 3. Nadużycia w sektorze rolnictwa i inne przypadki

#### **W Anglii, w Szwecji polscy pracownicy za 5 euro za godzinę?**

poniedziałek 3 stycznia 2005 r./ źródło: [http://www.democratie-socialisme.org/article.php3?id\\_article=496&titre=Des-ouvriers-polonais-a-5-euros-de](http://www.democratie-socialisme.org/article.php3?id_article=496&titre=Des-ouvriers-polonais-a-5-euros-de)

#### **W związku z liberalną Konstytucją Europejską pojawiła się kwestia umożliwienia polskim pracownikom sezonowym pracy we Francji po polskich cenach (tzn. bez składek socjalnych).**

Polskie przedsiębiorstwo usługowe Erokontakt Projekt Serwis proponuje Komitetowi Cerafel polskich pracowników po 5 euro za godzinę do zbioru fasoli. Czekają na zatwierdzenie dyrektywy Bolkesteina, od nazwiska komisarza europejskiego, który chce zalegalizować tę praktykę w imię „wolnej i niczym niezakłóconej konkurencji”, gdy zostanie włączona do konstytucji. Eurokontakt Projekt Serwis przyznaje, że wysłał do Niemiec 8 000 pracowników sezonowych z sektora rolnictwa, których wynagrodzenia wahają się od 3,27 € za godzinę w Saksonii do 4,17 € w Bremie. Na razie to jest jeszcze zakazane we Francji... ale jeśli nie ma już kontroli?

Już w 1991 r. Niemcy wprowadziły status pracownika sezonowego w sektorze rolnictwa, leśnictwa i hotelarstwa. Umowa jest ograniczona do trzech miesięcy. W 2000 r. wydano 220 000 nowych zezwoleń tylko dla rolników sezonowych. Teoretycznie od 1998 r. kontyngent został ustalony w wysokości 180 000, ale rząd ustanowił wiele wyjątków, takich jak „zagrożenie niewypłacalnością wynikające ze zbyt drogiej siły roboczej”. Szacuje się, że jest tylu pracowników z nieregulowanym statusem co tych, którzy pracują legalnie. Około 90% migrantów zatrudnionych przez niemieckich rolników pochodzi ze wschodnich krajów. Są gotowi pracować przez wiele godzin w zamian za bardzo niewielkie wynagrodzenie z powodu przepaści między płacami w Europie Wschodniej i Zachodniej. (...) Powyżej dwóch miesięcy umowy pracodawca jest zwolniony ze składek socjalnych i z godzinnej stawki ustalonej na poziomie około 5 euro.

W Holandii, jednym z pierwszych krajów na świecie, który zintensyfikował rolnictwo, jedna trzecia pracowników, których liczbę





szacuje się na 100 000, zajmuje się produkcją kwiatów i warzyw nielegalnie: czy ich status zostanie uregulowany w duchu dyrektywy Bolkesteina?

W Wielkiej Brytanii są to studenci pochodzących z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W Belgii od 1994 r. dla statusu uchodźcy przewidziane są składki ryczałtowe, niższe niż w prawie wspólnotowym. We Włoszech i Hiszpanii masowa nielegalna imigracja jest odpowiedzią na zapotrzebowanie na rolniczą siłę roboczą.

W jednym badaniu (Forciolo-Conti) czytamy: „Widziałem pięćdziesięcioletnich marokańskich pracowników, wyczerpanych, wykończonych metodami pracy” (Źródło: „L'emploi saisonnier dans le secteur des fruits et légumes» („Sezonowa praca w sektorze owoców i warzyw»), 2001 ; raport Coperci ministerstwa rolnictwa, czerwiec 2000 r.) Wskazuje ono na niedobór sezonowej siły roboczej, którego źródeł upatruje się przede wszystkim w zanikaniu populacji wiejskiej przyzwyczajonej do pomocy rolnikom (bo „miastowi” są „mało wytrzymali”), a następnie w zmniejszeniu liczby pracowników pochodzących z „krajów łacińskich”. Inny przypadek.

Przewoźnik lotniczy Ryanair oferujące tanie loty obchodzi na przykład szwedzkie prawo pracy, które jest wiążące przy uznaniu przez związek zawodowy, wykorzystując personel tej narodowości w swoich irlandzkich biurach.

Inne skargi dotyczą godzin pracy i płac :

szwedzki związek przyznaje, że Ryanair każe pracować swoim pracownikom nawet 64 godziny tygodniowo (przy maksymalnie 38,5 godzinach w Szwecji) i przyznaje im jedynie 20 dni urlopu w ciągu roku (przy 25 dniach w Szwecji) za dużo niższe wynagrodzenie od tych, które oferują konkurencyjne firmy.

w końcu pracownicy Ryanair mają prawo jedynie do 4 dni zwolnienia chorobowego rocznie, muszą sami płacić za wizyty lekarskie, szkolenia, ubiór służbowy i identyfikatory.

Także w Szwecji kilkunastu lotewskich pracowników z sektora budownictwa, pracujących przy budowie gminnej szkoły w północnej części Sztokholmu znalazło się na początku grudnia 2004 r. W centrum zainteresowania skłóconych rządów lotewskiego i szwedzkiego.

„Od czerwca próbowaliśmy przekonać lotewską spółkę L & P Baltic do podpisania szwedzkich umów zbiorowych, tłumaczy Rickard





Hellmark, sekretarz lokalnego związku. Jedne co usłyszeliśmy od tego przedsiębiorstwa, to że jest stroną zbiorowej umowy na Łotwie. Teraz jesteśmy jednak w Szwecji. Nie mamy nic przeciwko konkurencji ze strony zagranicznych pracowników, ale muszą oni pracować na szwedzkich warunkach”. Byggnads, szwedzki związek pracowników budownictwa, chce również, by przestrzegano szwedzkich warunków płacowych, tj. by płacono 145 koron (16,30 euro) za godzinę w regionie Sztokholmu, a tym samym by miesięczna płaca wynosiła 2 680 euro. Łotysze otrzymują około 1 500 euro. Podpisanie szwedzkich umów wiązałoby się z dużym miesięcznym zyskiem, ale lotewscy „zakładnicy” twierdzą, że otrzymają darmowe wyżywienie, mieszkanie i transport oraz że zarabiają dwukrotnie więcej niż w swoim kraju.

Premier Göran Persson, który na próżno starał się o okres przejściowy dla pracowników z nowych państw członkowskich UE, wskazując na zagrożenie ze strony „turystyki socjalnej”, która może zaszkodzić szwedzkiemu państwu opiekuńczemu, osobiście przyszedł związkom z pomocą.

Poprzez tę sprawę Szwedzi bronią swej świętej zasady umów zbiorowych negocjowanych między zarządem a związkami, bez interwencji państwa, zasady, na której opiera się cały lokalny rynek pracy. Łotysze z kolei przeciwstawiają jej zasadę swobodnej konkurencji. „To traktowanie jest całkowicie sprzeczne z powodami, które nas skłoniły do wejścia do Unii Europejskiej” – oburzał się lotewski minister spraw zagranicznych. ”

Po kilku latach belgijski wymiar sprawiedliwości skazał DHL za nielegalną pracę. DHL bowiem przywoził i odwoził własnych nisko wynagradzanych w Belgii pracowników magazynowych swoim samolotami.

Czy Bolkestein ma zamiar zająć się tymi problemami?

Inspekcja pracy nie będzie mogła natomiast nic już tu poradzić. Czy rolnicy, których nadal zajmuje w sieci przypadek zabójstwa dwóch inspektorów pracy w Saussignac i Dordogne poczują dzięki temu ulgę?

**Analiza:** te różne przykłady pokazują, że niektóre podmioty (często podwykonawcy lub pośrednicy) liczyły na całkowitą liberalizację wypożyczania siły roboczej i operacji delegowania pracowników w transgranicznym kontekście, **wyprzedzając** i bez wątplenia również **myl-**





**nie interpretując** europejską dyrektywę w sprawie świadczenia usług (zwaną „dyrektywą Bolkensteina”, nad którą w czasie przytoczonych zdarzeń toczyły się wciąż dyskusje). Licząc bowiem na zastosowanie kryterium „prawa krajów pochodzenia”, podmioty te w rzeczywistości naruszyły zasady prawa krajowego i wspólnotowego<sup>22</sup>, które w szczególności narzuca płace minimalne oraz zasady dotyczące godzin pracy, obowiązujące w kraju, na terytorium którego wykonywana jest tymczasowo praca. Jak potwierdzają dokumenty, które przytaczają i krytykują przypadki wyzysku zagranicznych pracowników (często polskich), sytuacja ta przyczyniła się w dużym stopniu we Francji do atmosfery podejrzliwości wobec liberalnej Europy i praktyk dumpingu socjalnego. Stąd też mieszane odczucia Francuzów, jeśli chodzi o Polaków. Widać, że francuskie związki, w szczególności CGT, są w każdej chwili gotowe bronić polskich pracowników – ofiar takich działań, ale jednocześnie wiadomo, że nadużycia są często wynikiem zorganizowanego handlu z udziałem polskich przedsiębiorców, co zwiększa nieufność związków i francuskich pracowników.

## Rozdział 6. Analiza ogólna i zalecenia

Sytuacja, którą zarysowuje niniejszy raport skłania do krytyki dwojakiego rodzaju. Z jednej strony nie wydaje się satysfakcjonująca na poziomie politycznym; z drugiej – jest wątpliwa z punktu widzenia prawa, co jest argumentem za zdecydowaną zmianą systemu prawnego stosowanego wobec pracowników z krajów A8 we Francji.

### 1. Wymiar polityczny: ryzyko naruszenia podstawowego prawa do swobodnego przepływu pracowników

Podstawowa idea, którą autor chce tutaj przedstawić, dotyczy ryzyka naruszenia podstawowego prawa do swobodnego przepływu pracowników w przypadku części obywateli europejskich, choćby tych nowych.

Poniżej znajduje się tekst opublikowany 5 kwietnia 2006 r., pobrany ze strony <http://www.libres.org/francais/actualite/archives/archives.htm>, który dość dobrze tłumaczy ten problem:

<sup>22</sup> Dyrektywa **96/71/WE** Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=346674:cs&lang=pl&list=460218:cs.459486:cs.451067:cs.346674:cs.&pos=4&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>).







„Wiadomo, że od samego początku wspólny a następnie jednolity rynek Unii Europejskiej opiera się na zasadzie pięciu swobód w przepływie: dóbr, usług, kapitału, przedsiębiorstw i pracowników. Zapewniono z pewnością swobodę dla towarów, kapitału i przedsiębiorstw (choć we Francji można by jeszcze wiele zrobić w kwestii środków zapobiegania przejściom, które zakłócają te swobody), w mniejsza stopniu zaś w kwestii dwóch pozostałych spraw: w przypadku usług znane są nam problemy związane z dyrektywą BOLKESTEINa. Jednak to swobodny przepływ pracowników ma się najgorzej, w szczególności w przypadku dziesięciu nowoprzybyłych państw.

Środki przejściowe były wprowadzane od 1 maja 2004 r., by nałożyć ograniczenia na swobodny przepływ pracowników. Francja wyprzedzając w pewnym sensie projekt ustawy SARKOZY w sprawie imigracji (dobór migrantów w zależności od zapotrzebowania na rynku pracy, tak jakby państwo mogło zbadać potrzeby rynku pracy...), zdecydowała się właśnie utrzymać ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników z dziesięciu nowych państw członkowskich. Le Monde-Economie, który poinformował o tym fakcie, dodaje, że „tylko ci, którzy zostaną zatrudnieni w tzw. napiętych zawodach (w których liczba nienabytych ofert pracy jest znaczna: hotele i restauracje, budownictwo i roboty publiczne, opieka indywidualna) otrzymają zezwolenie na pracę”.

Inni muszą poczekać u siebie, co wściekle podirytowało ich rządy: przypomniały Francji, że swobodny przepływ pracowników jest częścią podstawowych zasad Unii i że „przede wszystkim właśnie swobodna przepływu była dla obywateli ze Wschodu, zamkniętych przez sześćdziesiąt lat w swoich komunistycznych granicach, podstawowym argumentem za przystąpieniem”. To jednak nie stanowi problemu dla francuskiego rządu. Bez wątplenia chodzi o nową formę „patriotyzmu gospodarczego” na ultra liberalną nutę: „Francja dla Francuzów”. Prawda, że teoretycznie parlamentarzyści i związki opowiedziały się za otwarciem, jednak jeśli chodzi o przejście do czynów, to już co innego. W Niemczech wydano 500 000 zezwoleń, we Francji 10 000. Jedni są więc bardziej wymagający niż inni.

Dla nas interesujące w tych przytaczanych przez Le Monde informacjach jest przypomnienie, że Irlandia, Wielka Brytania i Szwecja całkowicie otworzyły swoje rynki pracy w chwili przystąpienia





dziesięciu nowych państw do Unii w 2004 r. 100 000 pracowników ze Wschodu zamieszkało w Irlandii i 340 000 w Wielkiej Brytanii. i co się stało? Nie tylko nie wzrosło bezrobocie w tych krajach, ale się obniżyło, ponieważ ten napływ pozwolił zwiększyć podaż, doprowadził do wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji do utworzenia nowych miejsc pracy, pozwolił wchłonąć sektorowe niedobory siły roboczej i szarą strefę. Po raz kolejny mamy dowód: otwarcie granic, w tym dla pracowników, jest korzystne dla wszystkich i krajowi pracownicy nie mają się czego obawiać. Ten odruchowy strach we francuskim stylu to wpływ Malthusa.

W tej sytuacji Hiszpania, Portugalia i Finlandia zdecydowały również znieść ograniczenia. Belgia wkrótce postąpi podobnie. Inne kraje zwiększają kwoty dla poszczególnych narodowości. Tylko Gambia stawia opór najeźdźcom. Komentarz *Le Monde*: „Paryż wolał zagrać ostrożnie, poza tym, że rzucił na siebie na nowo podejrzenie: czy Francja chce nadal Europy?”. Po wzruszających przemowach na temat pomocy, której potrzebują od nas kraje Europy Wschodniej, Francja zatrzasnęła im drzwi przed nosem. To nie problem dla krajów Europy Wschodniej, których obywatele pójdą pracować do innych krajów Unii, a dramat francuskiej gospodarki, która pozbawia się dobrej jakości siły roboczej i poniekąd wystawia na próbę szacunek i zaufanie do siebie. Oby tak dalej, i wkrótce dołączymy do Korei Północnej.

Ten tekst pokazuje, że we Francji temat imigracji, a szczególnie imigracji dotyczącej pracy jest silnie upolityczniony. Poza sporami ideologicznymi należy z pewnością uwzględnić dane statystyczne, którymi dysponujemy i które pokazują, że część migracji z krajów A8, w szczególności z Polski, to migracje studentów, którzy decydują się zamieszkać na stałe we Francji i znaleźć tam pracę. Jest to z punktu widzenia Francji napływ wykwalifikowanych pracowników i młodzieży europejskiej, których nie należy w żaden sposób dyskryminować.

## 2. Wymiar prawny

Środki częściowego i stopniowego otwierania francuskiego rynku pracy nie wydają się zbyt realistyczne. Dla przykładu jeśli obywatel jednego z 8 krajów przybędzie do Francji jako turysta i jeśli będzie chciał praco-





wać, a nawet otrzyma propozycję w jednym z 61 „otwartych zawodów”, obecne prawo zmusza go do powrotu do kraju, w trakcie gdy administracja francuska rozpatruje jego sprawę. To rodzaj zakazu, który skłania koniec końców do oszustwa. Jest on skądinąd zupełnie niedopasowany do potrzeb przedsiębiorstw w zakresie rekrutacji.

Jeśli uznać, że rzeczywiście istnieje zapotrzebowanie na siłę roboczą w tych sektorach, nie ma powodu, by pozostać przy systemie zezwoleń, który nie gwarantuje zresztą, że nie będą miały miejsca nadużycia.

Z jednej strony należałoby więc bez wątpienia uelastyczyć przepisy dotyczące dostępu do francuskiego rynku pracy dla obywateli państw A8. Z drugiej strony jednak należy wzmocnić i zwiększyć kontrolę działań w handlu siłą roboczą, które w rzeczywistości dotyczą pracowników wysłanych tymczasowo do Francji w ramach świadczenia usług (podwykonawstwo). Tam właśnie ma miejsce dumping socjalny i należy wzmocnić współpracę między instytucjami kontrolującymi siłę roboczą (inspekcja pracy, straż graniczna itp.) poszczególnych krajów europejskich w tym względzie.

## Załącznik Przykład sposobu rekrutacji za pomocą ogłoszenia w Internecie

<http://www.dziendobry.fr/annonces/detail.php?siteid=11850>

### *Recherche travailleur polonais*

#### **Description**

Emploi saisonnier en Seine et Marne en France recherche jeune homme entre 20 et 30 ans pour travailler en France de mars à décembre nourri loger blanchi 550e par mois Téléphone France 06 84 56 86 64

Zatrudnienie sezonowy przy Pierœ i Marne przy Koncesja poszukiwanie chłopiec wœród 20 i 30 lata pod k'tem natrudziæ siê prz Koncesja około Marzec ma Grudzieñ mokry – niañka przystosowaæ pobielony 550e przy miesi¹c Wobec zrobiaæ pewien telefon zawołaæ Koncesja 06 84 56 86 64

#### **Informations générales**

Annonceur  
Email

geene  
flavygeen@gmail.com





Tél.: 06 84 56 86 64  
Miejscowość / Ville : Seine et marne  
Województwo / Département : 77-Seine et Marne

**Détails de l'annonce**

Annonce No 11850  
Annonce consultée 1589  
Date 14.02.2006

◀ Précédente Suivant ▶

**Analiza:** To ogłoszenie zawiera co najmniej trzy nieprawidłowości z prawnego punktu widzenia. Z jednej strony oferta jest dyskryminująca, ponieważ jest skierowana wyłącznie do młodych mężczyzn. Z drugiej strony zaoferowane wynagrodzenie odpowiada połowie legalnej płacy minimalnej, podczas gdy ogłoszenie nie wspomina o tym, że chodzi o zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin lub że mieszkanie i wyżywienie stanowią część wynagrodzenia „w naturze”. Ponadto ogłoszenie nic nie mówi o procedurach, które należy przejść, w szczególności w Krajowej Agencji ds. Cudzoziemców i Migracji (ANAEM) przed przybyciem do Francji. Można więc przypuszczać, że chodzi o „ukryte”, a tym samym nielegalne zatrudnienie.





# ZAŁĄCZNIK D

Raport koordynatora szwedzkiego

„Wyzysk polskich pracowników  
w Unii Europejskiej.

Raport dla polskiego Rzecznika  
Praw Obywatelskich  
– współudział szwedzki  
w programie badawczym  
prof. J.R. Carby-Halla

dr Annica Burman  
(z pomocą dr Kristiny Lundberg)  
Uniwersytet Dalarna (Szwecja)





## Spis treści

Skróty i terminy w języku szwedzkim .....	88
1. Wprowadzenie. ....	89
1.1. Fakty historyczne .....	90
2. Szwedzki model rynku pracy. ....	92
2.1. Związki zawodowe i organizacje zrzeszające pracodawców .....	93
2.1.1. Rola związków zawodowych .....	94
2.2. Zarys szwedzkiego prawa pracy .....	95
2.2.1. Zbiorowe prawo pracy .....	96
2.2.2. Ochrona płac minimalnych .....	98
2.2.3. Ustawa o ochronie zatrudnienia .....	99
2.3. Porozumienia zbiorowe .....	100
2.3.1. Efekty porozumień zbiorowych .....	102
2.3.2. Prawo lub swoboda organizowania sporów zbiorowych. ....	102
2.3.2.1. Lex Britannia .....	103
2.3.3. Ustawodawstwo przeciwko dyskryminacji .....	106
3. Prawo szwedzkie a swobodne przemieszczanie się pracowników w Unii Europejskiej .....	107
3.1. Rozporządzenia UE dotyczące swobodnego przemieszczania się .....	107
3.2. Szwedzkie przepisy krajowe .....	109
3.2.1. Swobodne przemieszczanie się z perspektywy prawa wspólnotowego oraz prawa szwedzkiego .....	109
3.2.2. Prawo wjazdu, wyjazdu i pobytu w innych państwach członkowskich .....	110
3.2.3. Prawo stałego pobytu .....	112
3.2.4. Prawo do ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się .....	113
3.2.5. Prawo do świadczeń socjalnych .....	113
3.2.6. Równe traktowanie i zasada niedyskryminacji. ....	113
4. Ogólny stosunek do rozszerzenia Unii oraz szwedzka debata na ten temat przed 1 maja 2004 r. ....	114
4.1. Partie polityczne w parlamencie .....	118





4.2. System przejściowy .....	119
4.3. „Polski hydraulik” .....	119
5. Dane statystyczne .....	120
5.1. Pracownicy .....	121
5.2. Wiek .....	123
6. Efekty swobodnego przemieszczania się osób .....	128
6.1. Rekrutacja .....	128
6.2. „Pracownicy najemni” .....	129
6.3. Sprawa Vaxholmu .....	130
6.3.1. Krótkie streszczenie sprawy Vaxholmu .....	131
6.4. Sprawy znalezione w prasie .....	136
6.4.1. Sektor budowlany .....	136
6.4.2. Dentyści .....	142
6.5. Środowisko pracy .....	143
6.5.1. Środowisko pracy .....	143
7. Zalecane zmiany w szwedzkim modelu rynku pracy .....	146
Bibliografia .....	150





## **Skróty i terminy w języku szwedzkim**

AD, szwedzki Sąd Pracy (Arbetsdomstolen)  
ALI, Narodowy Instytut Pracy (Arbetslivsinstitutet)  
AMV, szwedzki Urząd Środowiska Pracy (Arbetsmiljöverket)  
Byggnads, szwedzki Związek Zawodowy Robotników Budowlanych  
DO, Rzecznik przeciwko Dyskryminacji Etnicznej  
ECJ, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu  
Elektriker förbundet, szwedzki Związek Zawodowy Elektryków  
EU 8, państwa Europy Środkowej i Wschodniej przystępujące do Unii Europejskiej (Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Słowenia, Słowacja)  
EU 10, EU 8 + Malta i Cypr.  
EU 15, 15 państw członkowskich przed rozszerzeniem Unii w maju 2004 r.  
FSU, Fiński Związek Zawodowy Marynarzy  
IF Metall, Związek Metalowców  
ILO, Międzynarodowa Organizacja Pracy.  
ITF, Międzynarodowa Federacja Pracowników Transportu  
Kommunal, Związek Zawodowy Pracowników Komunalnych  
LO, Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych  
Målarförbundet, Związek Malarzy  
SACO, Szwedzka Centralna Organizacja Akademików  
SAGE, Szwedzka Agencja Pracodawców Rządowych  
SALAR, Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionów  
SoS, Krajowy Urząd ds. Zdrowia i Opieki Społecznej (Socialstyrelsen)  
TCO, Centralna Organizacja Związków Zawodowych Urzędników  
Transport, Związek Transportowców (Transportarbetarförbundet)  
SVT, Szwedzka Telewizja Publiczna  
Ustawa o ochronie zatrudnienia (Lag om anställningsskydd 1982:80, LAS)  
Ustawa o Oficjalnym Zatrudnieniu (Lag om offentlig anställning, 1994:260)  
Ustawa o współdecydowaniu (Medbestämmandelagen, 1976:580, MBL)  
Ustawa o zatrudnieniu na umowę o pracę, (Lag om fullmaktsanställning, 1994:261).  
Narzędzie rządowe, Regeringsformen, RF  
Ustawa o zapobieganiu dyskryminacji etnicznej (Lag mot etnisk diskriminering, 1994:134).  
Ustawa o spółkach akcyjnych (Aktiebolagslagen, 2005:551).







## 1. Wprowadzenie

Swobodne przemieszczanie się osób przez granice nie jest w Europie czymś nowym. W ciągu wieków ludzie przemieszczali się po Europie mniej lub bardziej swobodnie, aby znaleźć pracę, aby studiować i aby szukać przygód. W pierwszym tysiącleciu mieliśmy Wikingów, a następnie hanzeatycką sieć kupiecką wokół Bałtyku, uczniowie poruszali się po terytorium całej Europy, aby znaleźć pracę i zdobyć kwalifikacje, studenci rozpoczynali swe studia w innych krajach. Konieczność posiadania paszportów i pozwoleń na pracę oraz inne przeszkody, jakie napotymano na granicach były efektem europejskiej industrializacji i nacjonalizmu, który rozpowszechnił się w końcu XIX wieku. Na tym tle wysiłki Unii Europejskiej podejmowane w celu zapewnienia swobodnego przemieszczania się osób w Europie nie powinny być traktowane jako coś nowego i skomplikowanego. Cel swobodnego poruszania się osób na terytorium Unii Europejskiej ma w głównej mierze charakter ekonomiczny i związany jest z wyrównywaniem poziomów i rozwojem krajowych gospodarek, ze zwiększeniem możliwości poprawy warunków życia dla obywateli UE oraz promocją pokoju i bezpieczeństwa w Europie poprzez zbliżanie państw członkowskich i ich obywateli do siebie.

Celem niniejszego dokumentu jest dokonanie przeglądu podstawowego szwedzkiego prawa pracy, unijnego prawa pracy oraz danych i statystyk dotyczących pracowników z Polski i krajów bałtyckich przybyłych do Szwecji po 1 maja 2004 r. oraz problemów i sugestii dotyczących przyszłych zmian regulacji prawnych, w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się osób pomiędzy Szwecją a innymi państwami członkowskimi.

Korzystaliśmy z takich materiałów parlamentu i rządu szwedzkiego, jak oficjalne raporty, protokoły z prac komitetu, a także protokoły z debat parlamentarnych. Aby zareagować na kwestie obecne w debacie publicznej przestudiowaliśmy artykuły prasowe oraz informacje pochodzące ze związków zawodowych i pracodawców. Dokonałiśmy również przeglądu szwedzkich publikacji naukowych omawiających ten temat.

Raport rozpoczyna się krótkim wprowadzeniem dotyczącym szwedzkiego rynku pracy z perspektywy historycznej. W rozdziale drugim zamieściliśmy zarys modelu szwedzkiego rynku pracy. Rozdział trzeci zawiera krótki opis szwedzkich regulacji prawnych dotyczących mobilności i imi-



gracji itp. Rozdział czwarty poświęcony jest debacie w mediach i parlamencie, która miała miejsce przed rozszerzeniem UE w maju 2004 r. Rozdział szósty zawiera przykłady mobilności pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz dostawców usług, a także wpływ, jaki miało rozszerzenie Unii na rynek pracy w Szwecji oraz statystyki odnoszące się do pracowników z Polski, Estonii, Łotwy i Litwy, obejmujące okres pomiędzy 2004 a 2006 r. Raport kończy się rozdziałem zawierającym zalecenia zmian.

### 1.1. Fakty historyczne

Imigracja do Szwecji zmieniała się na przestrzeni lat. Na początku pierwszego wieku do Szwecji przybywali niemieccy kupcy i rzemieślnicy. W średniowieczu do Szwecji przybyli Walonowie oraz wielu fińskich chłopów. W pewnych okresach również mieszkańcy Szwecji emigrowali do innych krajów.

Po drugiej wojnie światowej miała miejsce liczna imigracja pracowników. Przybywali oni głównie z Europy Południowej oraz z Finlandii. W szwedzkim przemyśle występował duży popyt na niewykwalifikowanych robotników. W latach 1950–1960 rynek pracy w Szwecji był rynkiem mniej lub bardziej otwartym. W latach 60. wiele szwedzkich firm organizowało własne kampanie rekrutacyjne w państwach dzisiejszej bylej Jugosławii, a także we Włoszech, Grecji i Turcji. Ten typ zorganizowanej rekrutacji zakończył się wraz z nadejściem pierwszego kryzysu paliwowego w 1974 r. Zrodziło to ideę powrotu większości obcokrajowców do swoich krajów macierzystych w momencie, gdy spadł popyt na pracowników z zagranicy. Znaczna liczba pracowników fińskich powróciła do Finlandii po przepracowaniu kilku lat w Szwecji, natomiast pracownicy pochodzący z południa Europy pozostali w Szwecji, wraz ze swymi rodzinami i dziećmi urodzonymi już w Szwecji. (Edström)

W 1946 r. Dania i Szwecja zawarły porozumienie o utworzeniu wspólnego rynku pracy, po którym nastąpiło, w 1954 r., pierwsze skandynawskie porozumienie w sprawie wspólnego rynku pracy obejmujące Danię, Norwegię i Szwecję. Nowe, rozszerzone porozumienie zostało podpisane w 1983 r., w momencie przystąpienia do wspólnego rynku pracy Islandii i Wysp Owczych. Skandynawski rynek pracy rozwijał się stopniowo. W początkach XX w. występowały trudności w swobodnym przemieszczaniu się osób pomiędzy krajami Skandynawii, co obecnie ma miejsce w przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej. Ważną częścią skandynawskiego wspólnego rynku pracy jest brak konieczności posiadania paszportu i po-



zwoleń na pobyt dla obywateli tworzących go państw oraz zasada niedyskryminowania obywateli państw skandynawskich na skandynawskim rynku pracy, a także zasada bezpośredniej współpracy pomiędzy publicznymi służbami ds. zatrudnienia. System skandynawski składał się również z wielu konkretnych i szczegółowych porozumień dotyczących zabezpieczeń społecznych dla migrujących pracowników z państw skandynawskich. Dla większości obywateli państw tego regionu swobodne przemieszczanie się pomiędzy znajdującymi się tu państwami jest czymś naturalnym. Chociaż państwa skandynawskie łączą ścisłe więzi historyczne, kulturowe i językowe, obywatele tych krajów wahali się, czy przeprowadzić się z jednego państwa do drugiego. Mobilność oznaczała najczęściej ruch transgraniczny. Zasady skandynawskiego rynku pracy zostały obecnie w mniejszym lub większym stopniu zastąpione przez ustawodawstwo Unii Europejskiej. Mimo, iż Szwecja jest stosunkowo młodym członkiem Unii Europejskiej, nasz kraj posiada długą tradycję swobodnego przemieszczania się osób pomiędzy krajami skandynawskimi. (Edström)

Wspólny skandynawski rynek pracy oraz idea swobodnego przemieszczania się pracowników w Unii Europejskiej mają podobne cele, lecz nie są identyczne pod względem struktury. Swobodne przemieszczanie się osób na terytorium Unii Europejskiej ma na celu umożliwienie nam odzyskania możliwości przemieszczania się, którą niegdyś posiadaliśmy oraz rozszerzenie jej na zwykłych obywateli. Dla Unii Europejskiej idea ta ma przede wszystkim znaczenie gospodarcze. (Edström)

Recesja ekonomiczna w latach 70. i opór ze strony zarówno związków zawodowych, jak i pracodawców wobec przyjmowania imigrantów sprawił, że Szwecja zmieniła przepisy dotyczące migracji. W zamian Szwecja rozpoczęła przyjmowanie uchodźców. (Borevi, Skr 2001/02:129, bilaga 4 till LU 2003/04)

Masowa imigracja zarobkowa, wraz z uchodźcami oraz osobami ubiegającymi się o azyl, spowodowały, że szwedzki rynek pracy był jednym z najbardziej wielonarodowościowych. Spośród siły roboczej zamieszkałej na stałe w Szwecji, 11,5% to osoby posiadające inne obywatelstwo niż szwedzkie i urodzone poza naszymi granicami. Każdego roku tysiące osób przyjeżdża podjąć tu tymczasową pracę, na 3 do 18 miesięcy. W 1995 r. Szwecja przystąpiła do Unii Europejskiej wzbogacając ją o swój wolny rynek i swobodne przemieszczanie się pracowników. Rozszerzenie Unii w maju 2004 r. o dziesięciu nowych członków spowodowało zwiększenie liczby osób przyjeżdżających do Szwecji podjąć pracę tymczasową. (Edström)

Osoby z innych krajów wykazują słabsze powiązania z rynkiem pracy niż osoby pochodzenia szwedzkiego. Pracownicy zagraniczni często do-



stają prace tymczasowe, a także częściej prowadzą działalność na własny rachunek. Często wykonują prace dla osób niewykwalifikowanych lub prace fizyczne. Są gorzej opłacani, mają gorsze środowisko pracy i niezbyt dobre możliwości rozwoju kariery. (Skr 2001/02:129).

Najwięcej osób pracujących pomiędzy 15 a 64 rokiem życia mieszka w Danii – 76%; w Szwecji – 72%, zaś w Polsce jedynie 52%. Ogółem rzecz biorąc, najwyższy odsetek występuje w krajach północnej i zachodniej Europy, zaś najniższy w krajach Europy Południowej i Wschodniej. Wytłumaczeniem niskiego odsetka pracowników w Europie Południowej jest stosunkowo mała liczba pracujących kobiet, podczas gdy w Europie Wschodniej wynika to z niskiego odsetka pracujących mężczyzn. (Edström)

Stopa bezrobocia w Szwecji wynosi 6%. Odsetek osób, które pozostają bezrobotne przez długi czas – dłużej niż przez rok – wynosi 1%. 30% kobiet w Szwecji pracuje na pół etatu. W porównaniu z państwami UE 15, w Szwecji zdarza się niewiele wypadków w miejscu pracy. W czołowej trójce spośród państw UE 15 znajdują się Francja, Hiszpania i Luksemburg. Obszar życia zawodowego we wszystkich krajach UE 15, w którym występuje największa liczba wypadków w miejscu pracy, to przemysł budowlany. Ponieważ pracuje w nim więcej mężczyzn niż kobiet (kobiety stanowią jedynie 8–9% zatrudnienia), to właśnie oni najczęściej ulegają wypadkom w miejscu pracy. (Arbetslivs fakta nr 1 2006, luty. Szwedzki Urząd Środowiska Pracy)

## 2. Szwedzki model rynku pracy

Każda osoba obecna na szwedzkim rynku pracy musi mieć zagwarantowany pewien poziom warunków pracy, bez względu na to, czy jest ona obywatelem szwedzkim czy nie. Różne kraje wybrały różne metody ochrony własnej siły roboczej. W Szwecji ochrona pracownika opiera się głównie na porozumieniach zbiorowych zawieranych przez posiadające silną pozycję związki zawodowe z pracodawcami lub związkami zawodowymi pracodawców. System porozumień zbiorowych jest wspierany ustawodawstwem krajowym. Ochrona i kontrolowanie, aby porozumienia zbiorowe i ustawodawstwo krajowe były przestrzegane w praktyce w każdym miejscu pracy, jest zadaniem związków zawodowych.

W każdym przypadku pozycja pracownika zagranicznego jest bardziej niepewna niż pracownika szwedzkiego. Społeczeństwo oraz związki zawodowe mają obowiązek upewnić się, czy ze względu na swoje niepewne położenie, pracownicy zagraniczni nie są wyzyskiwani lub wykorzystywa-



ni, np. otrzymując niższe wynagrodzenie lub pracując w niedopuszczalnych warunkach. Nie jest to zagadnienie dotyczące jedynie rynku pracy, lecz także całego społeczeństwa (Pettersson).

Prawo pracy często zapewnia pracownikom ochronę w kwestii zdrowia i bezpieczeństwa oraz wynagrodzeń, itp. Zwykle oznacza to dodatkowe koszty dla pracodawcy. Inne poziomy ochrony pracownika oraz inne koszty pracy w różnych krajach mogą, przynajmniej w teorii, doprowadzić do „dumpingu społecznego”. Rynek wewnętrzny UE obejmuje państwa członkowskie, z których każde ma inne koszty pracy, co może wpływać na płace i ochronę socjalną w krajach przyjmujących. Może to również mieć wpływ na konkurencję na rynku pracy. Ustawodawstwo krajowe dotyczące pracy, w głównej mierze odnoszące się do płac i ochrony pracowników, stwarza problemy dla swobodnego przepływu usług. Obserwuje się, że nie istnieje bezpośrednie połączenie pomiędzy kosztami pracy i konkurencyjnością. (Ahlberg)

## **2.1. Związki zawodowe i organizacje zrzeszające pracodawców**

W Szwecji ponad 80% pracowników pobierających wynagrodzenie jest zrzeszonych w związkach zawodowych. Ten wysoki odsetek może być wytłumaczony kilkoma czynnikami: po pierwsze, istnieje bezpośredni związek pomiędzy systemem zasiłków dla bezrobotnych oraz związkami zawodowymi; po drugie, istnieje silny związek pomiędzy partią socjaldemokratyczną a ruchem związków zawodowych, w większości zrzeszonych w Szwedzkiej Konfederacji Związków Zawodowych.

Największą federacją zrzeszającą pracownicze związki zawodowe jest Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych (LO), skupiająca 1,8 miliona członków. Centralna Organizacja Związków Zawodowych Urzędników (TCO) jest największą federacją zrzeszającą pracowników wykwalifikowanych i liczy 1,3 miliona członków, zaś Szwedzka Centralna Organizacja Akademików (SACO), licząca 500 tys. członków, jest federacją zrzeszającą pracowników wykwalifikowanych z wykształceniem uniwersyteckim.

Po stronie organizacji zrzeszających pracodawców istnieje Szwedzka Konfederacja Przedsiębiorców (SN), która zrzesza pracodawców prywatnych, zarówno jako pracodawców oraz jako członków konkretnej gałęzi przemysłu, posiada 50 związków zawodowych oraz skupia 46 tys. pracodawców. Organizacją strony publicznej jest Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionów (SALAR), zaś Szwedzka Agencja Pracodawców Rządowych (SAGE) jest agencją reprezentującą państwo ze strony rządu.



LO jest upoważniona do prowadzenia negocjacji zbiorowych oraz do zawierania porozumień zbiorowych. Federacja jest ważnym czynnikiem kształtującym płace na rynku i w efekcie odpowiada za rozwój gospodarczy na rynku pracy.

Organizacje zrzeszające związki zawodowe istniejące na rynku pracy są organizacjami typu non-profit; każda z nich jest upoważniona do zawierania porozumień itp. Prawa członkowskie są regulowane wyłącznie przepisami stowarzyszenia. Ochrona przeciw dyskryminacji opiera się na różnorodnych ustawach, które zakazują dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, wyznanie lub przekonania, orientację seksualną i niepełnosprawność. Ochrona obejmuje takie kwestie, jak członkostwo w związkach zawodowych, prawo do otrzymywania usług świadczonych przez związek oraz prawo do otrzymania porady prawnej. (Sigeman)

### **2.1.1. Rola związków zawodowych**

Ogólnie rzecz biorąc, szwedzkie związki zawodowe podzielają opinię na temat pracowników zagranicznych przybywających do Szwecji. Związki zawodowe nie są przeciwne podejmowaniu pracy w Szwecji przez osoby z zagranicy. Zadaniem szwedzkiego ruchu związkowego nie jest niedopuszczenie imigrantów do rynku pracy, lecz zapewnienie silnej pozycji na rynku pracy wszystkim osobom na nim obecnym, a także ochrona płac, zapewnienie bezpieczeństwa pracy oraz praw socjalnych związanych z pracą i środowiskiem pracy. Wszystko to łatwo łączy się z polityką dopuszczania obcokrajowców na szwedzki rynek pracy.

Związki zawodowe były od początku pozytywnie nastawione do rozszerzenia Unii Europejskiej, rozumianego jako ważny etap w dążeniu do pokoju i rozwoju społecznego i dlatego nie domagały się żadnych zwolnień dla nowych państw członkowskich dotyczących rynku pracy. (Pettersson)

W szwedzkim modelu rynku pracy możliwość niezależnego działania na szeroką skalę jest typowa dla pracodawców i ich związków, a także dla związków zawodowych. Ustawodawstwo jest dość rozległe, lecz często istnieją skodyfikowane przepisy ustalone uprzednio w porozumieniach zbiorowych osiągniętych przez związki zawodowe oraz pracodawcę i jego związek. Można je w dużej mierze zastąpić porozumieniami zbiorowymi. Ustawodawstwo określa również zasady wspierające model szwedzki oraz przewiduje korzyści dla stron, które podpisały układ zbiorowy. (Glavå)

W kwestii rynku pracy, szwedzki rząd ograniczył swoją rolę do wzięcia odpowiedzialności za uregulowanie spraw dotyczących środowiska pracy i prawa ochronnego, którego w celem było stworzenie najkorzystniejszych warunków dla związków zawodowych i związków pracodawców



obecnych na rynku. Rolą rządu jest wyposażenie tych organizacji w jak najlepsze narzędzia do regulacji rynku pracy, np. poprzez negocjacje i porozumienia zbiorowe. Nie istnieje organ kontrolujący czy prawo pracy lub podpisane z pracodawcą porozumienia zbiorowe są przestrzegane. Upewnienie się, że pracodawca akceptuje warunki i podpisuje porozumienie zbiorowe, a także, że jego postanowienia są przestrzegane, jest rolą związków zawodowych. (Glavå)

Szwedzkie porozumienie zbiorowe jest ważne jedynie w odniesieniu do pracy wykonanej na terytorium Szwecji, o ile strony nie uzgodniły inaczej. Fakt, że przedsiębiorstwo zagraniczne podpisało porozumienie zbiorowe ze związkiem zawodowym w swoim kraju nie wpływa na prawo związków szwedzkich do wymagania podpisania szwedzkiego porozumienia zbiorowego. Zgodnie z prawem szwedzkim, tzw. przepisem Lex Britannia, ustawa o współdecydowaniu 25a, 31 oraz 43.3, szwedzkie związki zawodowe mogą za pomocą sporu zbiorowego wymóc na przedsiębiorstwie zagranicznym podpisanie szwedzkiego porozumienia zbiorowego. (Siegevan)

W celu ochrony pracowników indywidualnych istnieją ograniczenia dotyczące prawa zawierania określonych indywidualnych umów o pracę. Obowiązujące przepisy prawa lub porozumienia zbiorowego nie mogą być łamane w indywidualnej umowie o pracę. Taka umowa jest zwyczajowo związana z państwem, w którym pracownik jest zatrudniony. (Glavå)

## 2.2. Zarys szwedzkiego prawa pracy

Tradycyjny podział prawa pracy na prawo zbiorowe i prawo indywidualne bierze się z faktu, że ustawodawstwo dotyczące pracy istnieje na dwóch poziomach i posiada różnych adresatów. Na poziomie zbiorowym ustawodawstwo dotyczy przepisów dotyczących relacji pomiędzy organizacjami rynku pracy oraz związkami zrzeszającymi pracowników, a pracodawcą lub związkami zawodowymi pracodawców. Prawo indywidualne reguluje kwestie dotyczące umowy o zatrudnienie oraz stron podpisujących umowę. Pracodawcy mogą być częścią systemu pracy, zarówno jako jednostki, jak i w formach zbiorowych.

Zbiorowe prawo pracy, tak nazywane w Szwecji, dotyczy tych obszarów prawa regulującego stosunki pomiędzy pracownikami a kadrami zarządzającą, w tym prawo pracowników do organizacji, procesu negocjacji zbiorowych oraz egzekucji porozumień zbiorowych.

W trakcie okresu ważności porozumienia zbiorowego, zgodnie z ustawą o współdecydowaniu, zabronione jest stosowanie sporu zbiorowego przez strony porozumienia lub ich członków. Istnieją jednak pewne wy-



jątki od zasady niestosowania sporu zbiorowego. Jednym z wyjątków jest prawo podejmowania działań wtórnych w celu wsparcia legalnego sporu pierwotnego. Podmioty niezwiązane ze sobą porozumieniami zbiorowymi mają prawo stosować spór zbiorowy w odniesieniu do jakiegokolwiek kwestii związanej z pracą. (Edström)

W Szwecji nie istnieją mechanizmy ani ustawodawstwo, za pomocą których porozumienia zbiorowe stałyby się ogólnie stosowane. Szwecja posiada model autonomicznych porozumień zbiorowych. To wyłącznie związki zawodowe są odpowiedzialne za zabezpieczenie ogólnego poziomu płac i warunków zatrudnienia. Osiągane jest to za pomocą porozumień z organizacjami zrzeszającymi pracodawców oraz poprzez wymóg nakładany na każdego niezrzeszonego pracodawcę krajowego lub zagranicznego, dotyczący podpisania porozumień zbiorowych, w których pracodawca podejmuje się stosowania postanowień porozumienia zbiorowego obejmującego daną branżę (porozumienia dotyczące stosowania). (Ahlberg)

Jeżeli pracodawca niezrzeszony odmawia podpisania porozumienia zbiorowego, wówczas standardową procedurą jest bojkot tego pracodawcy przez związek zawodowy. Polega on odmowie przez członków związku zawodowego pracy dla pracodawcy zewnętrznego. Bojkot nie działa w przypadku, gdy u danego pracodawcy lub w miejscu pracy nie są zatrudnieni członkowie związku zawodowego. Pracodawca zagraniczny, który zatrudnia pracowników tymczasowo w danym kraju, może nie wyrażać chęci zatrudniania członków związków zawodowych. Bojkot jest narzędziem wspieranym często przez działania wtórne, np. solidarność z bojkotującymi, w celu uczynienia bojkotu pierwotnego bardziej skutecznym. (Ahlberg)

### **2.2.1. Zbiorowe prawo pracy**

Szwedzkie zbiorowe prawo pracy, dotyczy obszarów prawa regulującego stosunki pomiędzy pracownikami a kadrami zarządzającą, w tym prawo pracowników do zrzeszania się, procesu negocjacji zbiorowych oraz egzekucji porozumień zbiorowych.

**Ustawa o współdecydowaniu** (Medbestämmandelagen, 1976:580, MBL) jest jedną z głównych ustaw regulujących kwestie zbiorowego prawa pracy. Reguluje ona:

- a) prawo do organizacji, formowania, wstępowania lub wspierania organizacji pracowniczych, przysługujące zarówno pracodawcy, jak i pracownikowi,
- b) prawo do negocjacji zbiorowych poprzez przedstawicieli związku zawodowego,





- c) prawo do angażowania się w inne działania w celu wzajemnej pomocy lub ochrony,
- d) Prawo do sporów zbiorowych, takich jak strajk, zobowiązanie do utrzymania spokoju społecznego na mocy porozumienia zbiorowego regulującego określone kwestie, zasady stosunków i procedur negocjacji zbiorowych,
- e) status prawny porozumienia zbiorowego,
- f) prawo do otrzymywania i zobowiązanie do udzielania informacji,
- g) prawo weta,
- h) prawo interpretacji porozumień zbiorowych, ustawodawstwa itp.

Szwedzki model zakłada istnienie zdecentralizowanych negocjacji zbiorowych, jednakże nie oznacza to tworzenia lub zachęcania do zakładania konkurencyjnych związków zawodowych. W Szwecji istnieją silne związki zawodowe, ze ścisłym systemem struktury organizacyjnej oraz niską lub niemal nieistniejącą konkurencją pomiędzy nimi dotyczącą tego, który ze związków zrzesza jakich pracowników. Przedmiotem zainteresowania jest spojrzenie zbiorowe, zaś spojrzenie na jednostkę ma niewielkie znaczenie. W ostatnim czasie w Szwecji odnotowano głosy krytyki, które mogły wynikać z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.<sup>1</sup>

Szwedzkie związki zawodowe mają silną pozycję dzięki ustawie o współdecydowaniu, dobremu systemowi organizacji pracowników oraz dużej liczbie członków. W momencie ustanowienia stosunku negocjacyjnego, związek ma prawo do negocjacji płac i warunków zatrudnienia, dotyczących wszystkich członków związku. Związek zawodowy jest zobowiązany sprawiedliwie reprezentować pracowników, z zachowaniem zasad równości i nie dyskryminując ich ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną oraz sprawność fizyczną i umysłową. Od momentu ustanowienia stosunku negocjacyjnego, pracodawca nie może zmieniać warunków i zasad zatrudnienia, możliwości dotyczących działań produkcyjnych itp. bez negocjacji ze związkiem zawodowym. Zarówno pracodawca lub związek zawodowy pracodawców, jak i pracownicy związek zawodowy, są wzajemnie zobowiązane do zwoływania posiedzeń i konsultacji.

Poza ogólnym zobowiązaniem negocjowania w dobrej wierze, pracodawca ma obowiązek porozumieć się ze związkiem zawodowym, z któ-

<sup>1</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, Strasburg. Sprawa Ewaldsson przeciw Szwecji nr 7252/01 z dn. 13 lutego 2007 r. Sprawa dotyczy związku budowlanych oraz prawa związków do pobierania opłaty od pracowników przemysłu budowlanego niezrzeszonych w związkach zawodowych, jako rekompensaty za działania związku polegające na kontroli przestrzegania ich praw oraz zapewnieniu im sprawiedliwego wynagrodzenia.





rym ustanowiony został stosunek negocjacyjny. Prawo do informacji jest niezbędnym elementem udanych negocjacji oraz jest istotne dla tworzenia równości pomiędzy związkiem zawodowym a pracodawcą. Obie strony muszą mieć identyczny dostęp do informacji w kwestiach dla obu stron istotnych.

W trakcie okresu ważności porozumienia zbiorowego, zabronione jest stosowanie sporu zbiorowego przez strony porozumienia lub ich członków. Istnieją jednak pewne wyjątki od zasady niestosowania sporu zbiorowego. Jednym z wyjątków jest prawo podejmowania działań wtórnych w celu wsparcia legalnego sporu pierwotnego. Podmioty niezwiązane ze sobą porozumieniami zbiorowymi mają prawo stosować spór zbiorowy. (Edström)

Od chwili zawarcia porozumienia zbiorowego przez pracodawcę i związek zawodowy, obie strony są zobowiązane do utrzymania spokoju w kwestiach, do których odnosi się porozumienie zbiorowe. Oznacza to, że niedozwolone jest stosowanie sporów zbiorowych jako formy wywierania presji na drugą stronę porozumienia, w celu dokonania zmian w porozumieniu zbiorowym, ustawa o współdecydowaniu (MBL, s 41).

Dozwolone są działania solidaryzujące się z organizatorami sporu, w celu wsparcia pierwotnego sporu prawnego. Musi on zostać rozwiązany przez radę związku, zgodnie z zasadami przyjętymi przez związek. Sytuacja ta może mieć miejsce jedynie w przypadku braku ważnego porozumienia pomiędzy stronami. Strona porozumienia podejmująca działania solidaryzujące nie może czerpać jakichkolwiek korzyści z tego działania. (Siegeiman)

### **2.2.2. Ochrona płac minimalnych**

Państwa członkowskie UE sądzą, iż konieczny jest określony poziom standardów pracy, który musi zostać utrzymany przez wszystkich pracodawców w danym sektorze przemysłu lub zawodzie. Metody osiągnięcia tego stanu rzeczy są różne w poszczególnych państwach członkowskich.

Jeżeli pracodawca niezrzeszony odmawia podpisania porozumienia zbiorowego, wówczas standardową procedurą jest zadeklarowanie bojkotu pracodawcy przez związek zawodowy. Bojkot pracodawcy polega na odmowie pracy dla pracodawcy zewnętrznego przez członków związku zawodowego. Bojkot nie działa w przypadku, gdy u danego pracodawcy lub w miejscu pracy nie są zatrudnieni członkowie związku zawodowego. Pracodawca zagraniczny, który zatrudnia pracowników tymczasowo w danym kraju, może nie wyrażać chęci zatrudniania członków związków zawodowych. Bojkot jest narzędziem wspieranym często przez działania





wtórne, np. solidarność z bojkotującymi, w celu uczynienia bojkotu pierwotnego bardziej skutecznym.

Niewiele szwedzkich porozumień zbiorczych określa stawki wynagrodzenia. Mówią one jedynie o minimalnych stawkach dla młodych pracowników z niewielkim doświadczeniem zawodowym. Płace większości pracowników są efektem negocjacji na poziomie lokalnym pomiędzy pracodawcą indywidualnym a związkiem zawodowym. Przykładowo, w sektorze budowlanym płace są negocjowane a praca jest rozliczana na akord. Ramą dla negocjacji na poziomie lokalnym są sektorowe porozumienia zbiorowe. Dzięki nim system jest elastyczny i daje się dostosować do konkretnego środowiska lokalnego. Prawo do stosowania sporów zbiorowych przeciwko pracodawcom znajdującym się poza systemem negocjacji zbiorowych jest bardzo ważne dla funkcjonowania autonomicznego modelu porozumień zbiorowych. Podstawą tego systemu jest prawo do stosowania sporów zbiorowych przeciwko pracodawcom znajdującym się poza systemem negocjacji zbiorowych.

### 2.2.3. Ustawa o ochronie zatrudnienia

Prawo o zatrudnieniu jest ustawodawstwem chroniącym indywidualnego pracownika i jego prawa wynikające z indywidualnych umów o pracę oraz ustawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa pracy.

Pracownicy objęci umową o pracę są chronieni prawem, ustawą o ochronie zatrudnienia (Lag om anställningsskydd 1982:80), przed niesprawiedliwym nielegalnym zwolnieniem dyscyplinarnym lub rozwiązaniem umowy. Przepis mówiący o „usprawiedliwionym powodzie”, stanowi, że pracodawca musi mieć uzasadniony powód, aby podjąć działania przeciwko pracownikowi.

Pracownikom objętym umową o pracę przysługuje ochrona zatrudnienia określona w ustawie o ochronie zatrudnienia. Stosunek pracy jest traktowany w pierwszej kolejności jako kwestia podlegająca prawu kontraktowemu.

Dyrektywa UE dotycząca delegowania pracowników ma na celu zagwarantowanie pracownikom delegowanym identycznych zasad i warunków zatrudnienia, jak w przypadku innych pracowników w państwie członkowskim UE lub EOG, na którego terytorium wykonywana jest praca.

Delegowanie pracowników odnosi się do następujących trzech sytuacji, w których pracodawcy:

- delegują pracowników na własny rachunek i pod swoim kierownictwem na terytorium Szwecji, w ramach umowy zawartej między przedsiębiorstwem delegującym a odbiorcą usług, działającym w Szwecji,



- delegują pracowników do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium Szwecji, lub
- jako przedsiębiorstwo pracy tymczasowej albo agencja wynajmująca personel wynajmuje pracownika przedsiębiorstwu, prowadzącemu działalność gospodarczą lub działającemu na terytorium Szwecji, o ile przez cały okres delegowania istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem pracy tymczasowej lub agencją wynajmującą a pracownikiem.

Pracownik delegowany jest pracownikiem, który na co dzień pracuje w innym kraju, jednakże przez pewien okres wykonuje swoją pracę w sposób określony powyżej. Szwecja wdrożyła dyrektywę poprzez ustawę o delegowaniu pracowników za granicę (SFS 1999:678). Związki zawodowe są odpowiedzialne za kontrolę przestrzegania przepisów i porozumień zbiorowych.

Związki zawodowe współpracują w kwestii kontroli pracodawców pod względem przestrzegania przepisów prawa pracy. Związki zawodowe nie popierają pracodawców zatrudniających pracowników prowadzących działalność na własny rachunek lub konsultantów, którzy nie podpisali porozumień zbiorowych. Związki zawodowe wspierają się nawzajem w kwestiach zdobywania informacji i dokumentów. Każda federacja związków zawodowych posiada własny centralny system dokumentacji dotyczącej porozumień zbiorowych.

### 2.3. Porozumienia zbiorowe

Organizacje obecne na szwedzkim rynku pracy – związki zawodowe i pracodawcy lub ich związki – są odpowiedzialne za regulowanie warunków na rynku pracy. W szwedzkim prawie pracy nie istnieje ustawodawstwo ogólne regulujące warunki na rynku pracy. Nie istnieje ustawodawstwo regulujące płace minimalne. Regulacja i ochrona płac odbywa się poprzez porozumienia zbiorowe lub indywidualną umowę o pracę.

Porozumienia zbiorowe są dominującym instrumentem ochrony pracowników. W innych krajach ochrona, która w Szwecji jest zapewniana przez porozumienia zbiorowe, jest uregulowana prawnie. Jeżeli warunki pracy są uregulowane przez szwedzkie prawo, często istnieje możliwość zawarcia porozumień zbiorowych o innej treści niż brzmienie danego prawa. Pracownik oraz związki zawodowe pracodawców mogą zawrzeć inne porozumienie niż określone w ustawodawstwie, jednakże jedynie poprzez związek zawodowy oraz porozumienie zbiorowe.

Porozumienia zbiorowe są prawem prywatnym zawartym w szwedzkim systemie prawa pracy. System, który opiera się na negocjacjach i po-



rozumieniach zbiorowych, wymaga silnych partnerów na rynku pracy. Zarówno pracownicy jak i pracodawcy mają do dyspozycji niezależne organizacje o mocnej pozycji, które wspierają system negocjacji zbiorowych. Niezależność związków zawodowych jest ważną częścią szwedzkiego modelu rynku pracy. Powyżej 80% zatrudnionych na rynku pracy jest członkami związków zawodowych. W związku z tym porozumienia zbiorowe podpisane przez związki zawodowe mają zastosowanie do ponad 80% zatrudnionych, ze względu na ich efekt normatywny. Ponad 90% zatrudnionych jest na różne sposoby chronionych przez porozumienia zbiorowe na rynku pracy.

Porozumienia zbiorowe są tak powszechne, gdyż przynoszą bezpośrednie efekty. Nie istnieje potrzeba ustawodawstwa regulującego płace minimalne oraz podstawowe warunki pracy, a także regulacji dotyczących rozszerzenia zakresu porozumień zbiorowych, ze względu na dużą liczbę członków związków zawodowych. Jesienią 2000 r. podpisane zostało pierwsze porozumienie zbiorowe dla zawodowych piłkarzy.

Porozumienia zbiorowe są zawierane pomiędzy partnerami na rynku pracy na różnych poziomach. W związku z tym opierający się na nich system jest zdecentralizowany. Negocjacje prowadzone są na co najmniej trzech poziomach.

Po pierwsze, istnieją tzw. porozumienia główne. Są one zawarte pomiędzy Szwedzką Agencją Pracodawców Rządowych (SAGE) oraz Szwedzką Konfederacją Związków Zawodowych (LO). Porozumienie główne nie jest samo w sobie porozumieniem zbiorowym, jako że jest ono bardziej listem intencyjnym podpisanym przez dwie organizacje centralne po stronie pracodawcy i pracownika.

Następnym poziomem są „porozumienia centralne”. Porozumienia centralne są identyczne dla wszystkich przedsiębiorstw i składają się z wytycznych dotyczących sposobu, w jaki należy sfinalizować porozumienia lokalne pomiędzy różnymi lokalnymi związkami zawodowymi a pracodawcami. Porozumienia lokalne mogą mieć dwie postacie: albo niezależnych porozumień, albo porozumień uzupełniających. Porozumienia uzupełniające określają takie kwestie zawarte w porozumieniach centralnych, jak godziny pracy oraz płace. Zgodnie z ustawą o współdecydowaniu (MBL s. 27), porozumienia lokalne są nieważne, jeśli nie są zgodne z porozumieniami centralnymi.

Ostatnią formą porozumienia zbiorowego jest „porozumienie o stosowaniu”. Porozumienie to jest porozumieniem zbiorowym, w którym pracodawca podejmuje się stosowania porozumień zbiorowych obejmujących daną branżę.





Ustawa o współdecydowaniu (MBL s. 23) nakazuje, aby porozumienia zbiorowe były zawierane w formie pisemnej, posiadały określoną treść oraz zostały podpisane przez obie strony obecne na rynku pracy, czyli pracodawcę i związek zawodowy.

### **2.3.1. Efekty porozumień zbiorowych**

Porozumienie zbiorowe posiada kilka funkcji. Od samego początku porozumienie było jedynym sposobem na wywalczenie lepszych warunków pracy dla pracowników oraz na ograniczenie konkurencji. W rezultacie warunki pracy nadal nie należą do ustawodawstwa dotyczącego konkurencji. Porozumienie jest sposobem regulacji rynku pracy, ponadto daje różnym sektorom możliwość stworzenia przepisów, które dokładnie odpowiadają ich potrzebom. System ten uczynił rynek szwedzki elastycznym, gdzie zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe są zadowolone. Porozumienia zbiorowe są również dokumentem zapewniającym spokój na rynku pracy. Istnienie porozumień zbiorowych w wielu przypadkach zapewnia korzyści dla obu sygnatariuszy. Dla związków zawodowych są one kluczem do uzyskania możliwości wpływu na miejsce pracy oraz prawa do otrzymywania lub żądania informacji od pracodawcy. Różnice pomiędzy związkami, które podpisały porozumienia z pracodawcą, a związkami bez takich porozumień jest znaczące i dotyczą przede wszystkim praw i możliwości wpływania na pracodawcę. Wszystkie prawa i efekty wynikające z porozumień zbiorowych sprawiają, że zarówno związek zawodowy, jak i pracodawca, są zainteresowani zawarciem porozumień zbiorowych. Duże związki zawodowe nigdy do tej pory nie rozważyły możliwości nie podpisania porozumień, podobnie zresztą jak w przypadku pracodawców i ich związków zawodowych. (Glavå)

### **2.3.2. Prawo lub swoboda organizowania sporów zbiorowych**

Prawo organizowania sporów zbiorowych a prawo WE.

1. Konwencja nr 87 i nr 98 Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) zajmuje się kwestią wolności zgromadzeń, negocjacji zbiorowych oraz prawa do strajku. Prawo do strajku jest również częścią tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim. Poszanowanie praw podstawowych także jest ogólnym założeniem prawa wspólnotowego, art. 6 Traktatu UE.

2. Prawo do organizowania sporów zbiorowych jest ważną częścią szwedzkiego modelu rynku pracy. Prawo do strajku jest chronione przez szwedzką konstytucję (Regeringsformen, rozdz. 2 pkt 17). „Związki zawodowe, pracodawcy indywidualni oraz organizacje pracodawców mają prawo organizowania sporów zbiorowych, przy czym nie są wówczas związane jakimikolwiek postanowieniami określonymi prawnie lub po-





przez porozumienie”. Prawa te są również umacniane przez prawo UE i powinny być przestrzegane w UE.

UE nie posiada kompetencji formalnych, aby regulować kwestie dotyczące prawa strajku, prawa lokautu oraz prawa zrzeszania się (art. 137 Traktatu WE).

3. Prawo organizowania sporów zbiorowych stoi ponad niektórymi wolnościami gospodarczymi UE. Rozporządzenie (WE) nr 2679/98 z dnia 7 grudnia 1998 r. mówi, że zasada swobodnego przepływu towarów nie wpływa na prawo lub wolność podejmowania działań objętych szczególnymi systemami stosunków pracy właściwych każdemu Państwu Członkowskiemu.

Podstawowe pytanie w sprawie Vaxholm brzmi, w jaki sposób należy wyważyć korzystanie z zasady swobodnego przepływu oraz podstawowe prawo do organizowania działań zbiorowych. (Streszczenie sprawy, str. 51). Ahlberg, Bruun i Malmberg są zdania, iż żadna z tych kwestii nie posiada większej ważności niż pozostałe.

#### **2.3.2.1. Lex Britannia**

Wyrok w sprawie Britannia, AD 1989 nr 120, pokazuje, że spory zbiorowe, które mają na celu zastąpienie lub zmianę istniejącego porozumienia zbiorowego związanego z określonym miejscem pracy, są bezprawne, nawet jeżeli osoby organizujące spór zbiorowy nie są związane porozumieniem w miejscu pracy. Orzeczenie to ograniczyło związkowi zawodowemu możliwość walki z dumpingiem społecznym pochodzącym z zagranicy. W związku z tym parlament szwedzki postanowił wprowadzić poprawkę do ustawy o współdecydowaniu, ustanawiającą wyjątki od wyroku w sprawie Britannia. Poprawka, zwana Lex Britannia, mówi, że zakaz organizowania sporów zbiorowych w celu zastąpienia istniejących porozumień zbiorowych ma zastosowanie jedynie w przypadku sporów wynikających ze stosunku zatrudnienia, do którego bezpośrednio odnosi się ustawa o współdecydowaniu, co dotyczy wszystkich pracodawców zarejestrowanych w Szwecji. Zakaz ten nie ma zastosowania w odniesieniu do pracodawców zagranicznych, którzy są tymczasowo aktywni na szwedzkim rynku pracy oraz którzy sprowadzają własną siłę roboczą. Należy zauważyć, że cała sytuacja miała miejsce przed przystąpieniem Szwecji do Unii Europejskiej. Dyskryminacja pracowników z innych krajów nie była więc tu kwestią do rozpatrzenia.

Szwedzcy pracodawcy są chronieni przed sporami zbiorowymi, które mają na celu zastąpienie porozumień zbiorowych, którymi są związani. Pracodawcy zagraniczni nie posiadają identycznej ochrony prawnej.



Podczas okresu ważności porozumienia zbiorowego, zgodnie z ustawą o współdecydowaniu, zabronione jest organizowanie sporu zbiorowego przez strony porozumienia lub ich członków. Istnieją jednak wyjątki od zasady nieorganizowania sporu zbiorowego. Jednym z wyjątków jest prawo podejmowania działań wtórnych w celu wsparcia legalnego sporu pierwotnego. Podmioty niezwiązane ze sobą porozumieniami zbiorowymi mają prawo organizować spór zbiorowy.

Porozumienie zbiorowe jest najlepszym instrumentem, które chroni pracodawcę przed konkurowaniem z niskimi cenami oraz stosowaniem konkurencji pomiędzy pracownikami z różnych krajów. Szwedzki związek zawodowy jest najlepszą gwarancją dla pracodawców, którzy podpisali porozumienia zbiorowe. Jeżeli pracodawca odmawia podpisania porozumienia zbiorowego, wówczas związek zawodowy ma prawo zorganizować spór zbiorowy.

Z prawnego punktu widzenia, w systemie szwedzkim pracownicy niezrzeszeni nie mają żadnych praw wynikających z porozumienia zbiorowego. Związek zawodowy ma prawo wymóc na pracodawcy stosowanie warunków określonych przez porozumienia zbiorowe w stosunku do pracowników niezrzeszonych na równi z pracownikami zrzeszonymi w związkach. Jeżeli pracodawca nie zastosuje tychże warunków, może zostać zmuszony do zapłacenia rekompensaty dla związku zawodowego.

Działania związków zawodowych mające na celu kontrolę przestrzegania porozumień zbiorowych mogą przyjmować kilka form.

- Wykorzystanie prawa do informacji i negocjacji zanim pracodawca najmie konsultanta.
- Lokalny związek zawodowy jest zobowiązany sprawdzić, czy każdy pracownik lub konsultant z zagranicy podpisał porozumienie zbiorowe. Sprawdzenie listy płac itp.
- Jeżeli pracodawca podpisał porozumienie zbiorowe, wykorzystanie prawa do informacji w celu uzyskania informacji dotyczących księgowości oraz innych dokumentów.

Zmuszenie pracodawcy, który nie zatrudnia członków związków zawodowych do podpisania porozumienia zbiorowego.

- Zastosowanie rozdz. 10 ustawy o współdecydowaniu w celu prowadzenia negocjacji z pracodawcą.
- Współpraca ze związkami zawodowymi z innych krajów.
- Współpraca z różnymi władzami.

Porozumienia zbiorowe z pracodawcami/przedsiębiorstwami zagranicznymi funkcjonującymi na terytorium Szwecji muszą obejmować kwestie nieuregulowane w standardowych porozumieniach krajowych. Związek zawodowy musi uwzględnić następujące kwestie:





- W przypadku sporu prawnego, dotyczącego porozumienia zbiorowego, zastosowanie ma prawo szwedzkie.
- Sprawę rozpatruje sąd szwedzki.
- Zatrudnieni posiadają szwedzkie ubezpieczenie.
- Związek zawodowy ma prawo dostępu do dokumentacji plac, raportów z godzin pracy itp. Jest to ważne w przypadku, gdy szwedzki związek zawodowy nie ma swoich przedstawicieli u danego pracodawcy.
- Przed wykonaniem jakiegokolwiek pracy podpisywane jest porozumienie dotyczące lokalnego środowiska pracy.
- W jaki sposób i gdzie będą zakwaterowani pracownicy zagraniczni, a także określenie, czy pracodawca pokrywa koszty warunków życia oraz podróży pomiędzy miejscem pracy a miejscem zakwaterowania.
- W związku z tym, że pracodawca zagraniczny nie musi dokonywać opłat na związek zawodowy (koszty pracy związku, siedziba, telefon, komputer itp.), pracodawca musi odprowadzić 1,5% płac do związku zawodowego.
- Pracodawca może zostać zmuszony do wypłacenia z wyprzedzeniem zabezpieczenia płatności.
- Porozumienie zbiorowe z pracodawcami zagranicznymi nie może być dyskryminujące.

Przykład sposobu działania związku zawodowego w celu wymuszenia na przedsiębiorstwie zagranicznym zawarcia porozumień zbiorowych. Przykład ten pokazuje, jak skuteczne może być działanie związku zawodowego oraz jak trudno kontynuować działalność pracodawcy podczas blokady zorganizowanej przez związek.

Późnym latem 1995 r. amerykańskie przedsiębiorstwo TOYS "R" US odmówiło podpisania porozumień zbiorowych ze szwedzkim związkiem zawodowym zrzeszającym pracowników handlowych. Związek zawodowy poinformował o podjęciu strajku (konflikt pierwotny). Następnie związek zawodowy zrzeszający pracowników handlowych wystosował prośbę do innych związków zrzeszonych w Szwedzkiej Konfederacji Związków Zawodowych (LO) oraz Centralnej Organizacji Związków Zawodowych Urzędników (TCO) o wsparcie. Zareagowało wiele związków, które zaczęły prowadzić działania wyrażające solidarność ze związkiem działającym przeciw TOYS "R" US. Związek zawodowy marynarzy odmówił przewożenia ich towarów, inny związek odmówił wywozu śmieci z ich sklepów, związek zrzeszający pracowników bankowych odmówił dokonywania przelewów ich środków pieniężnych itp. Po pewnym czasie przedsiębiorstwo musiało podpisać porozumienie zbiorowe ze związkiem zawodowym. (Handbok för Ordning och reda på arbetsmarknaden, LO listopad 2004 r.).





### **2.3.3. Ustawodawstwo przeciwko dyskryminacji**

Rzecznik przeciwko Dyskryminacji Etnicznej (DO) jest niezależnym organem rządowym. Zadaniem Rzecznika jest upewnienie się, czy w szwedzkim społeczeństwie nie występuje dyskryminacja ze względu na pochodzenie etniczne, wyznanie lub przekonania.

Dyskryminacja oznacza traktowanie danej osoby mniej przychylnie z powodu pochodzenia etnicznego, wyznania lub innych wierzeń, w porównaniu z innymi osobami.

Urząd rzecznika posiada trzy główne obowiązki. Są to:

1. pomoc jednostkom narażonym na dyskryminację w ochronie ich praw,
2. nadzór nad pracodawcami, instytucjami szkolnictwa wyższego oraz szkołami, w celu upewnienia się, czy spełniają one wymagania prawne i zwalczają dyskryminację za pomocą ukierunkowanych i aktywnych środków,
3. informowanie, szkolenie oraz kształtowanie opinii publicznej przeciwko dyskryminacji.

DO otrzymuje i bada wnioski dotyczące dyskryminacji, przesyłane przez obywateli. Po zbadaniu sprawy Rzecznik może skierować sprawę do rozpatrzenia przez sąd. Organ ten może również rozsądzać spory przyznając rekompensatę dla strony pokrzywdzonej. Trzecią możliwością działania jest zaproszenie oskarżonego do wzięcia udziału w naradzie, podczas której dyskutowane są dobrowolne zmiany zasad lub postaw uznawanych za dyskryminujące. W odniesieniu do zażaleń dotyczących życia zawodowego oraz jeśli osoba składająca zażalenie jest członkiem związku zawodowego, prawo stanowi, iż związek zawodowy posiada pierwszeństwo w kierowaniu sprawy do sądu.

Częścią pracy wykonywanej przez urząd rzecznika jest badanie, czy pracodawca podjął odpowiednie środki w celu upewnienia się, czy sytuacja w pracy jest odpowiednia dla wszystkich zatrudnionych, bez względu na pochodzenie etniczne, wyznanie lub przekonania, w celu zapobieżenia i przeciwdziałania prześladowaniu i odwetowi oraz upewnienia się, czy wszyscy mają możliwość wnioskowania o zmianę miejsca pracy lub zamieszkania.

DO udostępnia informacje o swoich działaniach i decyzjach. Organ ten szkoli różnych pracodawców, przedsiębiorców i inne osoby, które mogą okazać się stroną dyskryminującą, jak i tych, którzy są narażeni na akty dyskryminacji. Rzecznik współpracuje z organizacjami pozarządowymi rozmieszczonymi na terenie całej Szwecji. Ustawodawstwo krajowe, prawo wspólnotowe oraz konwencje międzynarodowe tworzą ramy dla działań Rzecznika. Prawo krajowe zapewnia ochronę przed dyskrymina-





cją w życiu zawodowym, szkołach, szkolnictwie wyższym oraz na kilku innych obszarach. Obejmuje ono, na przykład, szwedzki system ubezpieczeń społecznych, opiekę zdrowotną i medyczną oraz wszelkie działania handlowe, takie jak handel detaliczny oraz rynek nieruchomości.

Rzecznik wydaje komentarze dotyczące propozycji poprawek do istniejącego prawa. Organ Rzecznika ma również zadanie zwracać uwagę na luki prawne oraz zalecać wprowadzenie poprawek.

Na innych obszarach życia społecznego również istnieją urzędy rzecznika przeciwko dyskryminacji – rzecznik ds. równouprawnienia, rzecznik ds. osób niepełnosprawnych oraz rzecznik przeciwko dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Prawo antydyskryminacyjne jest oparte na ustawodawstwie dotyczącym równej ochrony, będącym narzędziem rządowym (Regeringsformen, RF) oraz ustawie przeciwko dyskryminacji etnicznej (Lag mot etnisk diskriminering, 1994:134). (<http://www.do.se/o.o.i.s?id=2201>).

### **3. Prawo szwedzkie a swobodne przemieszczanie się pracowników w Unii Europejskiej**

Swobodne przemieszczanie się pracowników jest jednym z głównych założeń Unii Europejskiej. Pracownicy, którzy korzystają z prawa do pracy i życia w innym państwie członkowskim muszą mieć prawo do zabezpieczenia społecznego, edukacji i równego traktowania pod każdym względem. (Edström)

#### **3.1. Rozporządzenia UE dotyczące swobodnego przemieszczania się**

Rozporządzenia na poziomie lokalnym, dotyczące swobodnego przemieszczania się pracowników zostały w głównej mierze określone w Traktacie WE oraz rozporządzeniach i dyrektywach Rady.

Art. 39 ust. 2 Traktatu WE mówi, że „swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”. Swoboda przemieszczania się obejmuje również „prawo pracownika do: a) ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy; b) swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich; c) przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wyko-





nawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa; d) pozostawania na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na ustalonych warunkach”. Pewne rodzaje pracy w sektorze publicznym stanowią wyjątek od tej reguły. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w E, przepisy art. 39 są interpretowane w sposób restrykcyjny i jednolity we wszystkich państwach członkowskich. Traktat z Maastricht umocnił prawo jednostki do swobodnego przemieszczania się na podstawie „obywatelstwa Unii”. Zasada równości traktowania zawarta jest w art. 12 i 39 Traktatu WE oraz rozporządzeniu nr 1612/68.

**Swoboda przemieszczania się dzieli się na trzy kategorie:**

Art. 39-42, swobodne przemieszczanie się pracowników lub osób;

Art. 43-48, prawo przedsiębiorczości;

Art. 49-55, swobodne świadczenie usług.

Prawo pierwotne zostało uzupełnione przez szeroko zakrojone prawodawstwo wtórne.

Obejmuje to trzy różne rozwiązania alternatywne dla osoby pragnącej zarabiać na życie w innym państwie członkowskim. Osoba taka może:

- przenieść się do innego państwa członkowskiego w celu zatrudnienia się lub
- przenieść się do innego państwa członkowskiego jako niezależny przedsiębiorca, lub
- oferować lub świadczyć usługi w innym państwie członkowskim, działając jednak wciąż w swoim kraju macierzystym.

W jednym działaniu może zawierać się jedna lub kilka swobód jednocześnie.

Prawo przedsiębiorczości oraz swobodne świadczenie usług są prawami bliskimi prawu do swobodnego przemieszczania się, które zwykle związane jest z pracownikami. Ważną dyrektywą w tej kategorii jest dyrektywa dotycząca delegowania pracowników w celu świadczenia usług w innym państwie członkowskim.

W praktyce, rozporządzeń dotyczących swobodnego przemieszczania się nie da się całkowicie oddzielić od rozporządzeń dotyczących zabezpieczenia społecznego. Dokument ten skupia się jednak na prawie pracy i swobodnym przemieszczaniu się, nie zaś na prawach socjalnych. (Ahlberg)

Prawo do swobodnego przemieszczania się, przysługujące obywatelom Unii, zostało określone w dyrektywie w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich (2004/38/WE)<sup>2</sup>. Dyrektywa jest

<sup>2</sup> Dyrektywa ta powinna zostać przyjęta przez państwa członkowskie najpóźniej do 30 kwietnia 2006 r.





przede wszystkim skodyfikowaną wersją uprzedniego prawodawstwa wtórnego. Dyrektywa ta jest także odzwierciedleniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Rozporządzenie nr 1612/68, dotyczące swobodnego przemieszczania się, jest nadal obowiązujące. (Bernitz)

### **3.2. Szwedzkie przepisy krajowe**

Art. 39 Traktatu WE, dotyczący prawa do równego traktowania, musi być stosowany w praktyce w prawie krajowym.

Prawo pobytu zostało wprowadzone do prawa WE oraz prawa szwedzkiego, jako efekt nowej dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się. Zgodnie z dyrektywą, każdy obywatel europejski oraz członkowie jego rodziny, mają prawo pobytu w innym państwie członkowskim, pod warunkiem spełnienia określonych warunków. Warunkiem jest, aby dana osoba była samowystarczalna, w celu uniknięcia nakładania obciążeń na system pomocy społecznej w kraju przyjmującym. Zabrania się państwom członkowskim posiadania jakiegokolwiek prawa, które dyskryminuje innych obywateli europejskich. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich pokazuje różnice pomiędzy jednostkami nieaktywnymi ekonomicznie oraz aktywnymi ekonomicznie, przy czym jednostki nieaktywne ekonomicznie muszą być osobami zamieszkującymi legalnie w kraju przyjmującym, aby być chronionym zasadą niedyskryminacji. (Bernitz)

Szwecja jest jednym z krajów o największym odsetku pracowników migrujących z państw członkowskich UE, wynoszącym około 4–5% populacji w wieku produkcyjnym. Dla Finlandii odsetek ten wynosi 1%. (Bernitz)

#### **3.2.1. Swobodne przemieszczanie się z perspektywy prawa wspólnotowego oraz prawa szwedzkiego**

Każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo do pracy i życia w innym państwie członkowskim, nie będąc dyskryminowanym ze względu na narodowość. Swobodne przemieszczanie się osób jest podstawowym prawem każdej jednostki wynikającym z prawa wspólnotowego i stanowi niezbędny element obywatelstwa europejskiego. Swoboda ta została określona w art. 39 Traktatu WE i obejmuje:

- Prawo ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy w innym państwie członkowskim.
- Prawo do pracy w innym państwie członkowskim.





- Prawo przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy.
- Prawo pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia.
- Prawo do równego traktowania pod względem dostępu do zatrudnienia, warunków pracy i dostępu do innych korzyści, które ułatwiłyby integrację pracowników w przyjmującym państwie członkowskim. (Bernitz)

Koncepcja oraz konsekwencje tejże swobody zostały zinterpretowane i rozwinięte przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich interpretuje koncepcję pracownika jako osoby, która podejmuje pod kierunkiem innej osoby poważną i skuteczną pracę, za którą otrzymuje wynagrodzenie. (Bernitz)

Prawo swobodnego przemieszczania się pracowników jest uzupełnione systemem koordynującym programy ubezpieczeń społecznych oraz systemem zapewniającym wzajemne uznawanie dyplomów. Art. 39 ma zastosowanie w przypadku tzw. pracowników migrujących, obywateli jednego państwa członkowskiego, którzy opuszczają kraj pochodzenia w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim. (Bernitz)

### **3.2.2. Prawo wjazdu, wyjazdu i pobytu w innych państwach członkowskich**

Prawo wjazdu na terytorium państwa zależy od obywatelstwa. Zgodnie z prawem międzynarodowym, państwo musi wpuścić na swoje terytorium jedynie swoich własnych obywateli. Prawo do wjazdu na terytorium Szwecji dla osób niebędących obywatelami szwedzkimi jest uregulowane przez Ustawę o obcokrajowcach (Utlänninglagen, 2005:716) oraz rozporządzenie o obcokrajowcach (Utlänningsförordningen, 2006:97).

Obcokrajowiec przybywający do Szwecji musi posiadać ze sobą ważny paszport. Dla obywatela innego państwa członkowskiego, w tym państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, przybywającego na terytorium Szwecji, wystarczy posiadanie ważnego dowodu tożsamości. Dowód tożsamości powinien być wystawiony przez odpowiednie władze państwa członkowskiego UE/EOG. Identycznie ma się rzecz w przypadku krewnych obcokrajowca, o ile są oni obywatelami państwa członkowskiego UE lub EOG.

Szwecja wstąpiła do obszaru Schengen 19 grudnia 1996 r. Dania, Finlandia, Islandia i Norwegia również znajdują się w obszarze Schengen, co oznacza utrzymanie polityki bezpaszportowej przy podróżach pomiędzy państwami skandynawskimi.





Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zaakceptował zasadę losowych kontroli tożsamości przy przekraczaniu granicy, jeżeli nie są one przeprowadzane w sposób systematyczny, arbitralny, lub gdy nie są konieczne.

Ustawa o obcokrajowcach mówi, że wszyscy obcokrajowcy, niezależnie od obywatelstwa, mają prawo wjazdu na terytorium Szwecji na okres trzech miesięcy, bez prawa pobytu, w celach turystycznych. Wyjątkiem jest wymóg posiadania wizy w przypadku obywateli niektórych państw.

Art. 14 dyrektywy 2004/38/WE mówi, że „obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim”.

Państwo przyjmujące nie jest zobowiązane umożliwić dostęp do systemu opieki społecznej obywatelom innego państwa członkowskiego przez pierwsze trzy miesiące. W przypadku osób, które stały się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej, art. 14 dyrektywy 2004/38/WE daje możliwość państwu przyjmującemu wydalenia danej osoby do kraju pochodzenia. Zgodnie z powyższym artykułem „w żadnym wypadku środek wydalenia nie może być stosowany wobec obywateli Unii lub członków ich rodziny, jeżeli obywatele Unii są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek, lub obywatele Unii wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy”. (Bernitz)

Poprzez tę dyrektywę, nowe wyrażenie – prawo pobytu – weszło do szwedzkiej terminologii prawnej. Prawo pobytu zostało określone w ustawie o obcokrajowcach art. 3a rozdz. 1 s, jako prawo obywateli państw członkowskich UE i ich rodzin do przebywania na terytorium Szwecji przez okres dłuższy niż trzy miesiące bez pozwolenia na pobyt (identyczna zasada została określona przez art. 7 dyrektywy 2004/38/WE). Zgodnie z ustawą o obcokrajowcach, rozdz. 2, pkt 5, dla obywateli innych państw niż państwa członkowskie UE, zasadą jest konieczność składania wniosku o pozwolenie na pobyt, jeżeli wyrażają oni chęć pozostania w Szwecji dłużej niż trzy miesiące. Obywatele państw skandynawskich są oczywiście wyjątkiem. Prawo pobytu w Szwecji jest przyznawane pracownikom, osobom prowadzącym działalność na własny rachunek oraz szukającym pracy<sup>3</sup>, studentom zarejestrowanym w dokumentach szkoły lub uczelni, jeżeli posiadają wystarczające zasoby na utrzymanie się oraz posiadają ubezpieczenie zdrowotne, a także obywatelom innych państw członkowskich i ich

<sup>3</sup> Sprawa z Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.





rodzinom, jeżeli ta rodzina posiada ubezpieczenie zdrowotne i wystarczające środki na utrzymanie się. Art. 8 zezwala, aby państwo przyjmujące zarejestrowało obywateli Unii, przebywających na jego terytorium przez okres dłuższy niż trzy miesiące. (Bernitz)

Dokumenty wymagane przez szwedzki Urząd Imigracyjny:

- Pracownik: zaświadczenie o zatrudnieniu, wystawione i podpisane przez pracodawcę.
- Osoba pracująca na własny rachunek: zaświadczenie o rejestracji działalności i/lub inne dokumenty, które potwierdzają posiadanie własnej działalności.
- Dostawca usługi, jako konsultant lub na zlecenie: dokument potwierdzający, że dana osoba jest dostawcą usługi, określający rodzaj świadczonej usługi oraz stwierdzający jak długo dana osoba będzie świadczyć daną usługę. Dokument musi być wystawiony i podpisany przez osobę otrzymującą usługę.

Członkami rodziny są:

- Mąż, żona, zarejestrowany/a partner/ka lub konkubent/konkubina.
- Dzieci w wieku poniżej 21 lat, które są utrzymywane przez rodziców.
- Rodzice, którzy są zależni finansowo od dzieci przebywających w Szwecji.

Dokument/zaświadczenie potwierdzające więzy małżeńskie lub rodzinne. Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego UE/EOG muszą złożyć wniosek o przyznanie karty stałego pobytu. ([www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se))

Członkowie rodziny pracownika lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek mają prawo pozostania na terytorium Szwecji nawet po rozwodzie lub śmierci pracownika<sup>4</sup>.

### 3.2.3. Prawo stałego pobytu

Art. 39 Traktatu WE mówi, że pracownicy i osoby prowadzące działalność na własny rachunek mają prawo pobytu w innym państwie członkowskim. Art. 16 dyrektywy 2004/38/WE mówi, że „obywatele Unii, którzy legalnie nieprzerwanie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez pięć lat, mają prawo do stałego pobytu w tym państwie”. Daje to uprawnienia, które są bardzo podobne do uprawnień obywateli państwa przyjmującego (Ustawa o obcokrajowcach, rozdz. 3a pkt 6–7). Na przyznanie prawa stałego pobytu nie ma wpływu sporadyczna nieobecność z powodu choroby, studiów, itp. Prawo stałego pobytu może zostać

<sup>4</sup> Rozporządzenie (EWG) nr 1251/70 i dyrektywa 75/34/EWG, obecnie art. 12 i 13 dyrektywy 2004/38/WE.







utracone jedynie w przypadku trwałej nieobecności w państwie przyjmującym przez okres dłuższy niż dwa lata.

### **3.2.4. Prawo do ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się**

Art. 18 Traktatu WE daje prawo do ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się, ze względu na zagrożenie dla:

- bezpieczeństwa publicznego,
- porządku publicznego,
- zdrowia publicznego,

oraz wprowadza ograniczenia możliwości zatrudnienia w administracji publicznej przyjmującego państwa członkowskiego.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego oznaczać może terroryzm i szpiegostwo. Uprzednio wydane wyroki za działalność kryminalną nie są wystarczające. Sprawa musi opierać się na działaniach jednostki, które miały miejsce w czasie podejmowania decyzji.

### **3.2.5. Prawo do świadczeń socjalnych**

Pracownicy migrujący i ich rodzina mają prawo do takich samych świadczeń socjalnych i podatkowych, co obywatele państwa przyjmującego, rozporządzenie WE nr 1612/68 oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Te same zasady mają zastosowanie w przypadku osób prowadzących działalność na własny rachunek, art. 43 i 49 Traktatu WE. „Państwo przyjmujące nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy”, zgodnie z art. 24.2 dyrektywy 2004/38/WE. (Bernitz)

### **3.2.6. Równe traktowanie i zasada niedyskryminacji**

Zgodnie ze szwedzką konstytucją (Regeringsformen RF, rozdz. 1 s. 9), decyzja o zatrudnieniu musi być obiektywna i podjęta w sposób bezstronny, a wszystkie jednostki muszą być traktowane na równi. Obywatelstwo jest jedną z kompetencji do wykonywania pewnych zawodów w szwedzkim sektorze publicznym. W konsekwencji obcokrajowcy są wykluczeni z wykonywania pewnych zawodów w sektorze publicznym. Zawody te obejmują sędziów, dyrektorów biur bezpośrednio podlegających rządowi, dyrektorów organów bezpośrednio podlegających parlamentowi, wysokie stanowiska w policji i w armii; są one dostępne jedynie dla obywateli szwedzkich (RF rozdz 11 pkt 9). Zgodnie z ustawą o oficjalnym zatrudnieniu (Lag om offentlig anställning, 1994:260) pkt 5 i 6, osoba niebędąca obywatelem szwedzkim nie może zostać zatrudniona w policji, w armii





i nie może zostać prokuratorem. (patrz także: ustawa o zatrudnieniu na umowę o pracę, [lag om fullmaktsanställning, 1994:261]).

Szwedzkie prawo konstytucyjne (narzędzie rządowe, Regeringsformen, rozdz. 2 s. 15) zabrania stosowania przepisów dyskryminujących ze względu na rasę, kolor skóry lub pochodzenie etniczne. Szczegółowe przepisy znajdują się w ustawie przeciwko dyskryminacji etnicznej (Lag mot etnisk diskriminering, 1994:134). Ustawa przeciwko dyskryminacji etnicznej zabrania pracodawcom nierównego traktowania zatrudnionych w takich kwestiach, jak warunki zatrudnienia, urlopy, zwolnienia ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne oraz deklarowaną wiarę. Istnieje specjalny urząd rzecznika przeciwko dyskryminacji etnicznej. Rzecznik otrzymuje informacje dotyczące dyskryminacji oraz prowadzi własne śledztwo w przypadku uzyskania sygnałów, iż ma miejsce dyskryminacja, która jest pogwałceniem prawa. Pracodawca, którego podejrzewa się o stosowanie praktyk dyskryminacyjnych może zostać wezwany w celu złożenia wyjaśnień lub podania informacji rzecznikowi. Sprawy dotyczące dyskryminacji etnicznej, którymi do tej pory zajmował się rzecznik związane były najczęściej z obcokrajowcami pochodzącymi z państw niebędących państwami członkowskimi.

Od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej Szwecja dokonała zmian w celu nadania obywatelom innych państw członkowskich prawa do rejestrowania się jako osoby pracujące na własny rachunek i prowadzenia własnej działalności. Dokonano zmian w szwedzkiej ustawie o spółkach akcyjnych (Aktiebolagslagen, 2005:551). (Ahlberg)

#### **4. Ogólny stosunek do rozszerzenia Unii oraz szwedzka debata na ten temat przed 1 maja 2004 r.**

Przed rozszerzeniem Unii Europejskiej w maju 2004 r. istniały zwiększone obawy dotyczące wpływu rozszerzenia na rynek pracy oraz przyszłego napływu imigrantów. Odbyła się debata na temat przyjęcia porozumienia przejściowego w celu zapobieżenia oczekiwanej inwazji nowych obywateli UE. Debata trwała od listopada 2003 r. do końca kwietnia 2004 r. Obawiano się, że pracownicy z nowych państw członkowskich będą wykorzystywać swobodę przemieszczania się przysługującą pracownikom i w związku z tym naruszą zasady i warunki zatrudnienia pracowników w państwie przyjmującym, a w dalszej perspektywie system pomocy społecznej. Mniejszą wagę przykładano do wpływu, jaki wolność świadczenia usług transgranicznych może wyrzucić na rynki krajowe.



Główne argumenty za przyjęciem przepisów przejściowych były następujące:

1. hojny system ubezpieczeń społecznych Szwecji przyciągnąłby ludzi z krajów UE 10, którzy wykorzystaliby go w celu utrzymania siebie i swoich rodzin albo w Szwecji, albo poprzez wysyłanie zasiłków do rodziny pozostającej w ich ojczyźnie,
2. szwedzki system ubezpieczeń społecznych zostałby wykorzystany przez organizacje przestępcze i nieuczciwych pracodawców w celu finansowania płac poprzez obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych,
3. osobom z państw UE 10 przysługiwałaby ochrona z powodu ich słabej pozycji wyjściowej na szwedzkim rynku pracy,
4. konkurencja płacowa ze strony pracowników z państw EU 10 wpłynęłaby negatywnie na szwedzki rynek pracy,
5. do Szwecji napłynęłoby więcej ludzi z państw UE 10, jako efekt ograniczeń, które nałożyła większość państw UE 15. Zmusiłoby to Szwecję do nałożenia własnych ograniczeń. (Doyle)

Główne argumenty przeciwko przyjęciu przepisów przejściowych były następujące:

1. Szwecja od początku procesu rozszerzenia Unii popierała ideę otwartych granic i nie może pod koniec procesu zawrócić z obranej drogi,
2. mobilność pracowników w Europie jest niska, co wskazuje, że nawet bez porozumień przejściowych mobilność pomiędzy Szwecją a państwami UE 10 będzie niska,
3. pewna liczba czynników podważa hipotezę „turystyki socjalnej”. Jednym z nich był fakt, że osoby przejawiające największą mobilność to najczęściej osoby młode, dobrze wykształcone i niepozostające w związku małżeńskim. Innym czynnikiem był fakt, że nie wzięto pod uwagę różnic w kosztach życia w państwach UE 10. W nowych państwach członkowskich obserwowany jest dynamiczny wzrost gospodarczy i w związku z tym krajowy popyt na pracowników jest wysoki,
4. zysk gospodarczy z mobilności pracowników przeważa straty gospodarcze. (Doyle)

Rozszerzenie Unii Europejskiej o dziesięciu nowych członków cieszyło się mocnym poparciem większości społeczeństwa szwedzkiego oraz szwedzkich partii politycznych (Eurobarometr 2002–2004). Kilka lat przed rozszerzeniem Unii sporządzono raporty rządowe dotyczące różnych aspektów, takich jak swobodne przemieszczanie się pracowników (SOU 1997:153), bezpieczeństwa (SOU 1997:143), środowiska (SOU 1997:149), rolnictwa (SOU 1997:150) oraz gospodarki publicznej (SOU 1997:153). Ogromny wzrost populacji europejskiej, wraz z większą liczbą bezrobot-



nych i niższymi dochodami w państwach UE 10, stworzył obawy przed masową migracją i „turystyką socjalną”. Raport rządowy (SOU 2002:116) przestrzegał przed pracodawcami, którzy wykorzystywali w sposób nielegalny szwedzki system ubezpieczeń społecznych w celu obniżenia płac do poziomu minimalnego. (Doyle)

Debatę przed rozszerzeniem UE o 10 członków, dotyczącą ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu się pracowników z nowych państw członkowskich, rozpoczął premier Szwecji, Göran Persson. Po raz pierwszy wyraził publicznie swoją obawę, że szwedzki system ubezpieczeń społecznych będzie wykorzystywany przez imigrantów przybywających z nowych państw członkowskich. Po tej debacie, dotyczącej „turystyki socjalnej”, aż do 1 maja 2004 r. W debacie dominowały kwestie konkurencji płacowej i porozumień przejściowych dla państw UE 10.

Z raportu SOU 1997:153 wynika, że emigracja jest bardziej powszechna wśród osób dobrze wykształconych i niewykształconych. Z raportu wynika również, że:

1. sektor przemysłowy nie potrzebuje dodatkowych pracowników,
2. płace na szwedzkim rynku pracy nie są elastyczne, w związku z istnieniem systemu porozumień zbiorowych,
3. jako, że ważne są wykształcenie i znajomość języka, pracodawcy krajowi mają lepszy wgląd w krajowy system edukacji (SOU 1997:153). Związki zawodowe domagają się zwiększenia liczby przepisów w celu wsparcia szwedzkiego systemu pracy.

Tzw. Raport Rollén (SOU 2002:116) dokonał przeglądu zakłóceń, jakie mogą wystąpić na szwedzkim rynku pracy po rozszerzeniu Unii. Raport kończy się stwierdzeniem, że pomimo otwarcia granic imigracja pozostanie na niskim poziomie i tworzyć będzie minimalne zakłócenia, jednakże szwedzki system pomocy społecznej jest wrażliwy na zagrożenia związane ze zorganizowaną przestępczością i pozbawionymi skrupułów pracodawcami. Mogło to zmotywować rząd szwedzki do nałożenia przepisów przejściowych. Podsumowanie raportu opiera się na interpretacji spraw rozpatrzonych przez Trybunał Sprawiedliwości WE, a w szczególności spraw Rinner-Kühn (ECJ 1989) oraz Kempf (ECJ 1986). Raport Rollén stwierdził, że możliwa była praca przez minimum dziesięć godzin tygodniowo i jednoczesne uzyskiwanie zasiłku socjalnego. Nazwano to „zasadą dziesięciu godzin”. Komisja Europejska przedstawiła podobną interpretację. W komunikacie Komisji z 2002 r. stwierdza ona, że Trybunał uznaje daną osobę za pracownika, jeżeli osoba ta pracuje w wymiarze minimum dziesięciu godzin tygodniowo.

11 listopada 2003 r. W Szwedzkiej Telewizji Publicznej (SVT) nadano program telewizyjny oparty na podsumowaniu raportu Rollén. W progra-





mie pokazano kobietę z Estonii pracującą jako pielęgniarka w wymiarze dziesięciu godzin tygodniowo, która dzięki temu mogła sprowadzić do Szwecji swojego męża, dzieci, rodziców własnych i męża i dzięki szwedzkiemu systemowi ubezpieczeń społecznych cała rodzina była w stanie się utrzymać. Obliczenia pokazały, że ta estońska rodzina kosztowała szwedzkie społeczeństwo około 38.000 EUR. Dokument SVT zaskoczył establishment polityczny.

Szwedzka prasa bardziej popierała wolność swobodnego przemieszczania się pracowników pochodzących z państw UE 10 niż twórcy dokumentu pokazanego w szwedzkiej telewizji.

W lutym 2004 r. LO zdecydował o poparciu prawa do swobodnego przemieszczania się pracowników po rozszerzeniu Unii. Pięć z piętnastu oddziałów poparło wprowadzenie przepisów przejściowych. Związki zawodowe, które poparły przepisy przejściowe to Związek Zawodowy Budowlanych, Związek Transportowców, Związek Zawodowy Elektryków, Związek Malarzy oraz marynarze zrzeszeni w Związku Pracowników Usług i Komunikacji (SEKO). Łącznie związki te zrzeszają 250.000 członków.

Dwie konfederacje związków zawodowych zrzeszające pracowników wykwalifikowanych, Centralna Organizacja Związków Zawodowych Urzędników (TCO) oraz Szwedzka Centralna Organizacja Akademików (SACO) sprzeciwiły się wprowadzeniu przepisów przejściowych.

Na podstawie badań opinii publicznej można było stwierdzić, iż większość Szwedów popierała rozszerzenie Unii oraz prawo do swobodnego przemieszczania się pracowników.

Podczas konsultacji społecznych przeprowadzanych przez Komitet ds. Ubezpieczeń Społecznych w Parlamencie, dn. 13 kwietnia 2004 r., na temat definicji „pracownika”, zgodnie z art. 39 Traktatu WE oraz rozporządzenia Rady nr 1612/68/EWG o swobodnym przemieszczaniu się pracowników, w porównaniu z definicją zawartą w art. 42 Traktatu WE i rozporządzeniu Rady nr 1408/71/EWG o zabezpieczeniu społecznym związanym ze swobodnym przemieszczaniem się pracowników. Zasada dziesięciu godzin spowodowała zamęt w debacie. Szwedzcy eksperci od prawa unijnego zakwestionowali interpretację orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości WE. Jeśli interpretacja zasady dziesięciu godzin byłaby prawidłowa, wówczas miałyby ona zastosowanie w całej Unii Europejskiej, nie zaś tylko w Szwecji.

Wiele agencji rządowych, związków zawodowych, organizacji zrzeszających pracodawców, miejskich władz samorządowych i władz regionalnych odrzuciło tę propozycję.





#### 4.1. Partie polityczne w parlamencie

W 2004 r. W parlamencie (Riksdagen) zasiadali przedstawiciele siedmiu partii. Wszystkie siedem partii wyrażało poparcie dla rozszerzenia Unii (Szwedzka Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza, Ludowa Partia Liberalistów, Umiarkowana Partia Koalicyjna, Partia Zielonych, Partia Centrum, Partia Lewicy oraz Chrześcijańska Demokracja).

**Rząd** złożył propozycję przepisów przejściowych zawierających przepisy krajowe dotyczące państw UE 10. Przepisy przejściowe miały być stosowane przez przynajmniej dwa lata, z możliwością przedłużenia okresu stosowania do maksymalnie siedmiu lat. Zgodnie z tą propozycją, obywatele państw UE 10 musieliby składać wniosek o pozwolenie na pracę ze swoich krajów pochodzenia. Uzyskanie pozwolenia na pracę wymagałoby otrzymania oferty zatrudnienia na określony czas oraz płacy, zgodnie z porozumieniami zbiorowymi. Szwedzki Urząd Imigracyjny oraz Krajowy Urząd Podatkowy zostałyby upoważnione do kontroli pracowników oraz osób pracujących na własny rachunek. (2003/04:104, 2004/04:SFU15)

**Liberałowie** zaproponowali okres przejściowy o długości ośmiu miesięcy. Pracownicy pochodzący z państw UE 10 musieliby uzyskać pozwolenie na pracę. Aby je uzyskać, dana osoba musiałaby udowodnić, że jest w stanie utrzymać się podczas swojego pobytu w Szwecji. Składanie wniosku o pozwolenie na pracę byłoby możliwe na terytorium Szwecji (2003/04:104)

**Umiarkowana Partia Koalicyjna** zaproponowała, aby wszyscy obywatele Unii nie uzyskiwali natychmiastowego dostępu do szwedzkiego systemu ubezpieczeń społecznych oraz żeby przyjeżdżający musieli zakwalifikować się do uzyskania wsparcia. (2003/04:104)

Pozostałe **cztery partie** (Partia Zielonych, Partia Centrum, Partia Lewicy oraz Chrześcijańska Demokracja) opowiedziały się za niewprowadzaniem przepisów przejściowych. (2003/04:104)

Pod głosowanie w szwedzkim parlamencie wzięto trzy propozycje: propozycja rządowa zakładająca wprowadzenie przepisów przejściowych, propozycja czterech partii przeciwko wprowadzeniu przepisów przejściowych oraz propozycje końcowe Liberalistów i Umiarkowanej Partii Koalicyjnej zakładające ograniczenia w dostępie do systemu ubezpieczeń społecznych. Podczas głosowania przepada wniosek Liberalistów i Umiarkowanej Partii Koalicyjnej. Do głównego głosowania przechodzą wniosek rządowy oraz wniosek czterech partii. Liberaliści i Umiarkowana Partia Koalicyjna popierają cztery partie przeciwko wnioskowi rządowemu. Wniosek rządowy otrzymuje 137 głosów (135 głosów Socjaldemokratów i 2 głosy Lewicy), podczas gdy wniosek wielopartyjny przeciwko wprowadzaniu





przepisów przejściowych uzyskuje 182 głosy i zwycięża. (2003/04:104, 2004:04:SFU15)

Parlament szwedzki zagłosował więc przeciwko narzucaniu ograniczeń i przyjął przepisy unijne dotyczące swobodnego przemieszczania się pracowników.

Przepisy Komisji Europejskiej mają zastosowanie w Szwecji dla wszystkich obywateli UE po rozszerzeniu 1 maja 2004 r.

## 4.2. System przejściowy

Debata dotycząca rozszerzenia Unii, która miała miejsce w całej Europie, przyniosła efekt w postaci czterech różnych systemów dotyczących obcokrajowców w państwach członkowskich UE 15:

- Pierwszy system (Belgia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Luksemburg oraz Hiszpania) nie przyznaje żadnych dodatkowych praw obywatelom państw przystępujących do Unii w porównaniu z obywatelami państw nienależących do EOG.
- Drugi system (Austria, Dania, Włochy, Holandia i Portugalia) jest właściwie identyczny z pierwszym systemem, natomiast zakłada otwarcie rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich w systemie kwotowym.
- Trzeci system (Irlandia i Wielka Brytania) zezwala na nieograniczony dostęp do rynku pracy, lecz ogranicza dostęp do świadczeń socjalnych.
- Czwarty system (Szwecja) stosuje przepisy Wspólnoty Europejskiej. (Doyle, Hughes i Wadesjö, s. 9)

## 4.3. „Polski hydraulik”

W lutym 2004 r. Związek Zawodowy Robotników Budowlanych rozpoczął kampanię społeczną, zamieszczając ogłoszenia w prasie oraz dużej wielkości plakaty w metrze sztokholmskim. W kampanii użyto wyrażenia „porządek na rynku pracy”.<sup>5</sup> Oficjalnym celem kampanii było zwrócenie uwagi na problemy niskich płac, niepłacenia podatków przez pracowników i pracodawców itp. Mimo, iż nie zostało to oficjalnie powiedziane, było w miarę jasne, że przekaz dotyczył pracowników z państw UE 8.

Inny punkt widzenia na kampanię prowadzoną przez szwedzki Związek Zawodowy Robotników Budowlanych został przedstawiony w dzienniku „Dagens Nyheter” (DN 2004-02-22), gdzie wyrażono opinię, że kampania

<sup>5</sup> Oryg.: „ordning och reda på arbetsmarknaden”.





związku jest wynikiem wypowiedzi premiera Görana Perssona dotyczącej „turystyki socjalnej”. Zarówno premier jak i związek zawodowy robotników budowlanych kreuje obywateli z państw byłego bloku komunistycznego na „tanie dziwki”. Związek Zawodowy Robotników Budowlanych jest przeciwny mobilności pracowników, co powodowane jest strachem przed konkurencją, nie zaś zagrożeniem wykorzystywania systemu pomocy społecznej.

Dziennikarz Maciej Zaremba, komentując artykuł zamieszczony w „Dagens Nyheter”, dotyczący szwedzkiej debaty na temat „turystyki socjalnej”, stwierdził, że ma wątpliwości, czy obywatele państw UE 8 mają jakąkolwiek wiedzę na temat szwedzkiego systemu pomocy społecznej i tego, jak czerpać z niego korzyści. To, co powiedział nasz premier, Göran Persson, o „turystyce socjalnej” nie służy Szwecji i jest trudne do załagodzenia w relacjach z innymi państwami członkowskimi UE. (DN 2004-02-11)

W 2006 r. Zaremba opublikował książkę zatytułowaną „Polski hydraulik i inne opowieści ze Szwecji”. Trawestując Karola Marksa napisał, że „*Widmo krąży po Europie – widmo polskiego hydraulika*”. Za tę książkę otrzymał w 2006 r. ważną nagrodę szwedzkich dziennikarzy, Zaś termin „polski hydraulik” został do tego stopnia rozpowszechniony w Szwecji, że wiosną 2007 r. szwedzki Teatr Narodowy wystawił cztery sztuki pod tym właśnie tytułem, dotyczące wykorzystywania pracowników na rynku pracy. Sztuka ta została napisana przez Zarembę oraz zawodowego polityka (Malin Ullgren, DN 2007-03-13). W tym samym czasie inny teatr wystawiał komedię zatytułowaną „*Wspaniałe dary polskiego hydraulika*”. Fabuła opowiada o mieszkańcu Szwecji, który postanawia przeprowadzić remont instalacji wodno-kanalizacyjnej w swoim domu. Większość prac wykonuje polski hydraulik. (Ingegård Waaranperä, DN, 2007-01-15)

## 5. Dane statystyczne

Dane statystyczne dostarczone przez Szwedzką Radę Migracyjną wskazują, że liczba osób z państw EU 10 ubiegających się o pozwolenia na pracę podwoiła się między rokiem 2003 i 2004, wzrastając z 2124 do 4363 osób. Najliczniejszą grupę, wynoszącą 2602 wnioskujących, stanowią polscy pracownicy. Wnioski złożyło również 708 Litwinów, 358 Estończyków i 289 Łotyszy (Migrationsverket).

Dane statystyczne Szwedzkiej Rady Migracyjnej wytypowały trzy kategorie osób ubiegających się o pozwolenie na pobyt w Szwecji na okres dłuższy niż trzy miesiące. Były to osoby zatrudnione, prowadzące działalność na wła-

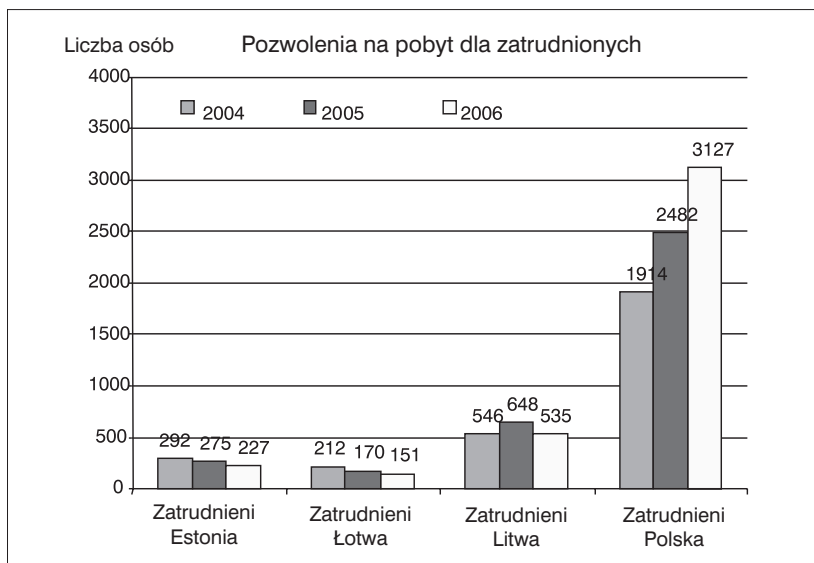




sny rachunek i dostawcy usług<sup>6</sup>. Przedstawiamy dane statystyczne dotyczące tych trzech kategorii dla Estonii, Łotwy, Litwy i Polski z lat 2004–2006.

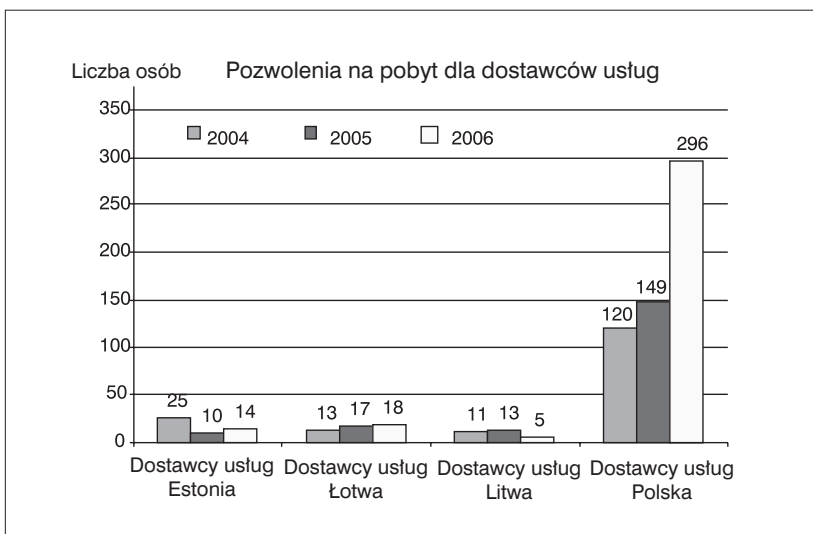
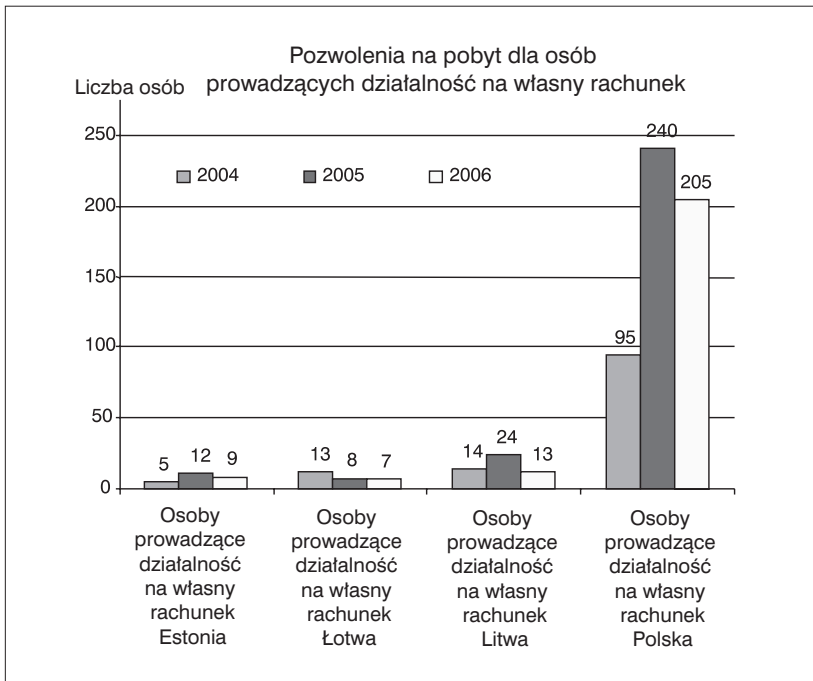
### 5.1. Pracownicy

Dane statystyczne zostały oparte na liczbie osób, którym udzielono pozwolenia na pobyt i pracę w Szwecji. W ciągu tych trzech lat największa grupa pracowników przybyła z Polski. Liczba polskich pracowników wzrastała co roku począwszy od maja 2004 r., osiągając w 2006 r. liczbę 3000 pracowników, którzy otrzymali pozwolenia na pobyt. Zaobserwowano wzrost liczby pracowników z Litwy o 100 osób w okresie od 2004 do 2005 r., ale w 2006 r. nastąpił spadek w porównaniu z rokiem 2004 r. Jeśli chodzi o pracowników pochodzących z Estonii i Łotwy liczba pozwoleń na pracę malała co roku począwszy od 2004 r.



W odniesieniu do grupy osób prowadzących działalność na własny rachunek, liczba polskich pracowników otrzymujących pozwolenie na pracę zmalała o 35 pomiędzy 2005 a 2006 r. Liczba osób prowadzących działalność na własny rachunek, spośród obywateli państw bałtyckich, pozostawała na niskim poziomie i kształtowała się w granicach 5 do 24 osób przez okres trzech lat.

<sup>6</sup> Dostawca usług to osoba zatrudniona przez przedsiębiorstwo w kraju pochodzenia i tymczasowo świadcząca usługi w innym kraju. W tym przypadku chodzi o Szwecję.



Ta sama zależność pomiędzy państwami jest obserwowana w przypadku pozwoleń na pracę wydawanych dostawcom usług pracujących w Szwecji. Liczba osób przybywających z Polski wzrastała corocznie aż do osiągnięcia poziomu 296 osób w 2006 r. W odniesieniu do obywateli państw bałtyckich liczba ta kształtowała się w granicach 5 do 25 osób.

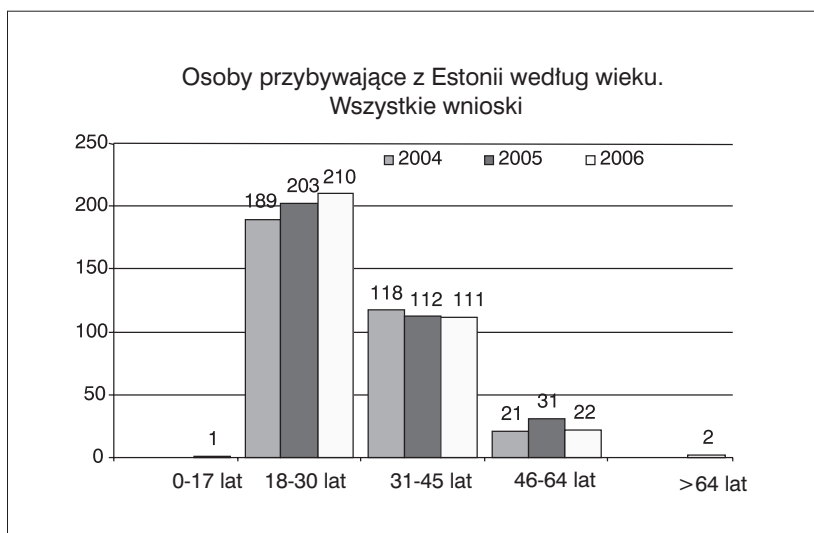
## 5.2. Wiek

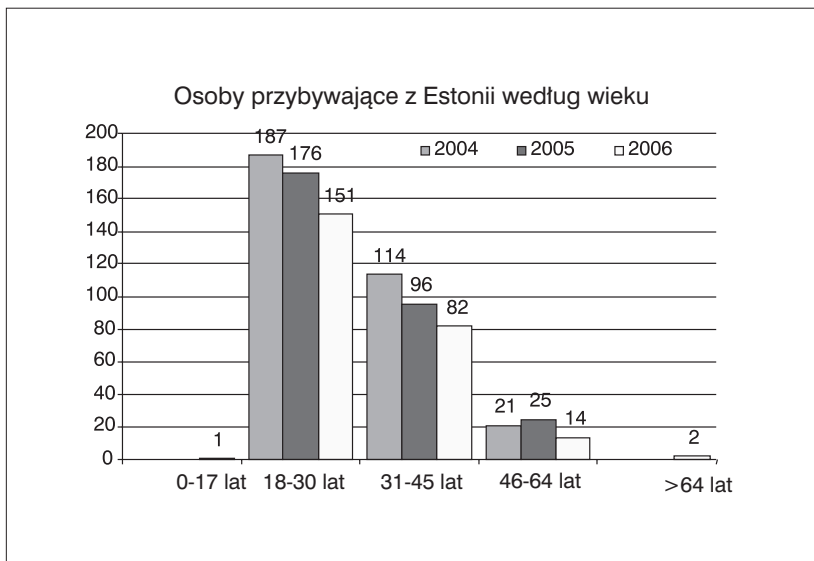
Spojrzenie na mobilność pod względem wieku. Tabela pokazuje poszczególne osoby i łączną liczbę osób. Łączna liczba jest większa niż suma poszczególnych liczb, co oznacza, że niektóre osoby składały wnioski częściej niż raz do roku.

Dla wszystkich czterech państw można zauważyć, że grupą wiekową o najwyższej mobilności jest grupa osób w wieku od 18 do 30 lat.

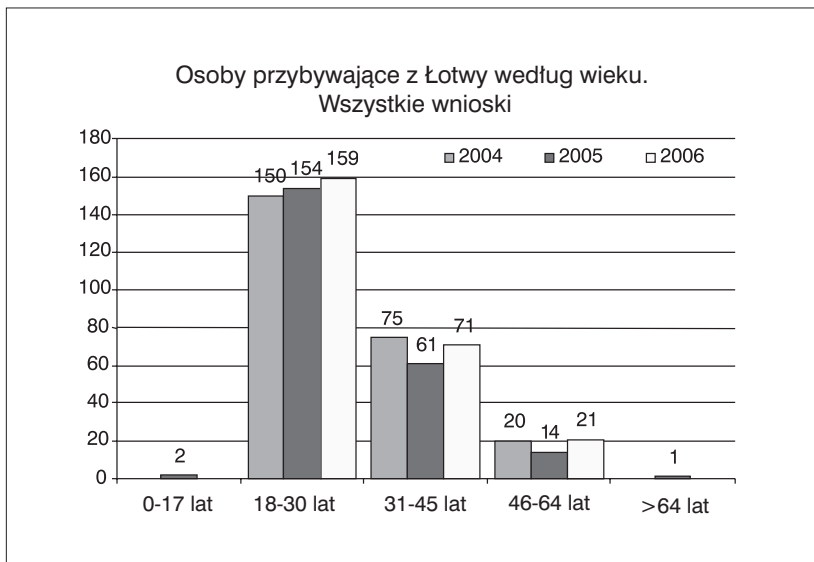
Można również zaobserwować, iż wśród osób przybywających z każdego tych z państw, znajdują się osoby poniżej 18 roku życia, nawet jeśli ich liczba nie jest wysoka. W grupie powyżej 64 lat także znajduje się kilka osób z każdego z państw, z wyjątkiem Litwy.

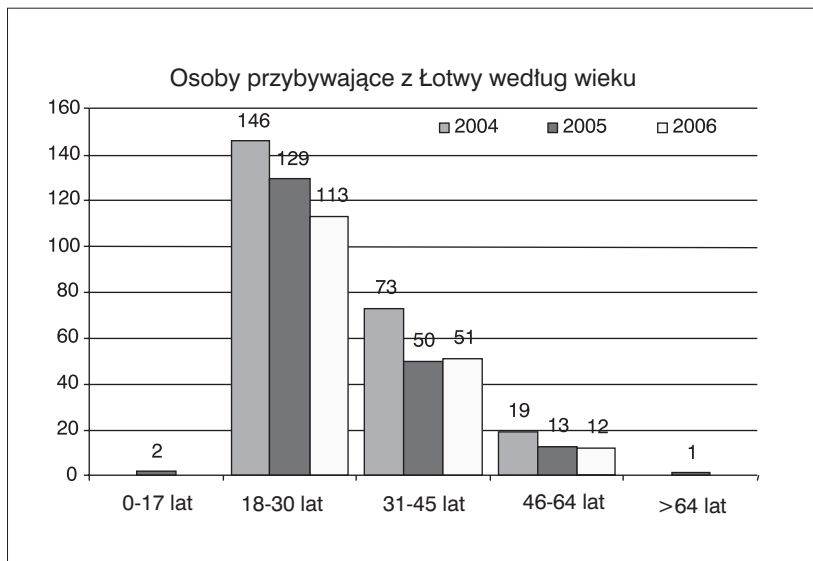
Jeśli przyjrzymy się danym dotyczącym osób przybywających z Estonii i porównamy liczbę wszystkich wniosków z liczbą osób, zauważymy, że łączna liczba osób w grupie wiekowej 18–30 lat wzrosła, zaś całkowita liczba osób zmalała. Oznacza to, że do pracy w Szwecji pewne osoby przyjeżdżają częściej niż raz do roku.



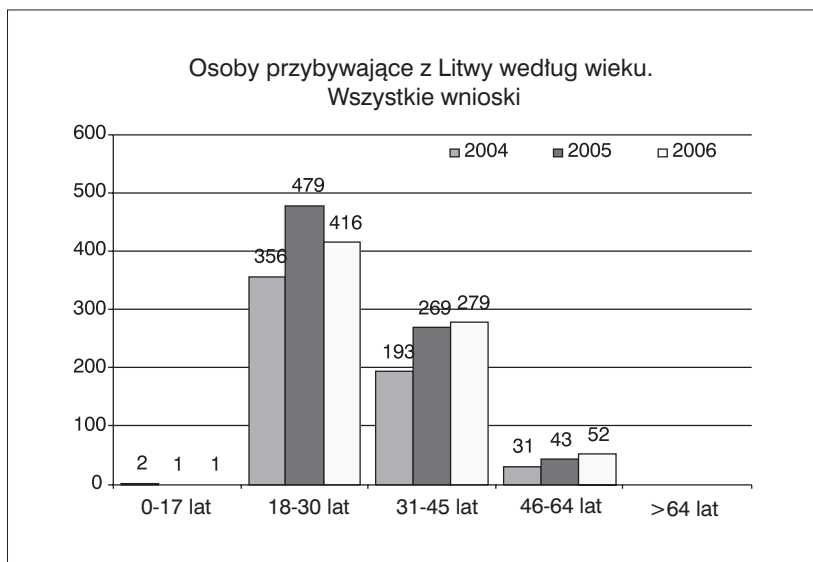


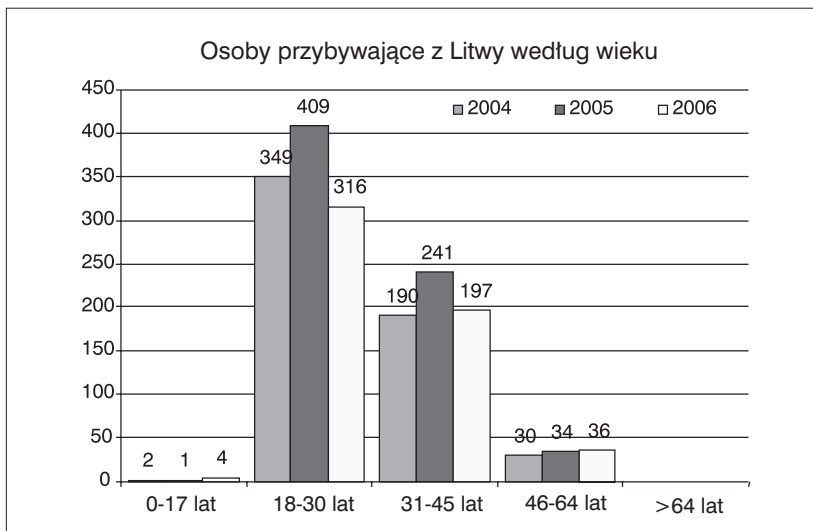
To samo dotyczy Łotwy.



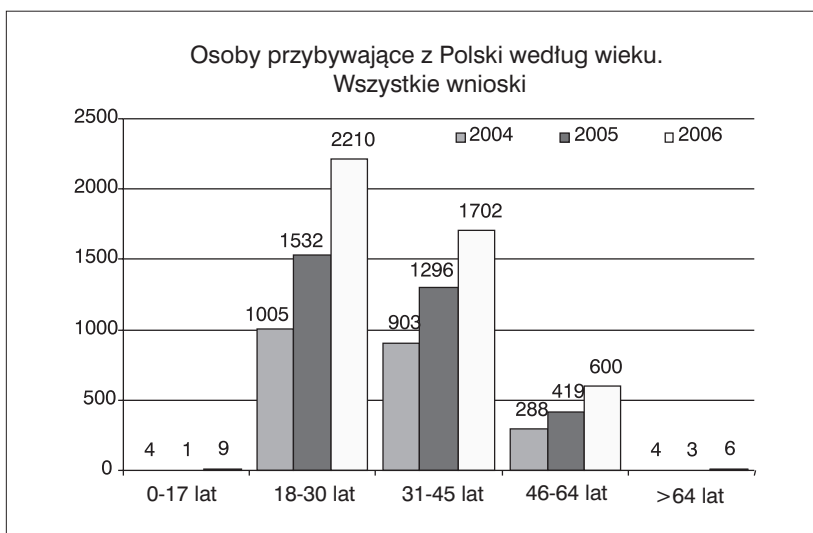


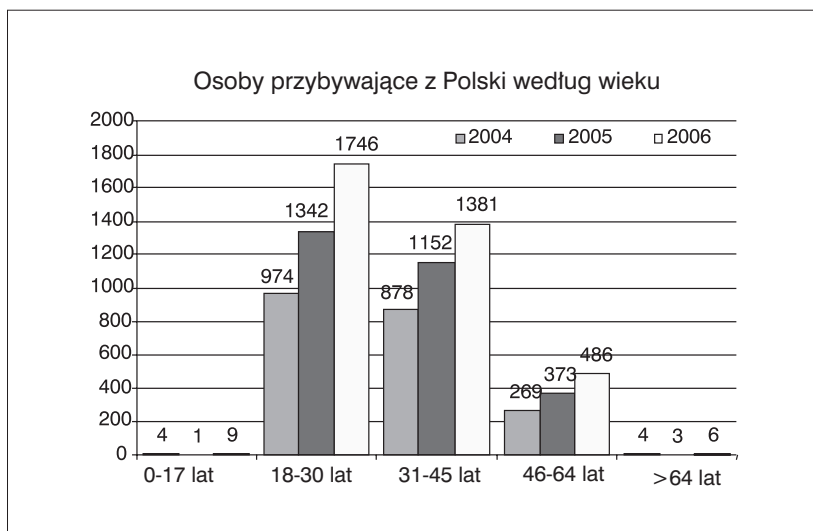
W przypadku Litwy łączna liczba i liczba poszczególnych osób zmalały w roku 2006 w porównaniu do 2005 r. Jednakże liczba wniosków za rok 2006 jest wyższa niż liczba osób, a różnica ta wynosi 100 i dotyczy grupy wiekowej 18–30.





W przypadku Polski tendencje są takie same. Zauważyliśmy, że najstarszą i najmłodszą grupę wiekową cechuje ta sama liczba wniosków i osób, co oznacza, że osoby tworzące te grupy były w Szwecji tylko raz. Wzrost zanotowany w przypadku najmłodszej grupy wiekowej jest znaczny, chociaż dotyczy jedynie dziewięciu osób.





**Dane statystyczne uzyskane ze Szwedzkiego Urzędu Imigracyjnego nie uwzględniają:**

- Liczby firm zagranicznych zatrudniających własnych pracowników, które świadczą pracę przez określony czas w Szwecji.
- Pracowników pochodzących z obszaru UE/EOG. Pracownicy z obszaru UE/EOG mają jednorazowe prawo do pracy przez trzy miesiące bez konieczności rejestracji.
- Obywateli UE/EOG pozostających na terytorium Szwecji krócej niż trzy miesiące.
- Obywateli UE/EOG, którzy regularnie spędzają noce poza terytorium Szwecji. Tymczasowych pracowników polskich, którzy regularnie powracają do domu w weekendy lub na jeden weekend w ciągu miesiąca.
- Obywateli państw skandynawskich.
- Obywateli państw trzecich, którzy posiadają prawo pobytu lub prawo do pracy na obszarze UE/EOG.
- Osób zbierających jagody itd.,..., posiadających wizę turystyczną wydaną na krótszy okres (sprawozdanie Szwedzkiej Konfederacji Związków Zawodowych, LO, szacuje liczbę zagranicznych zbieraczy jagód na 20 000 rocznie).
- Pracowników nielegalnych. (Raport Szwedzkiej Konfederacji Związków Zawodowych, Arbetskraft till Salu)

Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych (LO) jest zdania, że największą mobilnością cechują się zagraniczne przedsiębiorstwa przy-



bywające do Szwecji z własnymi pracownikami w celu wykonywania tu pracy. Raport „Arbetskraft till Salu” opracowany przez Szwedzką Konfederację Związków Zawodowych szacuje, że 40% osób przybywających do Szwecji z państw UE 8 przybywa z zamiarem podjęcia pracy. LO uważa, że rozszerzenie w 2004 r. miało większy wpływ na rynek pracy niż przystąpienie samej Szwecji do Unii Europejskiej.

W 2004 r., w okresie od maja do września, złożonych zostało 1750 wniosków o wydanie pozwolenia na pobyt oraz pozwolenia na pracę przez obywateli Polski. 500 wniosków zostało złożonych przez obywateli Litwy. Liczba wniosków składanych przez obywateli państw UE 10 wzrosła w okresie od maja do września 2004 r. o 91% w porównaniu z okresem sprzed rozszerzenia. W 2003 r. 2 676 osób otrzymało pozwolenia na pracę w zawodach, na które było zapotrzebowanie w Szwecji, a 5000 osób przybyło z Polski do pracy sezonowej. (Raport Szwedzkiej Konfederacji Związków Zawodowych, Arbetskraft till Salu)

## 6. Efekty swobodnego przemieszczania się osób

### 6.1. Rekrutacja

W dyrektywie do raportu rządowego SOU 2003:116, rząd szwedzki przewiduje możliwość rekrutacji do pracy w Szwecji pracowników o specjalnych kwalifikacjach. Pod koniec lat 90., rząd szwedzki prowadził rekrutację lekarzy, pielęgniarek i innych pracowników z krajów spoza Unii Europejskiej do pracy w szwedzkich szpitalach. W latach 2000–2002 (do 4 kwietnia 2002 r.) 234 lekarzy zostało zatwierdzonych do pracy w Szwecji. 72 z nich pochodziło z Węgier, 25 ze Słowacji oraz 20 z Estonii. Do pracy w Szwecji zostało również przyjętych 20 dentyistów i 20 pielęgniarek z Polski. Pozwolenie na pracę dla tych pracowników było ważne przez 36 miesięcy. (SOU 2002:116 s. 147)

Przedsiębiorstwem organizującym rekrutację była firma Kelmerna Rek AB, będąca w połowie własnością Affärsutveckling Polen AB oraz samorządu regionu Kalmar. Spółka ta współpracowała ze spółką-córką, mającą siedzibę w Polsce. Badanie opinii pokazuje, że lekarze, pielęgniarki oraz dentyści zwerbowani do pracy w Szwecji są z niej zadowoleni. Rekrutację postrzega się jako udaną, zaś dodatkowym atutem jest to, że często osoba zwerbowana do pracy ma dobrze wykształconego partnera. (SOU 2002:16 pg 147)

Na bazie tych przykładów możemy przekonać się, że od momentu rozszerzenia Unii jednym ze sposobów pozyskania pracownika przez za-







interesowanego pracodawcę było zamieszczenie ogłoszenia w polskiej gazecie oraz pośrednictwo obywateli polskich. Nie wszyscy pracodawcy byli stuprocentowo uczciwi. Niektórzy eksploatowali i wykorzystywali polskich pracowników dla osiągnięcia własnych korzyści.

## 6.2. „Pracownicy najemni”

Za Szwedzką Konfederacją Związków Zawodowych (LO) można stwierdzić, iż imigracja oraz swobodne przemieszczanie się pracowników spowodowały, że szwedzki rynek pracy stał się jednym z najbardziej wielonarodowościowych rynków Unii Europejskiej. 11,5% osób stanowiących siłę roboczą urodziło się poza granicami Szwecji, ale do dziś mieszka na terytorium Szwecji. Należy również dodać osoby pracujące w Szwecji przez określony czas, od 3 do 18 miesięcy. Pracownicy zatrudniani przez przedsiębiorstwa zagraniczne i pracujący w Szwecji przez określony czas nie są uwzględniani w statystykach Urzędu Imigracyjnego. Pracownicy zatrudnieni przez spółkę zagraniczną mają prawo pracy przez 6 miesięcy, jednorazowo na przestrzeni 12 miesięcy, bez powiadamiania o tym szwedzkich władz. Identycznie jest w przypadku pracowników pracujących jednorazowo przez okres 3 miesięcy lub jeżeli pracownik regularnie spędza noce poza terytorium Szwecji. Jest oczywistym, że nielegalni pracownicy, którzy nie płacą podatków lub składek na ubezpieczenia społeczne, nie są uwzględnieni w danych statystycznych.

Pod koniec 2003 r. Związek Zawodowy Robotników Budowlanych przeprowadził badanie dotyczące pracowników zagranicznych w regionie Skåne, w celu zdobycia informacji o stosowaniu porozumień zbiorowych oraz prawa pracy na szwedzkim rynku pracy. Celem tego badania było upewnienie się, że wszyscy pracownicy objęci są ochroną i ubezpieczeniem społecznym, które im przysługują zgodnie z przepisami prawa pracy oraz, że pracownicy otrzymują legalne wynagrodzenie. Związek zawodowy przekazał pracownikom pisemną informację w języku polskim. W 408 odwiedzonych miejscach pracy znajdowało się 382 pracowników zagranicznych. Większość z nich należała do kategorii podatników nieprowadzących działalności na własny rachunek, jednakże, według związku, większość z nich nie była osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek. Związek zawodowy odkrył również 40 przedsiębiorstw, które prowadziły rekrutację pracowników dla dużych krajowych producentów. (Arbetskraft till Salu)

*„Lokalne związki zawodowe twierdzą, że pozycja pracowników zagranicznych na szwedzkim rynku pracy jest niepewna oraz że są oni eksploatowani przez pracodawców szwedzkich i zagranicznych. Jedynym długo-*





*terminowym rozwiązaniem jest wspólna praca publicznych i zawodowych organizacji związkowych w celu wzmocnienia pozycji pracowników zagranicznych. Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych jest zdania, że rozszerzenie Unii Europejskiej, z jednolitym rynkiem pracy jako rezultat rozszerzenia, było ważnym krokiem w kierunku utrwalenia pokoju i rozwoju społecznego". (Arbetskraft till Salu, s. 19)*

### 6.3. Sprawa Vaxholmu

Nazwy Vaxholm i Viking pojawiły się pod koniec 2004 r. jako oznaki wyzwań, jakie wolność świadczenia usług transgranicznych może stanowić dla krajowych standardów pracy. Obie sprawy zostały złożone do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich celem rozpatrzenia, w formie tzw. wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w maju 2004 r. skupiono się na przedsiębiorstwach zagranicznych tymczasowo świadczących usługi w Szwecji, w mniejszym stopniu zaś na krajowych pracodawcach operujących zagranicą. Istnieje obawa, że konkurencja płacowa może mieć wpływ na płace i ochronę społeczną w państwach przyjmujących.

Państwa członkowskie UE sądzą, iż konieczny jest określony poziom standardów pracy, który musi zostać utrzymany przez wszystkich pracodawców w danym sektorze przemysłu lub zawodzie. Metody osiągnięcia tego stanu rzeczy są różne w poszczególnych państwach członkowskich. Szwecja stosuje model, który możemy określić mianem modelu autonomicznych porozumień zbiorowych (patrz rozdział 2), w którym związki wyłącznie zawodowe są odpowiedzialne za zabezpieczenie ogólnego poziomu płac i warunków zatrudnienia. Odbywa się to poprzez naklanianie pracodawców krajowych i zagranicznych do zawarcia „porozumień o stosowaniu”, jeżeli nie należą oni do żadnych organizacji zrzeszających pracodawców. Jeżeli pracodawca niezrzeszony odmawia podpisania porozumienia zbiorowego, wówczas standardową procedurą jest zadeklarowanie bojkotu pracodawcy przez związek zawodowy. Bojkot pracodawcy polega odmowie pracy dla pracodawcy niezrzeszonego, który nie zawarł porozumień zbiorowych, przez członków związku zawodowego. Związek często wspierany jest przez inne związki poprzez ich działania wtórne, np. solidarność z bojkotującymi, lub działania pomocnicze, w celu uczynienia bojkotu pierwotnego bardziej skutecznym. Zdarza się, że nawet mimo podpisania porozumienia o stosowaniu z pracodawcą zewnętrznym, zasady i warunki pracy zatrudnienia pracowników nie są określone. Standardowe płace minimalne dla nowych lub młodych pracowników, z bardzo niewielkim lub zerowym doświadcze-





niem, kształtują się na poziomie najniższych dopuszczalnych płac. Płace dla innych pracowników muszą być przedmiotem negocjacji na poziomie lokalnym, pomiędzy pracodawcą a związkiem zawodowym, właściwym nierzadko dla każdego miejsca budowy. (Ahlberg)

Nie jest to dogłębna analiza; ma ona bardziej na celu zaprezentowanie głównych kwestii prawnych oraz genezy sprawy Vaxholm osobom spoza Szwecji.

### 6.3.1. Krótkie streszczenie sprawy Vaxholmu

Laval un Partneri Ltd. (odtąd zwany Laval) jest łotewską spółką, która rekrutuje pracowników najemnych z Łotwy do przedsiębiorstw różnych branż, znajdujących się w Szwecji. W 2004 r. Laval najął robotników budowlanych dla szwedzkiej spółki L&P Baltic Bygg AB (odtąd zwanej Baltic). Baltic wygrał przetarg na budowę szkoły gminnej w mieście Vaxholm, znajdującego się tuż za granicami Sztokholmu. Właścicielem Laval i Baltic jest jedna osoba.

W czerwcu 2004 r. lokalny oddział szwedzkiego Związku Zawodowego Budowlanych (Byggnads) nawiązał kontakt z Laval, w celu podpisania porozumienia zbiorowego dotyczącego budowy szkoły w Vaxholm. Przez następnych kilka miesięcy Związek Zawodowy Budowlanych utrzymywał kontakt z Laval, jednakże nie doszło do podpisania porozumień. W tym czasie Laval podpisał porozumienie zbiorowe z łotewskim związkiem zawodowym robotników budowlanych. W październiku 2004 r. Byggnads pisemnie powiadomił o zorganizowaniu sporu zbiorowego, polegającego na zakazie prowadzenia wszelkich budów i prac instalacyjnych we wszystkich miejscach pracy spółki Laval. Na początku grudnia 2004 r. Związek Zawodowy Elektryków podjął działania pomocnicze w celu wsparcia Byggnads – swego siostrzanego związku.

Laval skierował sprawę do sądu przeciwko Byggnads oraz Związkowi Zawodowemu Elektryków do szwedzkiego Sądu Pracy, twierdząc, że spór zbiorowy jest bezprawny. Laval zażądał, aby sąd natychmiast wydał zakaz prowadzenia blokady na czas postępowania, licząc, że ten zakaz wymógłby na związkach zawodowych jej zniesienie. Sąd (AD 2002 nr 111) orzekł, iż nie jest możliwe wprowadzenie zakazu na czas postępowania oraz, że fakty nie wskazują jak do tej pory, że spór zbiorowy jest bezprawny. (Ahlberg)

Szwedzki sąd pracy skierował dwa pytania do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (<http://curia.eu.int>, nr sprawy C-341/05).

1. Po pierwsze, czy próba zmuszenia tymczasowego zagranicznego dostawcy usług przez związki zawodowe do podpisania porozumienia zbiorowego dotyczącego zasad i warunków zatrudnienia jest zgodna z Traktatem





- ustanawiającym Wspólnotę Europejską, mówiącym o swobodzie świadczenia usług, z zakazem dyskryminacji ze względu na narodowość i dyrektywą dotyczącą delegowania pracowników, jak to zostało określone w tym przypadku, jeżeli w prawie właściwym do wdrożenia dyrektywy w państwie przyjmującym nie występują wyraźne przepisy dotyczące stosowania zasad i warunków zatrudnienia w porozumieniach zbiorowych?
2. Po drugie, czy postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską mówiącego o swobodzie świadczenia usług (z zakazem dyskryminacji ze względu na narodowość i dyrektywą dotyczącą delegowania pracowników) stanowią przeszkodę dla zastosowania *Lex Britannia* (szwedzkiego prawa pracy) do sporów zbiorowych zorganizowanych przez związkowców przeciwko tymczasowemu zagranicznemu dostawcy usług w Szwecji? Oznacza to w praktyce, że zakaz organizowania sporów zbiorowych nie ma zastosowania do przedsiębiorstw zagranicznych, które tymczasowo sprowadzają swoich pracowników do świadczenia usług w Szwecji oraz, że szwedzkie porozumienia zbiorowe są nadrzędne w stosunku do zagranicznych porozumień zbiorowych, które zostały już zawarte. (streszczenie pytań za Ahlbergiem, Bruunem i Malmbergiem)

Powyższe dwa pytania wskazują trzy obszary sporne odnośnie do związku pomiędzy zasadami szwedzkimi a prawem wspólnotowym:

1. Związek pomiędzy Traktatem WE odnośnie do swobodnego przepływu usług a prawem organizowania sporów zbiorowych.
2. Dyrektywa dotycząca delegowania pracowników i jej związek ze sprawą.
3. Czy szwedzkie prawo pracy (*Lex Britannia*) jest kompatybilne z prawem wspólnotowym? (Ahlberg)

Podstawowe pytanie w sprawie *Vaxholm* brzmi, w jaki sposób należy wyważyć korzystanie z zasady swobodnego przepływu oraz podstawowe prawo do organizowania działań zbiorowych. Dla szwedzkiego modelu rynku pracy jest niezmiernie ważne, czy da się połączyć prawo związków zawodowych do organizowania sporów zbiorowych w celu zabezpieczenia negocjacji zbiorowych, ze swobodnym przemieszczaniem się pracowników we Wspólnocie Europejskiej. Sprawa *Vaxholm* prawdopodobnie przyniesie odpowiedź na to pytanie.

Ahlberg, Bruun i Malmberg są zdania, że werdykt w sprawie *Vaxholm* nie zagrazi modelowi szwedzkiemu. Prawdopodobnie ustali on kryteria w kwestii wyważenia korzystania z zasady swobodnego przepływu usług i prawa do organizowania sporów zbiorowych. Nakreślone kryteria będą miały ogromny wpływ na przyszłe relacje przemysłowe w całej Unii Europejskiej.

W chwili obecnej Finlandia posiada własną „sprawę *Vaxholm*” – jest to sprawa nazywana „sprawą *Viking*”.





Sprawa Viking ma związek z sektorem morskim i dotyczy możliwości zmiany fińskiej bandery statku Rosella, będącego własnością fińskiej spółki Viking Ltd., i jego zarejestrowania pod banderą Estonii. Viking Line Ltd. złożyło w Londynie petycję w celu uzyskania zakazu sądowego dla Międzynarodowej Federacji Pracowników Transportu (ITWF) i Fińskiego Związku Zawodowego Marynarzy (FSU) i deklaracji, że wszelkie formy sporu zbiorowego, które miałyby niekorzystny wpływ na proces zmiany bandery oraz zastąpienie załogi fińskiej tańszą załogą estońską są zakazane prawem wspólnotowym, a zwłaszcza prawem do swobodnego przemieszczania się pracowników i prawem do podejmowania działalności gospodarczej. Viking uzyskał zakaz tymczasowy w pierwszej instancji, jednakże wyrok został odrzucony przez sąd apelacyjny, który w listopadzie 2005 r. zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości WE w celu wyjaśnienia kwestii dotyczących interpretacji prawa wspólnotowego (Sprawa C-438/05).

W Szwecji miało miejsce kilka spraw podobnych do sprawy Vaxholm. Jedna z nich ze stycznia 2006 r., dotyczyła blokady polskiego przedsiębiorstwa budowlanego o nazwie: Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Zojax przez szwedzki związek zawodowy robotników budowlanych.. Przedsiębiorstwo zajmowało się budową 36 domów na Gotlandii. Dwa szwedzkie przedsiębiorstwa budowlane dołączyły do przedsiębiorstwa Zojax, w ramach „działań solidaryzujących”; były to Peab oraz Hultgrens Mark & Anläggning. Jesienią 2005 r. związek zawodowy usiłował wejść w porozumienie z Zojax-em, jednakże przedsiębiorstwo odmówiło, powołując się na sprawę Vaxholm, twierdząc, że nie podpisze ono porozumień zbiorowych dopóki Trybunał Sprawiedliwości nie wyda orzeczenia w sprawie Vaxholm. („Dagens Nyheter”, 19.01.2006)

W sprawie Vaxholm, związek zawodowy jest wspierany przez Komisję. Szwedzki komisarz, Margot Wallström, ujawniła to podczas konferencji prasowej 1 lutego 2006 r. („Dagens Nyheter”, 01.02.2006, autor: Marianne Björklund)

Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych (LO) liczy na wsparcie innych państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie Vaxholm. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych twierdzi, że Finlandia, Dania, Austria i Niemcy przesłały pisemne dokumenty do Trybunału Sprawiedliwości, w których wyrażają poparcie dla szwedzkiego Związku Zawodowego Budowlanych. Jest możliwe, że poprą go także Francja, Luksemburg i Hiszpania. („Dagens Nyheter”, 31.01.2005, autor: Marianne Björklund)

Sekretarz Generalny Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych, John Monks, przesłał 6 października 2005 r. list do Przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jose Manuela Barroso, w którym odnosi się





do czterech swobód Unii Europejskiej, opracowanych z poszanowaniem podstawowych praw pracowniczych, a zwłaszcza prawa do negocjacji zbiorowych i sporów zbiorowych. Odnosi się on również do europejskich wartości społecznych, które zakładają równoległy rozwój gospodarczy i społeczny oraz zakładają, że warunki życia i pracy oraz pełne poszanowanie narodowych systemów stosunków branżowych nie ponoszą kosztów zwiększonych możliwości w kwestii zatrudnienia. Zasada swobodnego przemieszczania się nie może być zbudowana kosztem praw pracowniczych. Barroso docenia także otwarcie granic szwedzkich bez narzucania barier dla swobodnego przemieszczania się pracowników i kontynuuje: „Idea otwartych granic była zawsze popierana przez szwedzkie związki zawodowe, w rozumieniu, iż ich narodowe dziedzictwo i tradycja dialogu społecznego, wraz z wieloletnią praktyką wprowadzania w życie standardów pracy poprzez negocjacje zbiorowe, spory zbiorowe oraz działania partnerów społecznych, nie zaś przez prawo oraz interwencje rządu, będzie wystarczająco dobrym sposobem radzenia sobie z nowymi wyzwaniem. Ich głównym założeniem jest: jednakowa płaca za pracę o jednakowej wartości, w ramach swoich uprawnień oraz systemu stosunków między pracodawcami a pracownikami”. John Monks twierdzi, iż Unia Europejska jest nie tylko wspólnym rynkiem, lecz wspólnym rynkiem z silnymi wartościami społecznymi. Podstawowym założeniem jest prawo do regulowania własnego rynku pracy przez każde z państw członkowskich. Atak na skandynawski model rynku pracy jest atakiem na podstawowe prawa związkowe i europejski model socjalny. Rząd szwedzki odpowiada Trybunałowi Sprawiedliwości, że działania szwedzkiego Związku Zawodowego Robotników Budowlanych są zgodne z prawem wspólnotowym. Prawo do organizacji sporu zbiorowego jest podstawowym prawem ustanowionym i uznawanym przez prawo wspólnotowe. Podjęcie decyzji, czy działania związku zawodowego w sprawie Vaxholm są uzasadnione, leży więc w gestii szwedzkiego sądu pracy, nie zaś Trybunału Sprawiedliwości WE.

W celu zagwarantowania warunków pracy dla zatrudnionych, którzy zostali tymczasowo delegowani z jednego państwa członkowskiego w celu wykonania pracy w innym państwie członkowskim, w Unii Europejskiej zastosowanie ma **dyrektywa dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dyrektywa 96/71/WE)**. Dyrektywa ta odnosi się do warunków pracy i określa prawa dotyczące swobodnego przepływu usług.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości sprzed przyjęcia dyrektywy mówi, że państwa członkowskie mogą stosować prawo pracy lub porozumienia zbiorowe do pracowników, którzy są zatrudnieni tymczasowo na





terytorium państwa członkowskiego. Dyrektywa nakazuje państwom członkowskim rozszerzenie prawa lub porozumień zbiorowych, w celu objęcia podstawową ochroną pracowników delegowanych. Podstawowa ochrona wynikająca z prawa pracy powinna obejmować pracowników tymczasowych przybywających z innych państw członkowskich. (Ahlberg)

Pracownicy delegowani muszą mieć zapewnione identyczne warunki pracy i zatrudnienia, co pracownicy w państwie przyjmującym. Art. 3 dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników mówi o tym, że państwa członkowskie są zobowiązane rozszerzyć ochronę na pracowników delegowanych. Ochrona ta musi być określona w konkretnych źródłach prawa (prawo, rozporządzenia, przepisy administracyjne oraz – w odniesieniu do przemysłu budowlanego – porozumienia zbiorowe). W art. 3 wymienione są te obszary:

- minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny;
- minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;
- maksymalne okresy pracy;
- minimalne okresy odpoczynku;
- warunki czasowego zatrudnienia pracowników;
- zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
- równość traktowania mężczyzn i kobiet;
- brak dyskryminacji.

Dyrektywa ta nie ma żadnego wpływu na prawo krajowe państw członkowskich w odniesieniu do prawa organizowania sporów zbiorowych. Zgodnie z Konwencją Rzymską dotyczącą prawa właściwego dla zobowiązań umownych, prawo państwa przyjmującego standardowo nie ma zastosowania do takiej umowy o pracę. Ideą dyrektywy jest, aby niektóre z zasad regulujących kwestie zatrudnienia w państwie przyjmującym miały zastosowanie do pracowników wykonujących w danym miejscu pracę tymczasową. (Ahlberg)

Dyrektywa obejmuje trzy rodzaje pracowników. Pracownik musi przez cały okres być zatrudniony w innym państwie członkowskim przez spółkę wysyłającą. Pierwszy typ pracownika występuje, gdy pracodawca ma kontakt z odbiorcą usługi, działającym w państwie przyjmującym. Drugi typ pracownika to osoba zajmująca stanowisko w spółce-córce, należącej do tej samej grupy spółek. Trzecim typem jest pracownik wysłany do spółki operującej na terenie państwa przyjmującego. (Ahlberg)

Prawo szwedzkie wdrażające dyrektywę dotyczącą delegowania pracowników nie narzuca pracodawcom płacenia minimalnych stawek, zgodnych ze standardami szwedzkimi. Dzieje się tak ze względu na fakt, iż minimalne płace w Szwecji są określane poprzez porozumienia zbiorowe (prawo prywatne),





w związku z tym w Szwecji nie istnieje ustawowa płaca minimalna. Szwecja nie korzystała z możliwości zawartej w art. 3 ust. 8 dyrektywy prawnego ustanowienia płacy minimalnej. Głównym argumentem Szwecji był fakt, iż model autonomicznych porozumień zbiorowych jest wystarczający, aby nie dopuścić do wystąpienia dumpingu społecznego oraz, iż szwedzkie związki zawodowe wpływają na zagranicznych dostawców usług, aby podpisali porozumienia zbiorowe i tym samym, aby pracownicy zagraniczni także zostali objęci ochroną. Zgodnie z dyrektywą, państwa członkowskie nie są zobowiązane do prawnego ustanawiania wszelkich kwestii, z wyjątkiem minimalnych stawek płacy i warunków wynajmu pracowników. Ahlberg, Bruun i Malmberg są zdania, że szwedzka wersja dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników jest w pełni spójna z oryginałem. Pytanie, które zadają, dotyczy jedynie tego, czy dyrektywa określa minimalny stopień ochrony, czy też maksymalny. Istnieje wiele argumentów prawnych dla obu możliwości. (Ahlberg)

## 6.4. Sprawy znalezione w prasie

### 6.4.1. Sektor budowlany

Artykuły z gazety wydawanej przez szwedzki Związek Zawodowy Robotników Budowlanych (Byggnads), dotyczące rezultatów obecności pracowników polskich w Szwecji. Krótkie streszczenie:

#### 1. Dla związku zawodowego dobrym rozwiązaniem byłoby, gdyby Szwecja wystąpiła z Unii Europejskiej

Konkurencja pomiędzy pracownikami nigdy nie jest dobra. Dwa przypadki śmierci niskoopłacanych robotników słoweńskich, którzy zmarli na skutek wypadków przy pracy. Jeden z nich dokonywał samodzielnej naprawy dla przedsiębiorstwa SSAB kilka lat temu. W wigilię 2006 r., niedaleko miejscowości Norrköping, polski robotnik budowlany zginął wskutek upadku z dachu. (30.01.2007, autor: A. Andersson).

#### 2. Przedsiębiorstwo Skanska Vinci zatrudniało pracowników z irlandzkiej firmy budowlanej Rimec do pracy przy budowie tunelu kolejowego przez Hallandale. Praca polegała na przeprowadzaniu wierceń w gigantycznym tunelu. Szwedzki Urząd Środowiska Pracy przeprowadził inspekcję i wskazał trzy obszary, w których przedsiębiorstwo nie spełniało standardów dotyczących ochrony środowiska oraz przepisów bezpieczeństwa.

Po pierwsze, wiedza na temat przepisów bezpieczeństwa była bardzo niska wśród pracowników. Istniał również problem językowy, ponieważ znaki







i instrukcje były w języku szwedzkim, zaś wielu pracowników nie znało tego języka lub języka angielskiego, co tworzyło zagrożenie dla bezpieczeństwa.

Po drugie, zmiana dzienna wynosiła 12 godzin przez 6 kolejnych dni, po których następowało 6 dni wolnych. W trakcie inspekcji wyszło na jaw, że wielu pracowników często pracowało w dni wolne. Stało to w oczywistej sprzeczności z ustawą o godzinach pracy. Przemęczeni pracownicy mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa. (07.12.2006, autor: Katarina Connheim).

### **3. Polscy pracownicy w Hallandsåsen**

Mimo iż w regionie jest wielu bezrobotnych szwedzkich robotników budowlanych, przedsiębiorstwo Skanska Vinci zatrudniło jedynie dziewięciu szwedzkich robotników, a dodatkowo czterech lub pięciu robotników z Polski. Przedsiębiorstwo argumentowało to tym, że polscy robotnicy dawali przedsiębiorstwu większą elastyczność, gdyby nastąpiła konieczność przerwania prac przy wierceniu tunelu. Lokalny związek zawodowy robotników budowlanych zaprotestował i rozpoczął negocjacje z przedsiębiorstwem twierdząc, że na okolicznym obszarze jest 125 bezrobotnych szwedzkich robotników budowlanych, a w regionie jest ich ponad 400. Związek uważał, że przedsiębiorstwo zatrudniło polskich robotników za niższą stawkę w celu uzyskania oszczędności. (12.04.2006, autor: Katarina Connheim)

### **4. Lokalne związki zawodowe składają wizytę w krajach bałtyckich i w Polsce, aby przeprowadzić kampanię informacyjną o związkach zawodowych**

(16.11.2006, autor: Elin Jönsson)

### **5. Szwedzki Związek Zawodowy Robotników Budowlanych (Byggnads) kieruje wniosek przeciwko spółce NCC do sądu pracy (Arbetsdomstolen, AD)**

Szwedzki Związek Zawodowy Robotników Budowlanych (Byggnads) skierował wniosek przeciwko spółce NCC do sądu pracy za pogwałcenie porozumienia zbiorowego i dyskryminację polskiego pracownika w miejscu pracy w mieście Jönköping. Polski pracownik otrzymywał w płacę w wysokości 109 koron szwedzkich (SEK) za godzinę, podczas gry pracownicy szwedzcy otrzymywali płacę w wysokości pomiędzy 155 a 159 koron szwedzkich. Polscy pracownicy byli zatrudniani przez spółkę-córkę NCC, o nazwie NCC Polska. Szwedzcy pracownicy byli zatrudniani przez NCC. Wszyscy pracownicy mieli podobne zadania do wykonania i, zgodnie z porozumieniem zbiorowym, mieli umowy o pracę akordową i otrzy-





mywali wynagrodzenia za pracę akordową. Związek stwierdził, że polscy i szwedzcy robotnicy pracowali w równym wymiarze godzin, w związku z tym różnica w zarobkach nie może być wytłumaczona wykonaniem. Związek stwierdził, że NCC wykorzystywał umowę o pracę akordową, aby móc płacić najniższe stawki, zgodnie z umową. Płacąc mniej, NCC zaoszczędził 4,5 miliona SEK. Jest również jasne, że kilku polskich robotników podpisało umowę o pracę akordową bez otrzymania jakichkolwiek informacji na temat treści umowy.

Nie wiadomo, czy polscy robotnicy są na tyle przygotowani, aby złożyć zeznania w sądzie. Obawiają się także późniejszego prześladowania za złożenie zeznań. Sprawa nie zostanie rozpatrzona w sądzie przed końcem 2006 r. (16.03.2006, autor: Nina Christensen)

#### **6. Lokalny związek zawodowy robotników budowlanych, działający w mieście Goeteborg, wstrzymał prace na budowie**

Sześciu polskich robotników pracowało przy rozbiórce budynku. Konstrukcja budynku zawierała azbest, a pracownicy przenosili materiały ręcznie bez żadnej ochrony. Polscy pracownicy byli zatrudnieni przez spółkę zarejestrowaną w Wielkiej Brytanii pod nazwą First Rockall Service IIp. Zakwaterowano ich tuż obok rozbieranego budynku, w związku z tym pył przedostawał się do pomieszczeń, w których mieszkali. Spółka została oskarżona o naruszenie przepisów dotyczących środowiska pracy. (15.03.2006, autor: Nina Christensen).

#### **7. Przedsiębiorstwa z całego świata prowadzą prace budowlane w Szwecji**

Gazeta przeprowadziła badanie wśród zagranicznych przedsiębiorstw budowlanych, które zatrudniały przynajmniej dziesięciu robotników do pracy na budowach w Szwecji. W 2005 r. istniało 51 tego typu przedsiębiorstw budowlanych. Większość z nich funkcjonowała na południu Szwecji. Wszystkie sprowadzały robotników ze swoich krajów, często były to kraje o niskich płacach, takie jak Polska. Połowa z 51 przedsiębiorstw ma swoje siedziby w Europie Wschodniej. Państwem dominującym jest Polska. Poza kilkoma spółkami polskimi występuje kilka dużych ponadnarodowych spółek z siedzibą w Niemczech, takich jak Reinhold & Mahla, Bilfinger Berger oraz Siemens. Niemiecka spółka Althammer, pracująca dla Stora Enso w mieście Dalarna, wykorzystywała węgierskich i polskich pracowników. Aug. Prien z Hamburga zatrudniała polskich robotników do budowy budynków mieszkalnych w Malmö. Większość z tych spółek wy-





placała najniższe stawki za godzinę, dozwolone na podstawie porozumień, w kwocie 109 SEK za godzinę. Zgodnie z porozumieniem, taka stawka może być wypłacana jedynie w okresie pomiędzy obowiązywaniem porozumień zbiorowych, podczas zamrożenia negocjacji lub w przypadku wysłania pracowników na tymczasowy urlop. Trudno jest związkowi zawodowemu sprawdzić, czy wszyscy pracownicy zagraniczni otrzymują właściwe płace. Związek zawodowy odkrył, że pracodawca stosował „umowy faszadowe” dla pracowników zagranicznych. W celu zorientowania się, jakie są rzeczywiste płace, związek zawodowy musi uzyskać informacje o tym, jak kształtują się płace robotników w ich ojczyznach. (23.11.2005, autor: Nina Christensen i Katarina Connheim).

### **8. Mosty budowane przez NCC są budowane przez polskich robotników**

Przedsiębiorstwo NCC Polska, zatrudniające 40 polskich robotników, zbuduje siedem mostów w Malmö. (23.08.2005, autor: Ingemar Dahlkvist)

### **9. Polscy robotnicy zostali podstępnie zmuszeni do darmowej pracy przez trzy tygodnie**

Falshywe przedsiębiorstwo budowlane ze Sztokholmu oszukało zarówno klienta, jak i pracowników. Oszuści, posługujący się nazwą „Sydsvenska Bygg” podpisali umowę z klientem i zatrudnili polskich robotników do wykonania prac. Firma posiadała wizytówki oraz dokumenty rzekomo potwierdzające, że jest zarejestrowana w urzędzie skarbowym itp. Używana nazwa należała do spółki, która ogłosiła upadłość wiosną 2005 r. Pracownicy byli rekrutowani poprzez ogłoszenia, które ukazywały się w polskiej prasie. Pracownikom obiecywano płace na szwedzkim poziomie oraz dobre warunki pracy. Po trzech tygodniach pracy, tuż przed dniem wypłaty, przedstawiciele spółki zniknęli wraz z zaliczką w wysokości 450 000 koron szwedzkich, wpłaconą przez klienta. (17.08.2005, autor: Nina Christensen).

### **10. Płace na podstawie porozumień ze związkiem zawodowym**

Polskie przedsiębiorstwo Eurotech twierdzi, że stawka za godzinę wypłacana polskim pracownikom pracującym w Szwecji wynosi 136–146 SEK. Związek zawodowy stwierdził, że Eurotech przestrzega postanowień porozumienia ze związkiem zawodowym, mimo że kilku pracowników przyznało się swoim szwedzkim kolegom, że otrzymują jedynie 60 koron za godzinę. Problemem jest to, że żaden z polskich pracowników nie chce składać zeznań. (09.08.2005, autor: Ingemar Dahlkvist)





### **11. Nałożenie blokady na wszystkie budowy prowadzone bez podpisanych porozumień zbiorowych**

W regionie Malmö liczba budów, na których pracują robotnicy zagraniczni, zwiększyła się gwałtownie. Robotnicy zagraniczni pochodzą głównie z Polski oraz krajów bałtyckich. Zostali oni sprowadzeni do pracy za stawki znacznie niższe niż szwedzkie stawki minimalne oraz w środowisku pracy, które wygląda jak sto lat temu. To zjawisko jest to bezpośrednim efektem rozszerzenia Unii Europejskiej.

Tracą na tym zarówno pracownicy szwedzcy, jak i zagraniczni. Pracownicy pracują przez 10 godzin dziennie, sześć dni w tygodniu, za stawki kształtujące się w okolicach 50 koron za godzinę. Mieszkają w przyczepach kempingowych tuż obok miejsca pracy. Często wykonują oni swoją pracę bez odpowiedniego wyposażenia, tj. kasków i odzieży ochronnej. Kontakt z przedstawicielem związku zawodowego oznacza dla nich ryzyko utraty pracy i powrotu do domu. To wszystko ma miejsce w momencie, gdy ponad 500 szwedzkich robotników budowlanych w regionie Skåne jest bezrobotnych.

Liczba pracowników zagranicznych w Malmö wynosi 500 osób, lecz możliwe, że jest ona wyższa, ponieważ nie wszyscy pracownicy zagraniczni są uznawani przez związek zawodowy. Jeżeli związek zawodowy stwierdzi, że na danym placu budowy prowadzone są prace bez podpisanych porozumień zbiorowych, wówczas zmusza pracodawcę do podpisania tychże porozumień. Jeżeli pracodawca odmawia, związek zawodowy może zorganizować blokadę. Jednakże nawet, jeżeli pracodawca podpisze porozumienie zbiorowe, bardzo trudno jest kontrolować, czy porozumienie jest przestrzegane i czy pracodawca nie postępuje sprzecznie z porozumieniem, nawet jeśli informuje związek, że tak nie jest. Jeżeli pracodawca nie jest w stanie udowodnić, że przestrzega postanowień podpisanego porozumienia, należy wówczas zorganizować blokadę tego pracodawcy. (Dennis Andersson, stolarz, Karl Strandberg, elektryk, członkowie Partii Komunistycznej, Malmö, 29.06.2005)

### **12. Dyrektor generalny NCC daje zielone światło obniżaniu płac**

Przemysł budowlany rozpoczął dążenia do obniżenia cen za swe usługi poprzez zwiększenie konkurencji płacowej. Tak stwierdził dyrektor generalny NCC, Alf Göransson, w artykule zamieszczonym w gazecie „Dagens Nyheter”. (03.06.2005, autor: Ingemar Dahlkvist)

### **13. Zraniony w rękę – musiał zapłacić 100.000 SEK.**

Polski robotnik, Wojciech F. zranił się w rękę podczas pracy dla szwedzkiej spółki Västra Värlinge Bygg och Transport. Do tej pracy został zwer-





bowany w Polsce przez Polaka. Nie miał ubezpieczenia zdrowotnego przysługującego na podstawie umowy o pracę. Został zabrany do szpitala, gdzie lekarzom udało się wyleczyć ranę, jednakże musiał zapłacić za zabieg z własnych pieniędzy. Następnie został zwolniony z pracy, ponieważ skontaktował się ze związkiem zawodowym i poprosił o pomoc. Lokalny związek zawodowy próbował pomóc Wojciechowi oraz jego żonie i córce. Żona Wojciecha pracowała jako sprzątaczką w domu właściciela spółki. Gdy Wojciech opowiedział przedstawicielom związku zawodowego o wypadku, a także o tym, że nikt poza nim nie ucierpiał w wypadku, jego żona również straciła pracę. Wojciech otrzymywał stawkę godzinową wynoszącą 65 SEK. Pracodawca kazał mu zeznawać, że również inni polscy robotnicy odnieśli obrażenia w wypadku. Związek zawodowy walczył o to, aby spółka wzięła na siebie odpowiedzialność za wypadek. Wojciech i jego rodzina otrzymują pomoc z systemu opieki społecznej. Kiedy, za zgodą Wojciecha, związek zawodowy prowadził rozmowy z lekarzami pracującymi we wspomnianym szpitalu, stwierdzili oni, że tego typu wypadki zdarzają się często, a wielu rannych pracowników musi wrócić do Polski bez uzyskania pomocy w Szwecji. Zastaniając się tajemnicą lekarską, nie mogli oni podać żadnych dodatkowych szczegółów. (10.11.2006, autor: Nina Christensen)

#### **14. Pięciu polskich pracowników mieszkało na placu budowy**

Związek zawodowy przeprowadził inspekcję na placu budowy w centrum Malmö, podczas której okazało się, że pięciu polskich pracowników mieszkało i nocowało w rogu placu budowy. Pracowali oni dla polskiej spółki AC Service przy remoncie wnętrza sklepu. Praca miała być wykonana podczas jednego październikowego weekendu. Robotnicy pracowali w Szwecji na podstawie krótkoterminowych umów o pracę. Pomędzy wykonywanymi pracami przebywali w Polsce. Spółka nie podpisała żadnych porozumień zbiorowych, a stawka, którą wypłaca pracownikom wynosiła 92 SEK za godzinę. Ten przypadek pokazuje, jak trudno związkowi zawodowemu znaleźć wszystkie krótkoterminowe place budowy. (25.10.2005, autor: Ingemar Dahlkvist)

#### **15. Śmiertelny wypadek na moście Svinesund**

Polski robotnik, Jan S. (42 lata), wraz z synem, Oskarem (17 lat), pracowali na moście w Svinesund. 20 sierpnia 2003 r. Jan S. spadł z mostu i zginął na miejscu na oczach swojego syna. Policja prowadzi dochodzenie, kto jest odpowiedzialny za ten wypadek. (Johan Sjöholm <http://www.bygggnadsarbetaren.se>)





## 6.4.2. Dentyści

### 16. Spółka City Dental

City Dental oferuje usługi stomatologiczne za połowę standardowej ceny. Projekt jest prowadzony na szeroką skalę, zakłada długie godziny otwarcia i zatrudnia dentyistów z krajów byłego bloku wschodniego w tym z Polski. Projekt opiera się na przekonaniu, że konkurencja oraz mobilność są dobrymi zjawiskami. Zawód stomatologa jest starszy niż granice Europy. Należy koniecznie ułatwić zakładanie działalności na świadczenie usług stomatologicznych oraz innych, dla pracowników z byłego bloku wschodniego również w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Stawki dla stomatologów w Szwecji są dość niskie w porównaniu ze standardami międzynarodowymi. City Dental chce udowodnić, że można świadczyć wysokiej jakości usługi stomatologiczne po niskich cenach, bez konieczności zmniejszania składek na zabezpieczenia społeczne.<sup>7</sup>

Polscy stomatolodzy pracujący dla City Dental nie płacą podatku dochodowego w Szwecji.

Aby było to możliwe są zatrudniani jednorazowo na okres sześciu miesięcy. Ceny za usługi są o około połowę niższe niż w przypadku standardowych cen za usługi stomatologiczne w przychodniach publicznych. („Dagens Nyheter”, 23.11.2005, autor: Per Luthander)

Krajowy Urząd ds. Zdrowia i Opieki Społecznej krytykuje City Dental.

Spółka City Dental, świadcząca usługi stomatologiczne została poddana inspekcji przez Krajowy Urząd ds. Zdrowia i Opieki Społecznej. Urząd stwierdził, że większość pracujących w spółce dentyistów to obywatele Polski. Infrastruktura i wyposażenie oraz higiena w City Dental były na doskonałym poziomie. Krytyka ze strony Urzędu dotyczyła prowadzenia dokumentacji oraz kart pacjentów. Zgodnie ze szwedzkim prawodawstwem dotyczącym zdrowia, karty pacjentów powinny być wypełniane w języku szwedzkim, nie zaś w angielskim. Urząd stwierdził, że polscy dentyści nie byli w stanie samodzielnie prowadzić ani zrozumieć dokumentacji prowadzonej przez innych dentyistów w języku szwedzkim. Dla bezpieczeństwa pacjenta cała dokumentacja musi być prowadzona w tym języku. Identycznie ma się sprawa w odniesieniu do wszelkich informacji dla pacjenta. Niedozwolone jest prowadzenie dokumentacji przez pielęgniarki, ponieważ nie posiadają one odpowiednich kwalifikacji oraz wiedzy medycznej.

Przewodniczący federacji dentyistów zgadza się z opinią Urzędu.

<sup>7</sup> Anna Ekström, przewodnicząca SACO, Roland Svensson, przewodniczący Szwedzkiego Związku Dentyistów, Bengt Franzon, przewodniczący Szwedzkiego Związku Dentyistów Prywatnych, Kenth Nilsson, przewodniczący Związku Civilservent Dental (18.10.2006, [www.saco.se/templates/saco/document.asp?id=4082](http://www.saco.se/templates/saco/document.asp?id=4082).)





W ciągu następnych 12 miesięcy Krajowy Urząd ds. Zdrowia i Opieki Społecznej przeprowadzi kolejne wizytacje w przychodniach City Dental. (Tandläkartindningen, 22.12.2006).

### **17. W regionie Dalarna zatrudniono 12 polskich dentystów**

Rada gminy Dalarna zatrudniła 12 polskich dentystów. Zanim rozpoczęli swoją pracę, odbyli kurs języka szwedzkiego. Nawet jeśli posiadali doświadczenie zawodowe uzyskane w Polsce, otrzymali oni najniższe możliwe wynagrodzenie, co miałyby również miejsce w przypadku szwedzkiego dentysty bezpośrednio po studiach. Podpisali umowę o pracę na sześć miesięcy. Po pięciu miesiącach pracy, zarówno dentysta, jak i pracodawca ocenią dotychczasową pracę, zaś pracodawca podejmie decyzję, czy podpisać umowę o pracę na czas nieokreślony. („Dala-Demokraten”, 05.01.2006, autor: Roland Engvall)

## **6.5. Środowisko pracy**

### **6.5.1. Środowisko pracy**

Do obowiązków pracodawcy należy zapewnienie takich warunków pracy, w których zapobiega się utracie zdrowia i wypadkom oraz tworzy się satysfakcjonujące środowisko pracy. Zadaniem Urzędu Środowiska Pracy jest weryfikacja, czy pracodawca spełnia warunki przezeń narzucone. Weryfikacja ta odbywa się zwykle w formie inspekcji. Urząd Środowiska Pracy sprawdza, czy pracodawca zapewnia skuteczną organizację systematycznego zarządzania środowiskiem pracy. Sprawdza on również środowisko pracy z holistycznej perspektywy zagrożeń (fizycznych, psychicznych oraz socjalnych), które niesie ze sobą funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Inspekcje mogą być również ukierunkowane na konkretne zagrożenia, na przykład określony rodzaj maszyny lub rodzaj pracy. Wybór miejsca pracy, w którym zostanie przeprowadzona inspekcja, opiera na ocenie miejsc pracy, w których występuje największe ryzyko utraty zdrowia lub wypadków. Jeżeli pracodawca nie przestrzega zobowiązań wynikających z ustawy o środowisku pracy, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności.

Ustawa o środowisku pracy zawiera się w prawie karnym. Dane statystyczne szwedzkiego Urzędu Środowiska Pracy (Arbetsmiljöverket, AMV) na temat śmiertelnych wypadków w miejscu pracy wśród zatrudnionych oraz osób prowadzących działalność na własny rachunek dla firm zagranicznych w Szwecji w latach 2005–2006, podają liczbę ośmiu osób, które uległy takiemu wypadkowi w miejscu pracy. Wśród nich znalazło się trzech pracowników z Polski, dwóch z Litwy i jeden z Estonii. (patrz tabela na str. 144)



W 2005 r. w wypadkach w miejscu pracy śmierć poniosło 68 osób, zaś w 2006 r. 66 osób. Dziesięć procent ofiar stanowili pracownicy zagraniczni, mimo iż stanowią oni mniej niż jeden procent całkowitej siły roboczej w Szwecji.

### Wypadki związane z wykonywaniem pracy w Szwecji

Rok	Pracownicy	Osoby pracujące na własny rachunek.	Ogółem
1979	135	34	169
1980	126	29	155
1981	133	24	157
1982	109	22	131
1983	124	36	160
1984	109	29	138
1985	94	34	128
1986	155	28	143
1987	101	36	137
1988	109	26	135
1989	99	17	116
1990	119	23	142
1991	79	34	113
1992	78	24	102
1993	80	16	96
1994*	143	3	146
1994	62	26	88
1995	60	28	88
1996	63	19	82
1997	65	24	89
1998	52	16	68
1999	50	17	67
2000	43	18	61
2001	46	10	56
2002	47	14	61
2003	50	6	56
2004	46	11	57
2005	53	15	68
2006	52	14	66

\* wypadek z udziałem Estończyków





Szwecja często sprowadza zagraniczną siłę roboczą, jednak oferuje pracownikom niskie zarobki, złe warunki pracy oraz niższy poziom środowiska pracy. Różne związki zawodowe, jak chociażby związki zrzeszające pracujących w przemyśle, sektorze transportowym oraz w przemyśle budowlanym, informują, że wielu pracowników zagranicznych wykonuje swoją pracę w złych warunkach, nie mając zapewnionego wysokiego poziomu bezpieczeństwa oraz standardu środowiska pracy. Płace są często znacznie niższe od najniższych płac zagwarantowanych szwedzkim pracownikom przez porozumienia zbiorowe. Zdarza się, że kształtują się na poziomie zaledwie 13–18 SEK za godzinę, co miało miejsce w przypadku słoweńskiego robotnika, który w czerwcu 2003 r. zginął podczas naprawiania pieca w SSAB, w przedsiębiorstwie przemysłu stalowego, w mieście Lula.

Zagraniczni kierowcy ciężarówek pracują przez więcej godzin niż zezwala na to szwedzka ustawa o godzinach pracy. Wśród nich występuje również nadreprezentacja kierowców przyłapanych na jeździe po spożyciu alkoholu. Istnieją przepisy przejściowe dla transportu na terytorium Szwecji dla kierowców i spółek zagranicznych. Kierowcy zagraniczni mogą wjechać i wyjechać ze Szwecji, natomiast nie zezwala się na ich pracę w transporcie krajowym. (DS 2003:28, Pettersson)

Dane statystyczne szwedzkiego Urzędu Środowiska Pracy (Arbetsmiljöverket, AMV) na temat śmiertelnych wypadków w miejscu pracy wśród zatrudnionych oraz osób pracujących na własny rachunek dla firm zagranicznych w Szwecji w latach 2005–2006, podają liczbę ośmiu osób (z których dwie lub trzy były obywatelami polskimi), które uległy śmiertelnym wypadkom w miejscu pracy.

14 stycznia 2005 r. 44-letni **niemiecki kierowca ciężarówki** zginął przygnieciony przez wózek transportowy.

15 marca 2005 r., **rosyjski marynarz** wypadł za burtę rosyjskiego statku „LIV”, gdy ten przebywał w szwedzkim porcie.

25 kwietnia 2005 r., 51-letni **polski drwal**, który pracował przy wyrębie drzew po huraganie „Gudrun” zginął przygnieciony przez jedno z drzew.

28 czerwca 2005 r. **dwóch marynarzy litewskich**, w wieku 58 i 60 lat, zostało znalezionych martwych na swej łodzi rybackiej. Przyczyny śmierci będą badane w śledztwie.

8 listopada 2005 r., dwie osoby wypadły za burtę **polskiego holownika**.

19 grudnia 2005 r., **niemiecki programista komputerowy** wypróbował piłę w tartaku, kiedy został wciągnięty pod łańcuch piły, co spowodowało jego śmierć.

W 2006 r. sześć osób zginęło w wypadkach w miejscu pracy. Nie było wśród nich Polaków.





14 stycznia 2006 r., **estoński drwal**, który pracował przy wyrębie drzew po huraganie „Gudrun” zginął przygnieciony przez jedno z drzew.

15 czerwca 2006 r., **holenderski kierowca ciężarówki** zginął przy rozładunku ciężarówki, przygnieciony przez towary.

3 października 2006 r., 20-letni **robotnik chiński** zginął zgnieciony przez wielki dźwig kontenerowy w międzynarodowym porcie w Goeteborgu.

1 listopada 2006 r., statek „Finnbirch” zatonął podczas fatalnych warunków pogodowych. Na pokładzie znajdowało się 14 marynarzy. 12 z nich udało się uratować, natomiast śmierć poniosło dwóch marynarzy: **obywatel Szwecji i obywatel Filipin**.

16 listopada 2006 r., jeden marynarz filipiński poniósł śmierć, a pięciu znalazło się w szpitalu po zatruciu tlenkiem węgla.

## 7. Zalecane zmiany w szwedzkim modelu rynku pracy

Przed rozszerzeniem Unii Europejskiej w maju 2004 r., wiele państw UE 15 spodziewało się inwazji ludności z państw UE 10. Jednym ze sposobów przeciwdziałania temu zjawisku było przyjęcie porozumień przejściowych. Obawiano się w głównej mierze, że pracownicy z nowych państw członkowskich będą wykorzystywać swobodę przemieszczania się przysługującą pracownikom i w związku z tym naruszą zasady i warunki zatrudnienia pracowników w państwie przyjmującym, a w dalszej perspektywie system pomocy społecznej.

Rzeczywiście rezultatem rozszerzenia UE była zwiększona migracja z krajów przystępujących do Unii. W latach 2004–2006 połowa pracowników z państw UE 8 przybyła z Polski, zaś znaczna liczba przybyła z trzech krajów bałtyckich, zwłaszcza z Litwy i Estonii. Pomimo tego, wzrost liczby osób przyjeżdżających do Szwecji był mniejszy niż się spodziewano przed majem 2004 r. Istnieją trzy możliwe wytłumaczenia takiego stanu rzeczy:

- A) W latach 2004–2006 szwedzki rynek pracy nie dysponował wieloma wolnymi miejscami pracy, ze względu na wzrost liczby zatrudnionych. Sytuacja ta może ulec zmianie w 2007 r.
- B) Z badań przeprowadzonych przed rozszerzeniem Unii (Doyle) wynika, że niewielu pracowników z krajów przystępujących do Unii, traktuje Szwecję jako ich państwo docelowe.
- C) Jednym z potencjalnych czynników, dla których Szwecja jest mniej atrakcyjnym krajem pod względem pracy w porównaniu z krajami anglojęzycznymi, jest język szwedzki.





Okres krótszy niż trzy lata to za krótko, aby ocenić wpływ rozszerzenia Unii na szwedzki rynek pracy. Ramy czasowe dla danych statystycznych są nawet krótsze, ze względu na opóźnienia w dostarczaniu danych. Nawet jeżeli niemożliwa jest obecnie pełna ocena wpływu, to jednak nie zaobserwowano żadnych oznak tzw. „turystyki socjalnej”. Na przykładzie przypadków opisanych w nowych dokumentach oraz przez związki zawodowe można stwierdzić, że swobodne przemieszczanie się pracowników nie jest największym problemem. Większym problemem jest swobodne przemieszczanie się osób pracujących na własny rachunek oraz swobodny przepływ usług. Traktat Akcesyjny nie zezwala na zawieranie porozumień przejściowych w odniesieniu do swobodnego przepływu usług, w związku z tym problemami wynikającymi z tej kategorii należy zajmować się w inny sposób. Interesującym może być sprawdzenie, czy inne kraje mają te same doświadczenia. W kilku przypadkach zaobserwowaliśmy pewne zakłócenia na szwedzkim rynku pracy, przykładowo sprawa Vaxholm. Pytanie brzmi, jaki wpływ na szwedzkie prawo pracy będzie miało orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości WE w sprawie Vaxholm. Orzeczenie to może oznaczać dla Szwecji konieczność przeprowadzenia pewnych zmian lub dostosowań. Niezależnie od wpływu sprawy Vaxholm, przedstawimy kilka propozycji zmian w szwedzkim prawie pracy.

1. W szwedzkim prawie pracy narzędziami regulacji standardów i warunków pracy są zarówno prawa ustawowe jak system autonomicznych porozumień zbiorowych zawieranych na różnych poziomach. W tym systemie wyłącznie związki zawodowe są odpowiedzialne za zabezpieczenie ogólnego poziomu płac i warunków zatrudnienia. Związki zawodowe wykonują swoje zadania poprzez podejmowanie prób nakłonienia pracodawców krajowych i zagranicznych, którzy nie należą do organizacji zrzeszających pracodawców, do zawarcia porozumień o stosowaniu. Sposobami dostosowania tego systemu do rozporządzeń UE dotyczących swobodnego przemieszczania się osób, może być nadanie związkom zawodowym przez ustawę o współdecydowaniu, pkt 19, prawa uzyskiwania informacji zarówno od pracodawców krajowych, jak i zagranicznych, w celu zwiększenia możliwości kontroli i monitorowania ułatwiających obserwację i kontrolę, czy pracodawcy przestrzegają porozumień zbiorowych. Pracodawca byłby zobowiązany udzielać związkom zawodowym potrzebnych informacji. Miałyby to zastosowanie dla wszystkich zatrudnionych, zarówno będących członkami związków, jak i niebędących zrzeszonymi w związkach.

2. Proponujemy przeprowadzenie dostosowań lub zmian w Lex Britannia w taki sposób, aby uczynić spór zbiorowy bezprawnym, jeżeli ma on





na celu zastąpienie lub wymuszenie zmian w istniejącym porozumieniu zbiorowym, kiedy to porozumienie zaleca przynajmniej taki sam poziom ochrony, co porozumienia zbiorowe zawierane przez najbardziej reprezentatywnych pracodawców i organizacje pracownicze na poziomie ogólnokrajowym. Lex Britannia oraz ustawa o współdecydowaniu zapewniają ochronę szwedzkim pracodawcom przed sporami zbiorowymi, które mają na celu zastąpienie porozumień zbiorowych, którymi są związani, podczas gdy pracodawcom zagranicznym formalnie nie przysługuje identyczna ochrona. Ustawodawstwo szwedzkie dotyczące prawa do organizowania sporów zbiorowych nie może dyskryminować pracodawców zagranicznych. Jest to ważne zarówno dla ustawodawstwa krajowego jak i rozporządzeń UE, aby wyważyć kwestię korzystania z zasady swobodnego przepływu usług i prawo do organizowania sporów zbiorowych.

3. Związki zawodowe powinny w mniejszym stopniu skupiać się na ochronie swoich członków, a większą wagę przykładają do zagwarantowania praw wszystkim pracownikom, niezależnie od tego, czy są członkami związków zawodowych, czy też nie. Związki powinny być prawnie zobowiązane do zagwarantowania praw również pracownikom niebędącym członkami związku, jak to ma miejsce w systemie amerykańskim. Ta sugestia jest zgodna z sugestią pierwszą. Jeżeli związek zawodowy będzie miał prawo uzyskiwania informacji o warunkach pracy, płacach itp. W odniesieniu do wszystkich pracowników, wówczas będzie zobowiązany do ochrony wszystkich pracowników, nie tylko własnych członków. Poważnym pytaniem jest, w jaki sposób zostanie to sfinansowane.

4. W wielu przypadkach obserwujemy problemy dotyczące środowiska i bezpieczeństwa pracy, a także kwestii zabezpieczenia socjalnego. Należałoby przeprowadzić pewne działania w celu wzmocnienia ochrony pracowników zagranicznych.

- Nałożenie odpowiedzialności za opodatkowanie podwykonawcy na głównego wykonawcę oraz poprawa przejrzystości ustawodawstwa dotyczącego podziału odpowiedzialności za środowisko pracy pomiędzy głównego wykonawcę i podwykonawcę.
- Większa kontrola firm zajmujących się rekrutacją, najlepiej przez odpowiednie ustawodawstwo, a także poddanie ich procedurze wydawania upoważnień. Piętnaście lat temu prowadzenie firm zajmujących się rekrutacją było zabronione w Szwecji. W chwili obecnej odgrywają one ważną rolę na rynku pracy.
- Wzmocnienie regulacji i standardów dotyczących płatności podatku wstępnego przez osoby pracujące na własny rachunek; przyznanie lepszych narzędzi Krajowemu Urzędowi Podatkowemu, koniecznych do





prowadzenia kontroli płatności podatków wstępnych przez osoby pochodzące z zagranicy pracujące na własny rachunek.

- Poświęcenie większej uwagi warunkom socjalnym w trakcie przetargów publicznych, w które zaangażowane są władze publiczne. Oznacza to, stawianie konkretnych wymagań socjalnych wobec wykonawców pracujących dla organizacji publicznych. Najniższa cena nie może być jedynym kryterium wygrania przetargu publicznego. Zmiana treści rozporządzeń UE, dotyczących przetargów publicznych, w celu umożliwienia stosowania większej liczby postanowień prawa socjalnego i prawa pracy przy ocenie ofert przetargowych.

5. Część szwedzkiego prawa pracy jest prawem publicznym, zaś część jest prawem prywatnym. Sposoby upewnienia się, że zasady i regulacje są przestrzegane, są różne dla obu tych praw. W prawie prywatnym związki odgrywają dużą rolę w gwarantowaniu praw pracowniczych, a także systemu praw indywidualnych oraz prawa do kwestionowania przepisów, które może być rozpatrzone przez sąd. Prawo publiczne nie jest przedmiotem prawa indywidualnego, jako że system kontroli jest oparty na różnych organizacjach publicznych, które nadzorują i przeprowadzają inspekcje, jak np. Szwedzki Urząd Środowiska Pracy (AMV). Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Szwedzką Konfederację Związków Zawodowych, dotyczącym czterech władz – Urzędu Podatkowego, Urzędu Imigracyjnego, Instytutu Badania Rynku Pracy oraz Urzędu Środowiska Pracy, szwedzkie władze nie są wystarczająco dobrze przygotowane do kontrolowania mobilności pracowników pomiędzy państwami członkowskimi. Rząd bardzo późno zdecydował się na wprowadzenie nadzoru nad mobilnością na rynku pracy, na który wpływ miało rozszerzenie Unii. Urząd Środowiska Pracy musi w większym stopniu skupić się na przeprowadzaniu inspekcji w małych i zagranicznych przedsiębiorstwach. AMV powinno uzyskać prawo nakładania grzywnien na przedsiębiorstwa nieprzestrzegające ustawy o środowisku pracy lub porozumienia zbiorowego na poziomie minimum.

6. W naszej opinii, należy kontynuować dostosowywanie warunków pracy oraz ochrony socjalnej na obszarze całej Unii Europejskiej. Z doświadczenia skandynawskich rynków pracy wynika, że mobilność jest ułatwiona, jeżeli struktury prawne dotyczące ochrony pracy i ochrony socjalnej są w większym stopniu ujednolicone. Niektóre z tych kwestii wymagają dłuższego czasu niż ten, który posłużył jako kanwa niniejszego raportu.

Raport ten został sporządzony głównie ze strukturalnego i systemowego punktu widzenia. Jedynym sposobem na zdobycie wiedzy o pojedynczych osobach i ich punkcie widzenia jest przeglądanie artykułów prasowych. Uwa-





żamy, że interesujące byłoby podjęcie próby nakreślenia lepszego obrazu sytuacji, który pokazałby, w jaki sposób pracownicy polscy oraz pracownicy z innych państw UE 8 postrzegają możliwość swobodnego przemieszczania się pracowników oraz zagraniczny rynek pracy. Jest uderzające, że nikt, lub niewiele osób, przeprowadziło rozmowy z pracownikami przemieszczającymi się pomiędzy państwami, aby uzyskać pozytywne i negatywne opinie, które wynikają z ich doświadczeń. Związek zawodowy robotników budowlanych, który ustanowił blokadę miejsca pracy w Vaxholm, nie przeprowadził żadnych rozmów z pracownikami lotewskimi, którym wspomniana blokada miała pomóc. Nikt ze szwedzkiego rynku pracy nie rozmawiał z pracownikami i nie wysłuchał ich opinii na temat tej sytuacji. Poprzez przeprowadzenie wywiadów z pewną liczą osób z kluczowych kategorii pracowników, tj. Z robotnikami budowlanymi, pielęgniarkami, dentykami, można by było uzyskać obraz tego, w jaki sposób wyglądają doświadczenia tych osób z prawem do swobodnego przemieszczania się, zagranicznym rynkiem pracy, systemem prawnym, związkami zawodowymi itp., co być może dałoby nam możliwość uwzględnienia sugestii zmian w celu ułatwienia mobilności.

## Bibliografia

1. Ahlberg Kerstin, Bruun Niklas i Malmberg Jonas: *Sprawa Vaxholm z perspektywy europejskiej*. ALI, Szwecja.
2. Arbetslivs fakta nr 1 2006, luty. Szwedzki Urząd Środowiska Pracy.
3. Arbetsmiljöverket. Statistikenheten, Monica Julin, 19.03.2007.
4. Björklund, Mariann *Social turism uteblev. Ett år efter EU-utvidgningen har antalet som sökt uppehållstillstånd ökat mindre än väntat*. Dagens nyheter 29.04.2005.
5. Borevi, Karin *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala 2002.
6. Doyle, Nicola, Hughes, Gerard & Wadesjö, Eskil *Swobodne przemieszczanie się pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej. Doświadczenia Irlandii i Szwecji*. Sieps 2006:5. Szwedzki Instytut Studiów Europejskich.
7. Edström, Örjan (ed.) *Szwecja a swobodne przemieszczanie się pracowników w Unii Europejskiej* Centrum Prawa Europejskiego, wydział nauk prawnych, Uniwersytet Umeå, Szwecja. 1998.
8. Eurobarometr 2002–2004.
9. Ekberg, Jan *Invandring – en av vår tids stora frågor*. Ur Södersten, Bo (red.) *Den problematiska tryggheten – välfärdsstaten under tre decennier*. SNS Förlag 2006.
10. Glavå, Mats *Arbetsrätt*. Studentlitteratur 2006, ISBN 91-44-01342-6.



11. Handbok för Ordning och reda på arbetsmarknaden, LO, listopad 2004 r.
12. Pettersson, Thord, Mårtensson Kristina & Bardh, Per. *Arbetskraft till salu – sex månader med öppna gränser*. Landsorganisationen i Sverige. Październik 2004. ISBN 91-566-2115-9.
13. Sigeman Tore *Arbetsrätten En översikt*, 4 reviderade upplagan, Nordstedts Juridik, 2006 ISBN 91-39-20408-1.
14. Skr 2001/02:129.
15. 2003/04:104.
16. 2004/04:SFU15.
17. SOU 2005:34 *Socialtjänsten och den fria rörligheten*.
18. Svenska regeringens yttrande i Vaxholmsfallet till Europeiska gemenskapens domstol, 30.01.2006, Rättssekretariatet för EU-frågor vid UD genom Anders Kurse ombud för Svenska regeringen.
19. *Sveriges arbetskraftsutbud och migrationens betydelse*. Bilaga 4 till LU 2003/04 SOU 2004:74.
20. Sveriges riksdag. Skriftlig fråga 2006/07:159 Företagares ansvar för svartjobbare av Luciano Astudillo (s).
21. Zaremba, Maciej *Den första socialturisten?* Dagens nyheter, 11.02.2004.
22. Zaremba, Maciej *Den polska rörmokaren och andra berättelser från Sverige*. Norstedts. 2006.
23. Ullgren, Marin „*Den polske rörmokaren*”, *Riksteatern*. „Dagens Nyheter” 13.03.2007.
24. Waaranperä, Ingegärd „*Underbara gåvor eller den polska rörmokaren på Teater Västernorrland, Sundsvall*”. „Dagens Nyheter”, 15.01.2007.
25. Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan *Utlänningslagen med kommentarer*. Åttonde uppl. Nordstedts Juridik AB. 2006.
26. Åhnberg Lars, *Arbetsrätt 2007, Aktuella lagtexter 1 januari 2007*, Åhnbergs Förlag AB, Sztokholm 2007, ISBN 978-91-89076-46-4.

### **Internet**

[www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)

[www.arbetsmiljoverket.se](http://www.arbetsmiljoverket.se)

[www.do.se](http://www.do.se)

[www.saco.se/templates/saco/document.asp?id=4082](http://www.saco.se/templates/saco/document.asp?id=4082).

[www.dn.se](http://www.dn.se)

Tandläkartidningen, [www.tandlakartidningen.com](http://www.tandlakartidningen.com)

Dala-Demokraten, [www.dalademokraten.se/service/archive](http://www.dalademokraten.se/service/archive)

[www.byggnads.se](http://www.byggnads.se)

[www.ectuc.org](http://www.ectuc.org)







## ZAŁĄCZNIK E

Wyciąg z „New Frontiers  
in Labour Law: Dependent  
and Autonomous Workers”  
w *Du travail salarié  
au travail indépendant:*

*permanences et mutations,*  
Program Socrates, Cacucci Editore,  
2003 r., str. 246–282





## **Collana di diritto comparato e comunitario del lavoro e della sicurezza sociale**

### **Programma Socrates**

### **Du Travail salarié au travail indépendant: permanences et mutations**

#### **Cacucci Editore**

– *Czy ustawy są pomocne w określeniu statusu pracownika?*

Jeżeli ktoś chciałby się oprzeć na przepisach prawnych, aby dokonać rozpatrywanego tu rozróżnienia, to lektura tych tekstów z pewnością pozostawi go w pewnym zakłopotaniu.

Ustawa o prawach zatrudnienia (The Employment Rights Act) z 1996 r. oraz ustawa o związkach zawodowych i pracy (tekst skonsolidowany) z 1992 r. definiuje osobę zatrudnioną jako „osobę, która zawarła umowę o pracę lub świadczy pracę w ramach takiej umowy (bądź też w przypadku, gdy umowa wygasła, jednostkę, która świadczyła pracę w ramach takiej umowy)”. Definicja ta nie jest specjalnie użyteczna w określeniu, kto tak naprawdę jest osobą zatrudnioną. W rzeczywistości w tekstach ustaw brakuje niekiedy konsekwencji w tym zakresie, ponieważ osoba zatrudniona jest tam również definiowana jako osoba, która świadczy pracę na podstawie umowy o pracę, w celu osiągnięcia określonych korzyści. Termin „pracownik” definiowany jest w obu ustawach, zarówno w tej z 1992 r., jak i tej z roku 1996, jako osoba, która świadczy pracę (b) w ramach umowy o pracę lub (b) w ramach innej umowy, której celem jest osobiste świadczenie pracy lub usług na rzecz osoby niebędącej klientem branżowym, w związku ze sporami handlowymi oraz stosunków pomiędzy pracodawcami. Na potrzeby ww. ustaw wykorzystano szerszą definicję terminu „osoba zatrudniona”.

Analiza treści ustawy o równym wynagradzaniu (Equal Pay Act) z 1970 r., ustawy o dyskryminacji płci (Sex Discrimination Act) z 1975 r. oraz ustawy o stosunkach rasowych (Race Relations Act) z 1976 r. wskazuje, że definicja terminu „osoba zatrudniona” została rozszerzona o niektóre aspekty związane z samozatrudnieniem. Określenie „pracownik” może odnosić się do wszystkich tych aspektów; w związku z powyższym wszystkie osoby zatrudnione są pracownikami, ale nie wszyscy pracownicy należą





do grupy osób zatrudnionych. Z uwagi na fakt, że definicje zawarte w aktach prawnych nie są użyteczne przy określaniu statusu „osoby zatrudnionej”, pytanie o cechy konstytutywne umowy o pracę, w odróżnieniu do umowy o wykonanie usług, pozostawiono interpretacji sądów.

– *Interwencja sądowa*

– *Koncepcja kontroli – ewolucja i znaczenie*

W ten sposób, przez szereg lat przedstawiano sądom ogromną liczbę analiz prawnych, których celem było ostateczne dokonanie rozróżnienia pomiędzy obiema formami zatrudnienia. Początkowo sugerowano, że najważniejszym elementem analizy jest zakres kontroli, jaką pracodawca sprawował nad osobą zatrudnioną. W kontekście pracowników fizycznych, służby domowej czy rolników, analizy te były jak najbardziej odpowiednie w odniesieniu do sytuacji w XIX w. Jednakże w ubiegłym stuleciu, a także na początku obecnego wieku, analizy te stały się anachroniczne z uwagi na zatrudnianie profesjonalistów oraz wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Patrząc na ewolucję rozpatrywanej tu gałęzi prawa można stwierdzić, że począwszy od ostatnich lat XIX w., poprzez pierwsze dekady dwudziestego stulecia, a w szczególności w okresie ostatnich 60 lat ewolucji przepisów prawnych, dokonała się istotna zmiana w zakresie postrzegania najważniejszego kryterium rozróżnienia. W szczególności dotyczy to swobodniejszego traktowania koncepcji „kontroli”. I chociaż „kontrola” w dalszym ciągu jest jednym z istotnych czynników, a w niektórych przypadkach nawet decydującym, nie należy obecnie przeceniać jej wartości. Ponadto, w kontekście wykonywanych obecnie analiz prawnych, nie jest istotne pytanie, czy w praktyce praca została wykonana zgodnie ze wskazówkami oraz pod kontrolą i faktycznym nadzorem, oraz czy faktyczny nadzór był rzeczywiście możliwy, ale czy najwyższa władza nad pracownikiem w zakresie wykonywania pracy spoczywa w rękach pracodawcy, upoważniając go do udzielania pracownikowi wskazówek i wydawania nakazów.

Tego rodzaju uzależnienie od nakazów i wskazówek pracodawcy stało się stwierdzone w następujący sposób: „Istotna jest władza prawna do wydawania poleceń, o ile jest to tylko możliwe. Musi być zawsze ku temu sposobność, nawet jeżeli wydawanie poleceń ma jedynie incydentalny charakter lub towarzyszy innym czynnościom”.

Sprawy *Yewens* przeciwko *Nokes* z 1880 r. oraz *Performing Rights Society* przeciwko *Mitchell i Brooker (Palais de Dense) Ltd.* z 1924 r., obie dotyczące pośredniej odpowiedzialności osoby zatrudnionej, ilustrują w jaki sposób w dzisiejszych czasach sąd postrzega, w ramach analizy kontroli, fakt sprawowania rzeczywistej kontroli przez pracodawcę nad osobą za-





trudnioną, ale także fakt kontrolowania sposobu wykonywania zadania przez pracownika. Wydaje się, że tego rodzaju optyka zdominowała sposób myślenia sędziów aż po lata 50., gdyż jak stwierdził w 1957 r. J. Stratfield „Odpowiednia analiza określa, kto w danym momencie posiada kontrolę nad sposobem wykonywania zadań przez pracownika”.

Wraz z pojawieniem się najnowszej technologii, upowszechnieniem nowoczesnej wiedzy, a także wzrostem specjalizacji, stosowanie takiego podejścia zaczęto uznawać za przestarzałe i niepraktyczne. W jaki sposób znalazło to odzwierciedlenie na gruncie prawa, pokazują przykłady z działalności szpitali, datowane na początek ubiegłego stulecia. Sprawa *Hillyer przeciwko Bartholomwe's Hospital* (dyrektorzy) z 1909 r. ilustruje różnice pomiędzy chirurgami, lekarzami ogólnymi i anestezjologami, którzy nie byli pracownikami szpitala, ponieważ jako zawodowcy nie byli związani jakimikolwiek nakazami dyrekcji szpitala, a pielęgniarkami, które były pracownikami szpitala. Rozróżnienie to zostało następnie jeszcze bardziej skomplikowane wypowiedzią L.J. Farwell'a. Stwierdził on, że pielęgniarki pracujące na bloku operacyjnym przestają być pracownikami szpitala z uwagi na fakt, że podlegają chirurgom, którzy posiadają wyłączność na wydawanie pielęgniarkom poleceń. Powodem takiego postawienia sprawy była być może chęć zwolnienia szpitali dobroczynnych, których działalność była w całości uzależniona od datków, takich jak *Bartholomwe's Hospital*, z odpowiedzialności związanej z pośrednią odpowiedzialnością za szkody spowodowane przez zatrudnionych tam pracowników.

W momencie, w którym działalność szpitali przestała opierać się na datkach, a otrzymały one wsparcie z pieniędzy pochodzących od podatników, sądy zmieniły nieco swoje dotychczasowe podejście. W sprawie *Gold przeciwko Essex County Council* władze szpitala zostały obarczone odpowiedzialnością zarówno za działania pielęgniarek, jak i radiologów, i to niezależnie od tego, czy byli oni pracownikami bloku operacyjnego czy nie. L.J. Goddrad stwierdził, że odpowiedzialność lekarzy lub też stałego personelu zależy „od tego, czy zawarto umowę o pracę oraz od okoliczności konkretnego przypadku”.

W 1947 r. W sprawie *Collins przeciwko Herfordshire County Council* można zauważyć kontynuację takiego podejścia. Lekarz urzędowy nie zrozumiał telefonicznych instrukcji, przekazanych mu przez szpitalnego chirurga i zamiast prokainy zaaplikował pacjentowi kokainę, wskutek czego pacjent zmarł. Uznano, że zarówno lekarz urzędowy, jak i chirurg zatrudniony w szpitalu, zaniedbali swoje obowiązki, a z uwagi na fakt, że obaj byli pracownikami *County Council*, ta ostatnia została pociągnięta do współodpowiedzialności za wypadek.





Podobny wyrok orzeczono w sprawie *Cassidy* przeciwko *Ministry of Heath* (Ministerstwo Zdrowia). W tym przypadku powód cierpiał na skurcze trzeciego i czwartego palca lewej ręki. Operację przeprowadził dr F., lekarz, zatrudniony w szpitalu na cały etat. Rękę pacjenta usztywniono za pomocą szyny i założono opatrunek. W tym czasie Cassidy uskarżał się na intensywne bóle, ale najpierw dr F., a potem dr R. – chirurg szpitalny, zignorowali prośby powoda, podając mu morfinę. Po zdjęciu opatrunku okazało się, że palce zeszywniały, a dłoń nie jest sprawna. W wyniku przeprowadzonego później dochodzenia ustalono, że opatrunek był za ciasny. Cassidy wystąpił do sądu z pozwem w związku z zaniedbaniem ze strony lekarzy. Sprawa toczyła się przed Sądem Apelacyjnym, który uznał, że za szkodę pacjenta odpowiada część personelu szpitala, a władze szpitala uznano współodpowiedzialnymi za zaniedbania ze strony zatrudnionych tam lekarzy. Na ten temat wypowiedział się Lord Denning. Stwierdził on, że „jeżeli pacjent sam wybiera lub zatrudnia lekarza lub chirurga, to władze szpitala oczywiście nie ponoszą odpowiedzialności za zaniedbania spowodowane działaniem lekarza, ponieważ nie jest on zatrudniony w tym szpitalu”. Jednakże jeżeli lekarz lub chirurg, niezależnie od tego, czy chodzi o specjalistę czy też nie, jest zatrudniony i opłacany nie przez pacjenta, ale przez władze szpitala, to uważam, że w takim przypadku władze szpitala odpowiadają za zaniedbania, które miały miejsce podczas leczenia pacjenta. Nie jest przy tym istotne, czy lekarz ten świadczył pracę na podstawie umowy o pracę, czy też w ramach zamówienia na świadczenie usług. To subtelne rozróżnienie jest wprawdzie niekiedy bardzo istotne, jednakże nie w przypadkach, w których władze szpitala same mają obowiązek zachowania należytej staranności w procesie leczenia pacjenta”.

Powyższe stanowisko pozwala na sformułowanie trzech wniosków. Po pierwsze, jest doskonałą ilustracją zmian, które zaszły od 1909 r., kiedy to władze szpitali nie były obarczane współodpowiedzialnością za szkody spowodowane przez lekarzy zatrudnionych w szpitalu. Działo się tak przypuszczalnie dlatego, że władze szpitala nie były w stanie w jakikolwiek sposób kontrolować sposobu wykonywania pracy przez lekarzy. Do 1951 r. analiza kontroli była wystarczająco zaawansowana, aby na jej podstawie obarczyć pracodawcę współodpowiedzialnością za zaniedbania pracowników w przypadku, gdy pracodawca posiadał najwyższą władzę w zakresie pracy wykonywanej przez osobę zatrudnioną (jak to opisano powyżej).

Po drugie, wydaje się, że fakt pojawienia się państwowej służby zdrowia (w związku z czym szpitale przestały być instytucjami charytatywnymi, a sądy chętniej widziały w nich podmioty współodpowiedzialne), zbiegł się w czasie z ewolucją testów dotyczących kontroli, w których to sąd pró-





bował zawsze ustalić, kto w odniesieniu do pracownika sprawuje najwyższą władzę.

Po trzecie, ze stwierdzenia Lorda Denninga wynika, że w przypadku Cassidy'ego znikło zupełnie subtelne rozróżnienie pomiędzy zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę a zatrudnieniem na wykonanie usługi. Dlaczego lord Denning twierdzi, że w przypadku, gdy obowiązkiem danej osoby jest sprawowanie opieki, nie może się ona pozbyć odpowiedzialności, zlecając opiekę innym osobom, niezależnie od faktu, czy osobą tą jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, czy też niezależny podmiot świadczący usługi na podstawie zamówienia na świadczenie usług. Możliwe, że odnosił się on do sytuacji, w której szpital „pożycza” od innej instytucji prywatnych chirurgów lub lekarzy w celu zatrudnienia ich przy specjalistycznych operacjach lub terapii.

Zgodnie z powyższą wypowiedzią, odpowiedzialność „wypożyczonego” chirurga zwalnia z odpowiedzialności we wszystkich przypadkach szpital, nawet jeżeli chirurg ten byłby zatrudniony na podstawie umowy na świadczenie usług. Może tak być rzeczywiście, ale nie zawsze ma to miejsce. W tym przypadku mamy do czynienia z innymi jeszcze czynnikami, które zostaną mówione w dalszej części niniejszego opracowania.

W obecnych czasach wielu pracowników jest specjalistami w swojej dziedzinie, a ich wiedza i umiejętności znacznie przekraczają kompetencje pracodawcy; w związku z powyższym, nie można stosować obecnie analizy kontroli w jej pierwotnej, oryginalnej formie. Chirurg zatrudniony w publicznej służbie zdrowia nie może być kontrolowany przez lokalne władze ochrony zdrowia w zakresie wykonywania zabiegów operacyjnych, podobnie jak prawnik zatrudniony przez lokalne władze nie może otrzymywać od tych władz wskazówek dotyczących realizacji swoich obowiązków, a inżynier lądowy zatrudniony przez firmę konstruktorską nie może być pouczany, w jaki sposób buduje się most.

Kahn-Freund ujął to bardzo trafnie, mówiąc: „powiedzieć kapitanowi statku, pilotowi samolotu, maszyniście kolejowemu, kierowcy samochodu, czy operatorowi dźwigu, że pracodawca sprawuje kontrolę nad jego pracą jest twierdzeniem całkowicie oderwanym od rzeczywistości i brzmi niemal groteskowo”. Autor ten kontynuuje: „jeżeli w takim przypadku pracownik wzięłby sobie do serca wskazówki pracodawcy dotyczące sposobu wykonywania pracy, to złamałby umowę i prawdopodobnie zostałby zwolniony ze skutkiem natychmiastowym z uwagi na przedstawianie swoich kwalifikacji zawodowych w fałszywym świetle”. Oto właśnie powód, dla którego analiza kontroli jest obecnie uzależniona od stwierdzenia, czy ostateczna władza nad pracownikiem pozostaje w rękach pracodawcy,





który jako ostateczny podmiot jest upoważniany do wydawania nakazów i udzielania wskazówek pracownikowi.

– *Koncepcja kontroli – różnicowanie na szereg czynników*

Jakie jeszcze inne kryteria można zastosować przy określeniu, czy dana umowa jest umową o pracę, z której wynika relacja pracownik-pracodawca, czy też zamówieniem na świadczenie usług, w którym występuje niezależny podmiot gospodarczy?

Posługując się wyrażeniem Gibbona „różnorodnej sieci pajęczej” można odnieść się do całego szeregu czynników, zastępując w ten sposób pojedynczą analizę kontroli. Cztery czynniki umowy o pracę, zaczerpnięte z klasyfikacji lorda Thankertona z Izby Lordów w sprawie *Short* przeciwko *Henderson* z 1946 r., po raz pierwszy jednak wymienione w 1928 r. W sprawie *Park* przeciwko *Wilson* oraz *Clyde Coal Co. Ltd.* Wyróżniono tam następujące czynniki:

- a) zdolność pracodawcy do wyboru swoich pracowników;
- b) wypłata pensji oraz innego wynagrodzenia;
- c) prawo pracodawcy do kontrolowania sposobu wykonywania pracy;
- d) prawo pracodawcy do zawieszenia lub zwolnienia pracownika.

W sprawie *Ready Mixed Concrete (South East Ltd.)* przeciwko *Minister of Pensions and National Insurance* J. MacKenna wyraził stanowisko, że powyższe cztery czynniki, a przynajmniej dwa z nich, nie są już obecnie decydujące dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej tu kwestii. Stwierdził on co następuje: „Wydaje mi się, że (czynniki) (a) oraz (d) są istotne zwłaszcza przy określeniu, czy zawarto w ogóle jakąkolwiek umowę pomiędzy obydwoma podmiotami, nie są natomiast przydatne do ustalenia, czy w danym przypadku mamy do czynienia z umową o pracę. To samo dotyczy również (czynnika) (b), chyba że dokonamy rozróżnienia pomiędzy określonymi sposobami wypłaty wynagrodzenia, czyli wypłatą wynikającą raczej z niezależności podmiotu świadczącego usługę, oraz wypłatą wynagrodzenia wynikającą z relacji zależności pomiędzy pracodawcą a pracownikiem.

Oznacza to, że umowa o pracę może mieć w dalszym ciągu miejsce, jeżeli nawet niektóre z powyższych czynników nie występują zupełnie lub występują w innej, rzadziej spotykanej formie. Z drugiej strony wszystkie czynniki mogą występować, a dana umowa może mieć w istocie charakter zamówienia na świadczenie usług. W sprawie *Gould* przeciwko *Minister of National Insurance*, powód – artysta występujący w musicalach – zawarł z dyrekcją teatru umowę na tygodniowe występy. Umowa przewidywała między innymi, że zostanie on przeniesiony do innego teatru, którego właścicielem jest dyrekcja, a także, że nie wystąpi w żadnym innym teatrze





w określonym wcześniej czasie i miejscu; ponadto umowa przewidywała nałożenie kar, które powód zobowiązany jest zapłacić za niedotrzymanie warunków umowy, z wyjątkiem choroby lub wypadku; zobowiąże się ponadto, że jego występ nie będzie stanowił niebezpieczeństwa dla publiczności, a także, iż będzie przestrzegać zasad, które stanowią między innymi, że powód będzie brał udział w próbach, zastosuje się do procedur przewidzianych w przypadku choroby, a także nie będzie używał nieodpowiednich słów i gestów. Sąd uznał, że wykonywanie czynności zależy całkowicie od umiejętności powoda, w które, zgodnie z postanowieniami umowy, dyrekcja teatru nie może w jakikolwiek sposób ingerować, w związku z czym chodzi w tym przypadku o zamówienie na świadczenie usług.

Fakt, że dyrekcja teatru miała prawo narzucić pewne warunki umowy, wprowadzając zakaz powielania jakiegokolwiek części występu, bądź też żądając od powoda stworzenia nowej piosenki lub zaśpiewania starej, stanowił jedynie konieczny warunek prawidłowego funkcjonowania teatru. W sprawie *Goulda* należy zauważyć, że wystąpiły elementy (a), (b) oraz (d), wymienione przez lorda Thamkerton, a element (c) pojawił się w innej, rzadziej spotykanej formie. Pomimo to uznano, że w danym przypadku miało miejsce zamówienie na świadczenie usług, a w związku z tym Gould wystąpił w roli niezależnego usługodawcy. Biorąc powyższe pod uwagę należy zatem stwierdzić, że ani pojedyncza analiza kontroli, ani też wprowadzenie rozróżnienia na szereg czynników, nie pozwala w rozstrzygający sposób określić cech konstytutywnych umowy o pracę.

– *Koncepcja kontroli – inne kryteria*

Śmiałą próbę określenia, co właściwie oznacza umowa o pracę, podjął J. MacKenna, orzekając w sprawie *Raedy Mixed Concrete*. Ten doświadczony sędzia stwierdził, że umowa o pracę ma miejsce wówczas, gdy spełnione są trzy warunki. Po pierwsze, pracownik wyraża zgodę na to, że w zamian za wynagrodzenie wykona pracę, wykorzystując swoje kompetencje w celu realizacji usług na potrzeby pracodawcy. W przypadku, gdy nie występuje element wynagrodzenia, nie można również mówić o świadczeniu usług, w związku z czym w ogóle nie istnieje umowa. W zamian za wynagrodzenie pracownik musi wykonywać pracę. Po drugie, pracownik w sposób jednoznaczny wyraża zgodę, „aby w trakcie realizacji usługi, został w wystarczającym stopniu poddany kontroli ze strony pracodawcy. Kontrola oznacza prawo do decydowania, która czynność ma zostać wykonana, w jaki sposób, oraz jakie środki mają zostać użyte przy jej realizacji. Obejmuje również prawo do decydowania o miejscu i czasie wykonywania tej czynności. Wszystkie wymienione powyżej czynniki nale-







ży wziąć pod uwagę przy określaniu, czy istniejące prawo (które nie musi być nieograniczone) jest wystarczające do stworzenia relacji pracodawca – pracownik. Sąd sprawdzi warunki umowy, aby określić, czy prawo to zostało w wyraźny sposób określone. W przypadku stwierdzenia, iż w treści umowy brakuje tego rodzaju zapisu, należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy prawo takie nie istnieje w sposób dorozumiany. Po trzecie, inne postanowienia umowy muszą być zgodne z przepisami umowy o pracę. MacKenna wyjaśnił na przykładach, które postanowienia umowne są niezgodne z charakterem umowy o pracę. Trzeci i ostatni, niezwykle ważny warunek podsumował w następujący sposób: „Zobowiązanie do wykonywania pracy pod kontrolą innego podmiotu jest koniecznym, lecz nie zawsze wystarczającym warunkiem umowy o pracę. W przypadku, gdy postanowienia umowy, jako całość, nie są zgodne z wytycznymi dotyczącymi umowy o pracę, to mamy do czynienia z innym rodzajem umowy, a osoba świadcząca pracę w ramach tego rodzaju umowy nie występuje w charakterze osoby zatrudnionej. Zadanie sędziego polega zatem na właściwym zaklasyfikowaniu umowy. W tym celu może on uwzględnić również inne czynniki, nie tylko czynnik kontroli”.

– *Koncepcja postanowień umownych – rozpatrywanych jako całość*

Wskazując na trzeci z warunków, MacKenna wskazał na istotny fakt, że oprócz zagadnienia kontroli, sąd zwraca również uwagę na postanowienia zawarte w danej umowie – rozpatrując je jako całość, a także bierze pod uwagę inne, istotne w danym przypadku okoliczności. To właśnie mówi nam, czy dana umowa jest zgodna, czy też niezgodna z wytycznymi dotyczącymi umowy o pracę. Jako źródło, na którym opiera się tego rodzaju podejście, przytoczył sprawę *Queensland Stations Proprietary Ltd.* przeciwko *Federal Commissioner of Taxation*. W sprawie tej pracodawca zatrudnił poganiacza bydła, zlecając mu doprowadzenie 317 sztuk zwierząt do miejsca przeznaczenia. Umowa przewidywała, że będzie on przestrzegał wszystkich instrukcji prawnych, a także całą swoją energię, czas, oraz zdolności poświęci na realizację zadania, jakim było doprowadzenie zwierząt do miejsca przeznaczenia. Osoba, której zlecono pracę, zobowiązała się do zorganizowania na własny koszt ludzi do pomocy, sprzętu, koni oraz żywności na drogę. Wynagrodzenie miało zostać wypłacone za każdą sztukę bydła doprowadzoną bezpiecznie do miejsca przeznaczenia. Istotną rolę przy określeniu, że w danym przypadku chodzi o zamówienie na świadczenie usług, odegrały okoliczności rozpatrywanej sprawy, a także postanowienia umowne rozpatrywane jako całość. J. MacKenna, powołując się na orzeczenie J. Dixona w sprawie *Queensland Stations* stwierdził:





„Oczywiście, nic nie stoi na przeszkodzie, aby pomiędzy poganiaczem bydła a jego klientem została nawiązana relacja typu pracownik – pracodawca. Jednakże to, czy relacja taka będzie mieć rzeczywiście miejsce, jest uzależnione od konkretnych okoliczności. Biorąc pod uwagę te okoliczności, pomyłką byłoby uważanie za decydujący czynnik zastrzeżenia sprawowania kontroli nad sposobem, w jaki bydło prowadzone do miejsca przeznaczenia i w jaki było traktowane. Na przykład, w odniesieniu do rozpatrywanego przypadku, fakt, iż poganiacz bydła deklaruje przestrzeganie wszystkich instrukcji prawnych nie może mieć większego znaczenia niż równoważne stwierdzenie zawarte w umowie pomiędzy nim a jego pracownikami, zgodnie z którym zapewnione jest dostarczenie koni, sprzętu, niezbędnych urządzeń, racji żywnościowych, oraz wynagrodzenia według stawki na głowę. [A] fakt zastrzeżenia prawa do bezpośredniego lub nadzorowanego wykonania zadania nie może spowodować przekształcenia danej umowy w umowę o pracę, co stanowi istotę niezależnej umowy (nawias dodany przez autora).

Wniosek, iż chodziło w tym przypadku o zamówienie na świadczenie usług wynika zarówno z obu postanowień umowy, jak i konkretnych okoliczności sprawy. Pomimo tego, koncepcja ta sama w sobie, nie stanowi ostatecznie rozstrzygającego kryterium, w związku z czym zasugerowano również zastosowanie całego szeregu innych metod.

– *Koncepcja integracji w przedsiębiorstwie*

Jedną z takich metod, zwaną koncepcją integracji w przedsiębiorstwie, zaproponował lord Denning w sprawie *Stevenson Jordan i Harrisom Ltd. przeciwko MacDonald i Evans*. Stwierdził on, co następuje: „Jednym z elementów, który można odnieść do wszystkich spraw jest fakt, iż w przypadku umowy o pracę, zatrudniony na tej podstawie pracownik stanowi niejako integralną część całego przedsiębiorstwa; natomiast w przypadku zamówienia na świadczenie usług jego praca, choć również świadczona na rzecz przedsiębiorstwa, nie stanowi integralnej części przedsiębiorstwa, a pełni raczej funkcję dodatkową”. W późniejszej sprawie przeformułował powyższą koncepcję, twierdząc: „Zależy to od tego, czy dana osoba stanowi integralną część przedsiębiorstwa”. Nie ma wątpliwości, że powyższa koncepcja ma istotne zalety. Rozwiązuje bowiem problem interpretacji faktu zatrudnienia w danej organizacji profesjonalnych i wykwalifikowanych pracowników. Oczywiście pojawiają się inne problemy. Powstaje na przykład pytanie, co właściwie oznaczają terminy „integralna część” przedsiębiorstwa oraz „integracja”. MacKenzie w sprawie *Ready Mixed Concrete* stwierdził, iż „koncepcja ta budzi





wiele wątpliwości, których nie jestem w stanie rozstrzygnąć. Co właściwie oznacza, że pracownik jest integralną częścią przedsiębiorstwa? Czy wszystkie osoby, które wpisują się w tę definicję są pracownikami? Jeżeli nie wszystkie, to co odróżnia te osoby od innych, jeżeli nie jest to zależność od poleceń pracodawcy?”

Można również sformułować i inne pytania. W jaki sposób zdefiniować przedsiębiorstwo? Jaki musi być zakres „integracji”? Z powyższych, a także innych przyczyn, niniejsza koncepcja nie była dalej rozwijana, choć w niektórych przypadkach faktycznie znalazła zastosowanie. i tak na przykład, w sprawie *Whittaker przeciwko Minister of Pensions* uznano, że artysta cyrkowy występujący na trapezie, doznający podczas wykonywania ewolucji złamania nadgarstka, stanowi integralną część przedsiębiorstwa (cyrku). W związku z powyższym, osobę tą uznano za pracownika cyrku, aby w ten sposób mogła ona dochodzić roszczeń odszkodowawczych związanych z wypadkiem w czasie pracy. W bardzo starej sprawie *Cassidy'ego* dwóch sędziów Sądu Apelacyjnego wydało orzeczenie, jak się wydaje, w oparciu o koncepcję integracji w przedsiębiorstwie, choć ta znajdowała się w owym czasie jeszcze w bardzo wczesnej fazie rozwoju. Uznano w tym przypadku, że personel medyczny stanowi integralną część personelu szpitala, w związku z czym, zobowiązany jest przestrzegać zasad ustanowionych przez dyrekcję. Dyrekcja szpitala jest z kolei upoważniona do regulowania pracy ww. personelu, w związku z czym osoby te posiadają status pracowników. Rzeczywiście, Kahn-Freund sformułował na wczesnym etapie rozwoju tej koncepcji pytanie: „Czy domniemany pracownik tworzył część przedsiębiorstwa?”

I chociaż powyższa koncepcja została w kilku przypadkach faktycznie zastosowana, jako taka nie może jednak zostać uznana za wystarczającą do określenia charakteru relacji pomiędzy pracownikiem a pracodawcą; może być jednak pomocna przy ustaleniu, czy relacja taka faktycznie istnieje. W konsekwencji wypracowano zatem także i inne podejścia, ale czy ich zastosowanie pozwoli skutecznie określić charakter rozpatrywanych tutaj relacji?

– *Koncepcja rzeczywistości gospodarczej*

W sprawie *Willy Scheidegger Swiss Typewriting School (Londyn) Ltd. przeciwko Minister of Social Security* adwokat ministra stwierdził, iż kryterium zastosowane w celu odróżnienia umowy o pracę od zamówienia na świadczenie usług, to, cytując Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych (Supreme Court of the United States) w sprawie *USA przeciwko Silk*, kryterium „rzeczywistości gospodarczej”. Stwierdzono, że istotnymi czynnikami są w tym przypadku stopień kontroli, możliwość odnotowania zysków





i poniesienia strat, inwestycje w infrastrukturę, trwałość relacji, a także umiejętności wymagane przy realizacji niezależnego działania. Innymi słowy chodzi tu sytuację charakterystyczną dla funkcjonowania przedsiębiorstwa. W celu zilustrowania powyższego podejścia prawnik ministra posłużył się cytatem z orzeczenia sędziego J. MacKenny w sprawie *Ready Mixed Concrete*. Jeżeli działania danej osoby mają charakter działań biznesowych, i powstaje pytanie, czy osoba ta działa wyłącznie na swój rachunek, czy również na rzecz osób trzecich, należy się zastanowić, która z tych osób posiada aktywa (jest właścicielem narzędzi), a która ponosi ryzyko finansowe (ma szansę na zysk, ale i możliwość poniesienia strat finansowych). Osoba, która posiada aktywa oraz ponosi ryzyko finansowe raczej nie jest pracownikiem. W przypadku, gdy dany podmiot świadczący usługi dostarcza na swój własny koszt narzędzia niezbędne do realizacji tego zadania, wyraża zgodę na zastosowanie systemu płatności za wyniki pracy, to on właśnie będzie posiadał aktywa, ponosił ryzyko finansowe, a w związku z tym nie może zostać uznany za pracownika.

Stosując koncepcję rzeczywistości gospodarczej, Sąd Stanów Zjednoczonych, stanowiąc większością głosów swoich członków, stwierdził, iż: „jeżeli postanowienia umowy zezwalają poganiaczom bydła na tak szeroki zakres odpowiedzialności w odniesieniu do inwestycji i zarządzania, jak ma to miejsce w tym właśnie przypadku, to osoby te muszą zostać uznane za niezależne podmioty świadczące usługi. Poganiacze bydła są zatem drobnymi przedsiębiorcami. Są właścicielami środków transportu oraz we własnym zakresie wynajmują ludzi do pomocy. Z jednej strony wykonują zatem pracę w ramach pojedynczej transakcji, z drugiej oferują swoje usługi wszystkim potencjalnym klientom. Rozróżnienie to, choć istotne, nie jest jednak decydujące. Biorąc pod uwagę całokształt okoliczności występujących w tym konkretnym przypadku, włączając podjęte ryzyko, sprawowaną kontrolę, a także możliwość czerpania korzyści z zarządzania całą operacją, należy ich uznać za niezależny podmiot gospodarczy.

Czynnikami decydującym w kontekście stosowania rozpatrywanej tutaj koncepcji jest czynnik związany z inwestycjami oraz ryzykiem podejmowanym przez daną osobę (choć część kontroli musi zostać przypisana tej właśnie osobie, aby mogła zostać uznana za niezależny podmiot gospodarczy). W związku z powyższym widać wyraźnie, że ogólne przepisy prawa nie ograniczają się wyłącznie do koncepcji kontroli, lecz uwzględniają również cały szereg innych elementów, takich jak na przykład czynniki inwestycji oraz ryzyka.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że na decyzję sądów wpływa fakt, czy postrzegają one pracowników jako przedsiębiorców. Jak





stwierdził J. Cook w sprawie *Market Investigations Ltd.* przeciwko *Minister of Social Security*: „Czy osoba, która zaangażowała się w realizację tego rodzaju usług, świadczy je jako przedsiębiorca działający na własny rachunek? Jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie jest twierdząca, to mamy do czynienia z zamówieniem na świadczenie usług. W przeciwnym przypadku chodzi o umowę o pracę. W tym przypadku J Mac Kenna stwierdził, iż biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, obowiązki określone w umowie odpowiadały raczej umowie przewozu, a nie umowie o pracę, ponieważ aktywa, możliwość zysku lub straty, a także ryzyko, znajdują się po stronie przedsiębiorcy.

Koncepcja rzeczywistości gospodarczej, podobnie jak inne, omówione wcześniej podejścia, nie jest jednak rozstrzygająca. Poniżej przedstawiono kolejne koncepcje, którym warto poświęcić nieco uwagi.

– *Intencje stron*

Często strony zgadzają się na układ pracodawca – pracownik lub zleceniodawca – niezależny wykonawca. Czy jest to wciąż opis adekwatnie określający stosunki pomiędzy stronami? Prawo precedensowe pokazuje, że czasami jest to prawda, ale nie zawsze. Sąd z reguły zanim podejmie decyzje interweniuje i stara przyjrzeć się faktycznemu charakterowi związku, a nie jego formie.

Taki stan rzeczy jest wynikiem wystąpienia L.J. Megaw w sprawie *Ferguson przeciwko John Dawson and Partners (Contractors) Ltd.* Megaw powiedział: „Według mnie deklaracje stron, nawet jeśli zostało uwzględnione w umowie, że wykonawca ma być samo-zatrudnionym, niezależnym wykonawcą, powinny być całkowicie pominięte, a nie tylko uważane za nierozstrzygające. Nawet jeśli dowody dotyczące warunków umowy, określających charakter relacji, pokazują charakter układu pomiędzy pracodawcą a pracownikiem”.

W sprawie *Inglefield przeciwko Macey J. Ashworth* utrzymywał, że powód był samozatrudniony. Argumentem w tej sprawie był fakt, że powód chciał być samozatrudniony, ponieważ z racji tego, że był starszy od pozwanego, a także dlatego, że był jego wujem, wolał mieć niezależną pozycję, niż być pracownikiem młodszego członka rodziny w tej sprawie mieliśmy do czynienia z dwoma rodzajami zatrudnienia, w teorii jak i w praktyce, ale istnieje wiele innych przypadków, gdzie nie ma takiego połączenia.

W sprawie *Ferguson przeciwko John Dawson and Partners (Contractors) Ltd.* powód wystąpił wraz z czterema innymi Irlandczykami, którzy pracowali już dla pozwanych i starał się zrozumieć warunki pracy „dorywczej”. Pozwany nie odejmował z wynagrodzenia podatku dochodowego ani opłat





na ubezpieczenia społeczne przed kwietniem 1972 r. (choć 30% odjęto zgodnie z Ustawą finansową z 1971 r.). Zamiarem było więc, aby powód był samozatrudnionym podwykonawcą. W trakcie pracy odniósł obrażenia i wystąpił o świadczenia z tego tytułu. To, czy jego podanie zostanie przyjęte zależy od tego, czy był zatrudniony. W rzeczywistości pozwany mógł szybko zwalniać, zatrudniać oraz przemieszczać ludzi z jednego miejsca na inne. Jeśli zachodziła potrzeba użycia narzędzi, oskarżony je dostarczał; mówiono robotnikom, gdzie mają wykonywać konkretną pracę. Choć fakty te nie zostały spisane, wszystkie one dotyczą relacji objętych umową, ponieważ: „kiedy stosuje się analizy prawne, warunkiem umowy jest, aby powód wykonywał polecenia pozwanego dotyczące tego, co ma robić, kiedy takie polecenie otrzyma. Mężczyźni, w tym pozwany, zostali zatrudnieni do pracy na godziny. Pieniądze, jaki otrzymywali można odpowiednio opisać jako „wynagrodzenie”.... Wszystko to dowodzi ponad wszelką wątpliwość, że relacja pracodawcy i pracownika miała charakter umowy o dzieło. Powód miał więc prawo do wystąpienia o świadczenia z tytułu poniesionych obrażeń w miejscu pracy, mimo że zgodnie z intencją obu stron był samozatrudniony. Intencja ta była tylko jednym z czynników, jakie sąd wziął pod uwagę. Realia sprawy były decydujące w tym przypadku.

L.J. Megaw miał problemy z zaakceptowaniem faktu, że strony, posiadające niewielkie pojęcie o obowiązujących relacjach prawnych, mogą w jakikolwiek sposób wpływać na wnioski prawne dotyczące faktycznego charakteru relacji: „Myślę, że taki stan rzeczy jest sprzeczny z dobrem publicznym, ponieważ oznaczałoby, że strony, kierując się własnymi zachciankami, stosując ustne oświadczenia, mogą wpływać na decyzje osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo pracowników, tak jak wymaga to prawodawstwo ustawodawcze.”

L.J. Lawton był innego zdania. Uważał, że intencje stron były jasne. Ponieważ chciały one uniknąć obciążeń podatkowych, nie ustanawiały relacji pracodawca – pracownik, a więc „...byłoby to wbrew dobru publicznemu, aby pozwolić człowiekowi uważać się za samozatrudnionego dla celów uniknięcia obciążeń podatkowych, a jednocześnie za podwładnego dla celów uzyskania odszkodowania”.

To interesujące, że obydwaj sędziowie postrzegali politykę publiczną w odmienny sposób. Dla L.J. Megawa byłoby wbrew dobru publicznemu pozwolić pracodawcy uniknąć ustawowej odpowiedzialności za bezpieczeństwo swoich pracowników, podczas gdy L.J. Lawton uważał, że jest wbrew dobru publicznemu, aby umożliwić samozatrudnienie w celu uniknięcia płacenia podatku i równocześnie przyznać status pracownika, aby dana osoba mogła korzystać ze świadczeń.





W sprawie *Ferguson* większość przyjęła kategorię podejście do intencji stron: ich zdaniem „powinno być całkowicie zlekceważone”, a nie „tylko traktowane jako nierozstrzygające”. W innych przypadkach przyjęto mniej rygorystyczny pogląd, J. MacKenna w sprawie *Ready Mixed Concrete* scharakteryzował sytuację następująco: „Można stwierdzić, że bez względu na to, czy relacja między stronami względem umowy jest typu „przełożony – podwładny” lub innego, jest wypełnianiem prawa zależnym od przyznanych praw i obowiązków nałożonych w wyniku podpisania umowy. Jeśli sytuacja dotyczy relacji typu „przełożony – podwładny”, nieistotnym jest fakt, że strony określiły ją jako coś innego. Nie twierdzą, że tego typu deklaracja jest z zasady zawsze nieistotna. Jeśli istniałyby wątpliwości, co do praw i obowiązków, jakie strony chcą uwzględnić, tego typu deklaracja może pomóc w wyjaśnieniu wątpliwości i naprawieniu sytuacji tak, aby intencja przekładała się na praktykę”.

Sędzia C.J. Widgery w sprawie *Globar Plant Ltd. przeciwko Secretary of State for Social Services* przyznał, że intencje stron powinny być wzięte pod uwagę. „Nie można pominąć faktu, że intencją stron było ustanowienie relacji z niezależnym wykonawcą i chociaż strony nie mogą określić swojej relacji inaczej niż wygląda ona faktycznie, przyjmuje się jednak, że intencja taka jest czynnikiem, jaki należy wziąć pod uwagę w tych sprawach”.

Sprawy *Davis przeciwko New England College of Arundel* oraz *Tyne and Clyde Warehouses Ltd. przeciwko Hamerton* były kontynuacją punktu widzenia większości w sprawie *Ferguson*. W pierwszym przypadku Apelacyjny Trybunał Pracy (EAT) zmienił decyzję sądu pracy, który stwierdził, że nie istniała umowa o pracę, ponieważ nauczyciel chciał być traktowany jako samozatrudniony dla celów podatkowych i w związku z tym nie miał prawa do świadczeń związanych z rzekomym niesprawiedliwym zwolnieniem. W drugim przypadku przed podjęciem decyzji sąd podobnie podszedł do rzeczywistej sytuacji.

Należy rozróżnić charakter sprawy *Ferguson* od sytuacji, kiedy istnieje faktyczna i znacząca zmiana w statusie, jaki został uzgodniony przez strony. W sprawie *Massem przeciwko Crown Life Insurance Company* apelujący był zatrudniony przez pozwanych w latach 1971–1973. W roku 1973 za radą swojego księgowego podpisał z pozwanymi umowę o współpracę; a obie strony zgodziły się, że będzie pracował jako samozatrudniony, aczkolwiek będzie wykonywał tę samą pracę, co dotychczas. Ta zmiana statusu została zaakceptowana przez urząd skarbowy dla celów formularza D. W roku 1975 apelujący został zwolniony i próbował uzyskać świadczenia z tytułu niesprawiedliwego zwolnienia, opierając się na tym, że przez cały czas był pracownikiem. Sąd Apelacyjny jednogłośnie stwierdził, że jako





samozatrudniony nie miał prawa do wystąpienia o świadczenia z tytułu niesprawiedliwego zwolnienia.

L.J. Lawton wyraźnie powiedział, gdzie znajduje się różnica pomiędzy tym przypadkiem a sprawą *Ferguson*. Różnica znajdowała się w realiach sprawy. „Ten przypadek jest całkowicie inny”, powiedział, „istnieją wyraźnie określone warunki i warto znów zauważyć, że równocześnie z nową umową obowiązywała umowa, według której apelujący został powołany na stanowisko pełnomocnika generalnego”. *Ferguson* wyraźnie stwierdził, że strony nie mogą zmienić statusu wyłącznie poprzez zmianę nazwy. Jeśli jednak wszystkie okoliczności sprawy, w tym warunki umowy świadczą o tym, że istniała intencja zmiany statusu, wtedy „... nie ma powodów, dla których strony nie mogłyby dokonać zmiany. W tym przypadku wydaje się, że istniała szczerza intencja, aby zmienić status i został on zmieniony”.

Ponadto sędzia M.R. Denning stwierdził, że „...jeśli relacja stron jest dwuznaczna i można ją postrzegać jako sytuację jednego albo drugiego typu, strony mogą rozwiązać wątpliwości, podpisując umowę. Sama umowa staje się więc najlepszym materiałem, z jakiego można wnioskować o rzeczywistym prawnym charakterze relacji prawnej pomiędzy stronami. Dlatego więc sposób, w jaki strony sporządzają i stosują umowę może być bardzo ważnym czynnikiem określającym prawdziwy charakter ich relacji. Jeśli jedna ze stron oświadczy, że jest samozatrudniona, może być to czynnik decydujący.

Jest zrozumiałe, że sprawa *Massey* powinna być rozstrzygnięta w ten właśnie sposób. Z faktów wynikało, że „szczerza intencja”, o której mówił L.J. Lawton była z obiektywnego punktu widzenia wyraźnie widoczna. Jednak w sprawie *Ferguson* i w innych, w jakich przyjęto podobny tok rozumowania, strony także miały szczerą intencję, aby pracownik był samozatrudniony, mimo to sąd interweniował i zignorował ich intencje, ponieważ przyjął obiektywny punkt widzenia na realia sprawy. Trudno jest więc stwierdzić, gdzie sąd wyznaczył granicę, skąd należy brać pod uwagę intencje stron, a gdzie tego robić nie należy.

Jeśli za kryterium przyjmuje się stanowisko, że pracujący nie może równocześnie czerpać korzyści wynikających z umowy o współpracę i z ustawowych świadczeń, jakie mógłby otrzymywać, trudno jest pogodzić decyzję większości w sprawie *Ferguson*. Wtedy pomimo intencji stron twierdzących, że pracownik był samozatrudniony i tym samym czerpał korzyści wynikających z umowy o współpracę, pracujący został uznany za pracownika i tym samym miał prawo do świadczeń przewidzianych w ustawie, wynikających z decyzji w sprawie *Massey*, gdzie apelujący „nawarzył sobie piwa jako samozatrudniony, i musi je teraz wypić”. W sprawie *Massey* sę-







dzia M.R. Denning w następujący sposób zinterpretował przeciwny pogląd L.J. Latona w sprawie *Ferguson*: „Jednakże L.J. Lawson uważał, że strony z premedytacją określiły swoją relację w ten konkretny sposób. Muzyk wykonywał pracę dorywczą. Czerpał wszelkie korzyści z tego płynące, unikając płacenia podatków. Było to sprzeczne z polityką publiczną, ponieważ w razie wypadku mógł wyrzec się tej relacji i oświadczyć, że był tylko podwładnym. Najprawdopodobniej w większości takich spraw strony świadomie zgadzały się na to, aby pracownik był „samozatrudniony” lub pracował dorywczo. Wynikało to przede wszystkim z chęci korzystania z przywilejów podatkowych. Jeśli sporządzono tego typu umowę, stanowi to poważny dowód świadczący o tym, że taki właśnie jest prawdziwy charakter relacji. Jeśli zostanie to stwierdzone, powód musi to przyjąć. Nie może później twierdzić, że był tylko podwładnym. W obecnej sprawie istnieje zupełnie inna umowa, którą podpisano na wniosek pana Massey w oparciu o fakt, że jest on samozatrudniony. Czerpie z niej korzyści unikając potrąceń podatkowych oraz otrzymując zwroty składek emerytalnych. Uważam, że nie może on potem powiedzieć, że to jest coś innego, aby móc stwierdzić, że został niesłusznie zwolniony”. Opinia L.J. Lawtona w sprawie *Ferguson*, jaka jest zgodna z tokiem rozumowania w sprawie *Massey*, dotyczącej podwójnych świadczeń, nie została wzięta pod uwagę jako kryterium przez sądy, ponieważ gdyby tak się stało, wyrok w sprawie *Ferguson* brzmiałby inaczej. Trudno jest więc zrozumieć, jakim kryterium się kierowano.

Ponieważ sądy przyglądały się rzeczywistemu charakterowi relacji pomiędzy stronami, można powiedzieć, że sprawa *Massey* nie wylamuje się z takiego podejścia, także w niej brano pod uwagę realia sytuacji poprzez uznawanie subiektywnej rzeczywistości (intencji stron), a nie jak to miało miejsce w sprawie *Ferguson*, rzeczywistości obiektywnej (postępowanie stron). Jeśli jest to taki przypadek, uzasadnienie można znaleźć w sprawie *BSM(1257) Ltd. przeciwko Secretary State for Social Services*, która miała miejsce po decyzji w sprawie *Massey*. W tej sprawie sąd nie przyglądał się obiektywnej rzeczywistości jak w przypadku sprawy *Ferguson*, ale rzeczywistości subiektywnej. Zatem przyglądał się intencjom stron, chyba że warunki umowy lub okoliczności były sprzeczne z tymi intencjami. W oparciu o ten pogląd trzeba stwierdzić, że intencją stron było, aby pracujący był samozatrudniony, co uznał sąd. Wniosek, jaki należy wyciągnąć na podstawie spraw *Ferguson*, *Massey* i *BSM* jest taki, że sądy przyglądają się rzeczywistej relacji. Rzeczywistość ta może być subiektywna (*BSM*) lub obiektywna (*Ferguson*), ale bez względu na jej charakter sądy starają się patrzeć na fakty sprawy, traktowane jako całość, tzn. na intencje stron, ich





umowę i postępowanie. Wydaje się więc, że w każdej sytuacji mamy do czynienia zarówno z rzeczywistością obiektywną jak i subiektywną.

W późniejszej sprawie w Sądzie Apelacyjnym – sprawa *Yong and Wood Ltd. przeciwko West* – decyzja w sprawie *Massey* została zakwestionowana. Ta ostatnia sprawa najprawdopodobniej zostanie w przyszłości przedstawiona wyłącznie w oparciu o fakty. Pozwany pracował jako samozatrudniony wykwalifikowany blacharz. Powodem przyjęcia takiego statusu były kwestie podatkowe i urząd skarbowy zgodził się na taki stan rzeczy. Pracownik dostawał wynagrodzenie od godziny, do wykonywania swojej pracy używał sprzętu należącego do pozwanego i pracował w normalnym wymiarze godzin. Sąd Apelacyjny uznał, że był on pracownikiem i dlatego miał prawo ubiegać się o świadczenia z tytułu niesprawiedliwego zwolnienia. Sąd najwyraźniej przychylił się do sposobu rozumowania w sprawie *Fergusona*, przyglądając się rzeczywistej sytuacji. W tej sprawie wyraźnie zaznacza się kwestia polityki publicznej. Pracodawca może uniknąć przestrzegania praw ustawowych pracownika, jakie ten posiada w ramach prawa o ochronie zatrudnienia, zgadzając się, by pracownik był samozatrudniony. Sąd apelacyjny dostrzegł, że sytuacja może być niesprawiedliwa, jeśli osoba jest traktowana jako samozatrudniona i tym samym korzysta z przywilejów podatkowych, ale w momencie zwolnienia ma prawo do ubiegania się o świadczenia z tytułu niesprawiedliwego zwolnienia, a także o świadczenia, jakie otrzymałby pracownik, którego sąd uznałby za będącego pracownikiem etatowym. Sugerowano, aby w momencie odkrycia, że osoba samozatrudniona była w rzeczywistości pracownikiem etatowym, sąd informował urząd skarbowy, który z kolei zmieniałby status podatkowy pracownika zgodnie z formularzem E, podczas okresu jego zatrudnienia. Pracownik prawdopodobnie odniósłby „nic nie warte i drogie zwycięstwo” (według L.J. Ackner), jeśli miałby zwrócić urzędowi skarbowemu całą kwotę otrzymaną, jako wynik bycia uznanym za niesprawiedliwie zwolnionego.

Trudno wyciągnąć jednoznaczne wnioski z tej decyzji. Wygląda na to, że a) sądy odchodzą od sposobu na patrzenia na tę kwestię, jakie miało miejsce w sprawie *Massey* i koncentrują się na każdorazowo realiach sytuacji, tak jak miało to miejsce w sprawie *Fergusona*; b) z drugiej strony można dyskutować na temat mocnych stron sprawy *Massey* a nawet *BSM* związanych z tym, że na fakty można patrzeć w sposób subiektywny, jeśli czynniki obiektywne będące częścią intencji stron zostały uznane przez sąd, jeśli można wykazać, że strony z premedytacją zmieniły status pracownika w trakcie okresu jego zatrudnienia i (jak powiedział sędzia M.R. Denning w sprawie *Massey*), jeśli charakter pracy był w niezwykłym





stopniu dwuznaczny oraz „... strony na mocy umowy... ustalają charakter swojej przyszłej sytuacji prawnej”. W sprawie *Massey* pan Massey miał nietypowe zatrudnienie, ponieważ był kierownikiem i miał osobną umowę o dzieło. Zatrudnienie pana Westa w sprawie *Young and Wood* nie było niezwykłe, wykonywał dokładnie tę samą pracę, co jego koledzy, posiadający status pracownika etatowego; c) że sądy mają problem z pogodzeniem kwestii polityki publicznej oraz stosowania prawa. Problem polityki publicznej w tym wypadku polega na tym, że nikt nie może zignorować postanowień ustawowych (chyba że ustawa dopuszcza takie zmiany jak, np. umowy o wyjątkowym niesprawiedliwym zwolnieniu, co miało miejsce w jednym przypadku; umowa o wyjątkowych zwolnieniach grupowych, co miało miejsce w trzech przypadkach; specjalne opłaty gwarantowane, co miało miejsce w około dwudziestu trzech przypadkach), chociaż strony mogą regulować swoje stosunki z pracownikiem lub wykonawcą dowolnie. Wynikiem tej wolności jest to, że pracodawcy mają pośrednio możliwość uniknięcia postanowień ustawowych. Sądy mają obecnie świadomość tego, jak zostało to pokazane w sprawie *Young and Wood*.

– *Podejście intuicyjne*

Żaden ze zbadanych wniosków nie przyniósł rozwiązania problemu definicji pracownika. Wszystkie te wnioski należy brać pod uwagę i żaden nie może być rozstrzygający w relacji pracodawca – pracownik. Z tego powodu niektórzy sędziowie mają tendencję do stosowania takiego podejścia, które mogą przyjąć przysięgli i być może nawet wykorzystać własną intuicję w poszczególnych przypadkach poprzez przyjrzenie się wszystkim dowodom, faktom sprawy i następnie zastosowanie tego wszystkiego w perspektywie prawnej.

Wniosek ten związany jest z wnioskiem dotyczącym postanowień umowy, postrzeganych jako całość oraz faktów sprawy, o których już była mowa. Jednak jego zakres jest szerszy, ponieważ po pierwsze czynniki te są brane pod uwagę jako intuicyjne, a po drugie znając fakty można wyciągnąć wnioski.

J. Roskil w sprawie *Argent przeciwko Minister of Social Security* powiedział, że człowiek nie może postąpić lepiej niż określił to L.J. Somerville w sprawie *Cassidiego* „...być może nie da się pokonać pewnego pułapu. (...) „Czy ta umowa była umową o dzieło w rozumieniu zwykłego człowieka?” w sprawie *Argenta* pytanie o definicję dotyczyło tego, czy apelujący był osobą zatrudnioną na etat czy samozatrudnioną w rozumieniu akapitu 1 ust. 2 Krajowej ustawy o ubezpieczeniach z 1965 r. Apelujący był zatrudniony na pół etatu jako nauczyciel aktorstwa w Szkole Muzyki i Aktorstwa. Płacono





mu albo stałe wynagrodzenie albo od godziny i nie było podpisanej umowy. Nie miał określonego planu zajęć ani żadnych obowiązków administracyjnych. Minister ustalił, że apelujący pracował zarobkowo na warunkach innych niż w ramach umowy o dzieło i był samozatrudniony w rozumieniu art. 1 ust. 2 Krajowej ustawy o ubezpieczeniach z 1965 r. W apelacji do Sądu Najwyższego utrzymywano, że bez względu na to, czy osoba była zatrudniona w ramach umowy o dzieło czy była samozatrudniona, w zależności od konkretnych faktów danej sprawy oraz stosowania dobrze ugruntowanych zasad, że żaden fakt nie jest decydujący. Podczas stosowania tego podejścia sąd uznał, że w tej sprawie niemożliwe jest stwierdzenie, że apelujący był zatrudniony w ramach umowy o dzieło. Podsumowanie, jakiego dokonał J. Roskill jest w tym kontekście znaczące:

„Wydaje mi się, że kiedy przyjrzeć się wszystkim faktom (...) wylania się obraz człowieka uzdolnionego i doświadczonego w swojej profesji, którego usługi korporacja jako właściciel Guildhall School of Music bardzo chciała pozyskać dla korzyści swoich studentów. Dano mu względnie wolny wybór tego, czego ma uczyć i całkowicie wolny wybór tego, jak ma uczyć. Nie określono mu konkretnego planu zajęć. Jako ekspertowi w swojej dziedzinie zostawiono mu wolną rękę, co do jego pracy. Nie narzucono mu żadnych obowiązków administracyjnych. Miał swobodę, jeśli chodzi o artystyczny aspekt pracy z korzyścią dla studentów, których uczył i trenował z myślą o ich przyszłej karierze scenicznej. W takich okolicznościach twierdzenie, że człowiek ten został zatrudniony na stawkę od godziny lub na określone wynagrodzenie za konkretną pracę w ramach umowy o dzieło wydaje mi się, z całym szacunkiem, raczej nierealne”.

Z punktu widzenia prawnika takie podejście może być nad wyraz niesatysfakcjonujące. Davis i Freedland stwierdzają, że „...pojęcie 'zgodności z umową o dzieło' (...) jest całkowicie bez znaczenia w obliczu braku wyraźnego pojęcia określającego cechy takiej właśnie umowy. W sytuacji braku odpowiednich informacji sąd przystępuje do klasyfikowania konkretnej sprawy, kierując się intuicją”. Z powodu braku jednoznacznej definicji sądy nie mogą zrobić nic więcej niż dołożyć starań, co robią obecnie. Może wydawać się to szukaniem po omacku, ale jak do tej pory ani nie pojawiła się propozycja bardziej skutecznego rozwiązania problemu, ani też nie podjęto żadnych działań zmierzających ku temu. Stwierdzono, że jest to jeden z obszarów prawa, dla którego trudno będzie znaleźć rozwiązanie, z powodu niejasności i skali problemu. Smith and Wood (we wcześniejszym wydaniu) mieli rację, kiedy sugerowali, że „... prawdopodobnie odzwierciedla to pozycję praktyczną i może nie być aż tak mało satysfakcjonujące, jak to się początkowo zdawało podczas rozważania





kontekstu współczesnych praw ustawowych, jakie nie zostały wzięte pod uwagę przez sądy pracy, gdzie od członków niewykwalifikowanych oczekuje się wykorzystania swojego doświadczenia pracowniczego podczas opracowywania rezolucji”.

– *Wzajemność pojęcia obowiązku*

i) chałupnicy, pracownicy pracujący na akord, sezonowi stali robotnicy

Stosunkowo nowy dodatek – w ciągu ostatnich dwudziestu lat – został uwzględniony w „starych” koncepcjach, o których była mowa powyżej. Dotyczy on „wzajemności obowiązków”. Ciekawe, że sprawy dotyczące tego wniosku odnoszą się do chałupników, sezonowych i stałych robotników, robotników niezrzeszonych (ang. zero hour workers), pracujących na akord, pracujących na pół etatu, pracowników zewnętrznych oraz innych pracowników zatrudnionych na nietypowych warunkach – tym samym odzwierciedlając panujące tendencje na rynku zatrudnienia.

Wniosek ten zawiera badanie Trybunału ds. Zatrudnienia lub sądu, dotyczące tego, czy stosunki pomiędzy pracodawcą a pracownikiem wykazują wystarczającą „wzajemność”, aby ustalić relację pracodawca – pracownik, tzn. pod względem wykonywanej pracy przez pracownika i organizowania pracy przez pracodawcę.

Mając na uwadze istotę tego wniosku na obecnym rynku pracy, gdzie dominuje nietypowe zatrudnienie, proponuje się analizę sprawy sądowej, badając jej różne fakty. W tym samym czasie wpływ prawa europejskiego na rynek zatrudnienia nietypowego zostanie krótko omówiony.

W sprawie *O’Kelly et al. przeciwko Trusthouse Forte plc* osoby o których będzie mowa pracowały na zasadach „regularnie powtarzającej się dorywczej pracy” jako kelnerzy dla THF w dziale bankietowym w hotelu Grosvenor Mouse. Twierdzili, że zostali niesprawiedliwie zwolnieni z powodów pierwotnie określonych jako „niedopuszczalne”, a konkretnie chodziło o to, że byli członkami związku i brali udział w jego działaniach. Wystąpili o tymczasowe zadośćuczynienie w ramach przepisów prawa, które wtedy obowiązywały. Sąd pracy musiał rozważyć po pierwsze, czy skarżący byli „pracownikami” w ramach przepisów prawa. Jeśli byli mieli prawo do tymczasowego zadośćuczynienia, jeśli nie nie mieliby takiego prawa. Przy podejmowaniu decyzji, sąd brał pod uwagę dawne sprawy instytucji zajmujących się prawem zwyczajowym, rozważając „... wszystkie aspekty relacji, jednocześnie nie traktując żadnego jako rozstrzygającego oraz wszystkie różniące się sprawy, które dopiero po dokonaniu takiego bilansu, w sposób, jaki wydawał się odpowiedni, ustalały, czy dana osoba pracowała na własny rachunek”.





Sąd ustalił, że w niektórych przypadkach roszcący, pracujący na zasadach pracy dorywczej mógł być traktowany jako zatrudniony w ramach umowy o pracę. W skrócie, były to te osoby, które w zamian za swoje usługi otrzymywały wynagrodzenie; ich praca była kontrolowana przez pracodawców; a oni byli częścią firmy, byli także reprezentowani przez konsultacyjny komitet pracowniczy; wykonywali konkretną pracę dla pracodawcy; nosili uniformy kelnerskie, dostarczone im przez pracodawcę i wykorzystywali jego sprzęt; wpłaty na podatek dochodowy i ubezpieczenie państwowe były odejmowane z ich pensji; musieli ubiegać się o urlop według harmonogramu; odpowiadali według procedur dyscyplinarnych i skarg; otrzymywali płatne urlopy oraz bonusy motywujące obliczane według stażu pracy.

Z zatrudnieniem typu „umowa o pracę“ niezgodne były następujące fakty: nie było regularnych lub ustalonych godzin pracy; nie podano pracownikom szczegółów przewidzianych w ustawie o zatrudnieniu; pensja była wypłacana na podstawie wykonanej pracy, a nie na zasadach regularnego wynagrodzenia; pracownicy nie byli uwzględniani w pracowniczych programach emerytalnych; nie mieli prawa do płatnego zwolnienia chorobowego, ani nie otrzymywali świadczeń dodatkowych (ang. fringe benefits). Sąd stwierdził, że ten sposób zatrudnienia nie był niezgodny zasadami z umowy o pracę, ponieważ regularne lub określone godziny pracy nie są wymagane w takiej umowie; nie ma obowiązku ustawowego przedstawiania szczegółów ustawowych pracownikom sezonowym; sposób obliczania pensji nie wymaga relacji o charakterze stałego zatrudnienia i pracodawca nie ma obowiązku stosowania takich samych warunków zatrudnienia dla wszystkich kategorii pracowników, których zatrudnia. W związku z tym niedostępność świadczeń dodatkowych dla zwykłych pracowników, do pensji, do zwolnienia chorobowego itd. nie była wymagana w relacji zatrudnienia.

Sąd znalazł jednak pewne elementy, które bardziej pasują do niezależnego wykonawcy niż etatowego pracownika. Chodziło między innymi o to, że pracodawca nie miał obowiązku zapewniania powodowi ciągłości pracy. Powód nie musiał pracować, jeśli nie chciał. Żadna ze stron nie miała także ustalonego okresu wypowiedzenia. Zwyczajem było to, że pracownicy byli zaangażowani na zasadach samozatrudnienia i strony traktowały swoją relację jako pracę sezonową dla tych pracowników samozatrudnionych, pracujących na umowę o dzieło.

Rozważając dowody przed sądem, stwierdzono, że pomimo iż istniało wiele czynników wskazujących na relację pracodawca-pracownik, brakowało najważniejszego dowodu „wzajemności obowiązków”. Z tego wzglę-



du pozew został odrzucony. Dodatkowym powodem odrzucenia był fakt, że strony planowały, aby umowa była umową o dzieło, tak jak to było przyjęte w tej gałęzi handlu.

Sąd Apelacyjny utrzymał w mocy decyzję sądu pracy, chociaż nie zgodził się całkowicie z powodami decyzji. Jeśli chodzi o ważny czynnik, jakim był brak „wzajemności obowiązków” to zdaniem L.J. Acknera taka wzajemność istniała. Twierdził „... Nie zgadzam się z tym. ‘Zapewnienie wyboru rodzaju dostępnej pracy’, jakie przysługuje pracownikom etatowym było niczym innym jak oczywistym oczekiwaniem tego w praktyce. Nie była to umowna obietnica. Od powoda oczekiwano co prawda zaakceptowania nałożonych na niego obowiązków, ale sugerowanie, że ten warunek nie został spełniony w stopniu, który doprowadził do złamania warunków umowy, to zbyt daleko idący wniosek. Pracownicy mieli wybór, czy chcą przyjść do pracy i bez względu na to, jak bardzo irytujące może się to wydawać Trusthouse Forte, jeśli firma musiałaby się zmierzyć z perspektywą odmowy, byłoby całkiem nierealnym wnioskowanie, że którakolwiek ze stron potraktowałaby to jako złamanie warunków umowy”.

EAT przyjął podobny tok rozumowania w sprawie rozpatrywanej rok po decyzji w sprawie *O’Kelly*. W sprawie *Wickens przeciwko Champion Employment* EAT stwierdził, że nie było „wzajemności obowiązków” w sytuacji, kiedy pracownicy tymczasowi byli zatrudnieni przez agencję pośrednictwa pracy. EAT uzasadniał swoją decyzję o postępowaniu względem pracowników tymczasowych niezgodnym ze statutem pracownika tym, że agencja pośrednictwa nie miała obowiązku zapewniać tym pracownikom ciągłości pracy, a pracownicy tymczasowi nie mieli obowiązku akceptowania oferty pracy, przedstawionej przez agencję.

Jednakże należy zaznaczyć, że sprawa *McMeechan przeciwko Secretary of State for Employment* jaka toczyła się przed Sądem Apelacyjnym dowiodła, że pracownik tymczasowy mógł być pracownikiem agencji we wszystkich miejscach, jakie wskazała agencja, chociaż w świetle ogólnych warunków zatrudnienia nie był pracownikiem.

Ani w sprawie *O’Kelly*, ani *Wickens* nie stwierdzono „wzajemności obowiązków” dla zwykłych pracowników sezonowych i tymczasowych, co najwyraźniej oznacza, że ten wniosek nie sprzyja zatrudnieniu nietypowemu.

W sprawie *Nethemere (St. Notes) Ltd. przeciwko Taverna i Gardiner* przed Sądem Apelacyjnym podtrzymano decyzję Sądu pracy i EAT, że w sprawie pracowników chałupniczych istnieje relacja zatrudnienia. Ogólnie chodziło o to, że pani Taverna i pani Gardiner były zatrudnione na pełen etat przez firmę *Nethemere*, produkującą odzież. W roku 1978 pani Taverna została pracownikiem chałupniczym. Pracodawca zapewnił



jej maszynę do szycia, ale nie ustalił jej konkretnych dni i godzin pracy. Wynagrodzenie otrzymywała co tydzień, a obliczane ono było na podstawie liczby uszytych przez nią ubrań (tzn. pracownik na akord). Pani Gardiner zaczęła pracować w domu w 1979 roku. Ona także dostała maszynę do szycia od swojego pracodawcy. Ustalono, że będzie mogła ustalać ilość pracy z zastrzeżeniem, że będzie to tyle, aby opłacało się to kierowcy, dostarczającemu materiały.

W roku 1981 obie pracownice i pracodawcy pokłócili się o płatne urlopy i w rezultacie pracownice zostały zwolnione. Sąd pracy musiał po pierwsze podjąć decyzję, czy traktować panie Taverna i Gardiner jako „pracowników”, czy niezależnych wykonawców usług. Sąd pracy orzekł w oparciu o fakty, że obie panie pracowały w ramach umowy o dzieło i tym samym były pracownikami producenta odzieży.

W rozprawie apelacyjnej zarówno EAT jak i większość w rozprawie przed Sądem Apelacyjnym zgodziły się z decyzją Sądu Pracy. L.J. Villon uważał, że „... ustalenie w ramach którego pracownicy zewnętrzni ani firma nigdy nie mieli obowiązku, odpowiednio wykonywania i zapewnienia pracy, nie mogło być umową o dzieło. Jednakże fakt, że pracownicy zewnętrzni mogli ustalać godziny pracy we własnym zakresie, jechać na wakacje i brać urlop kiedy chcieli, oraz decydować, ile części garderoby chcieli uszyć danego dnia lub czy w ogóle chcieli danego dnia pracować, a także niewątpliwie czynniki, jakie musi rozważyć sąd pracy podczas podejmowania decyzji, czy w świetle prawa została zawarta umowa o pracę, nie przeważają za poglądem, że takiej umowy nie było.

Z prawnego punktu widzenia nie ma powodu, dla którego nie można wnioskować o istnieniu umowy o dzieło z charakteru relacji, jaka istniała pomiędzy stronami na przestrzeni kilku lat, tak jak miało to miejsce w przypadku *Airfix*. Jest to zgodne z decyzją w sprawie *Brogden przeciwko Metropolitan Railway Company, (1877) 2 AC 666*. Fakt, że maszyny były zapewniane każdemu z powodów przez firmę świadczy co najmniej o oczekiwaniu ze strony firmy, że powód będzie wykonywał swoją pracę, i ze strony powoda, że będzie mu ta praca zapewniana. Uważam, za nie-realne twierdzenie, że praca wykonana przez powoda dla firmy w ciągu nieokreślonych odcinków czasu, została wykonana wyłącznie z powodu wymuszonej przez rynek pracy presji na powodach oraz firmie, bez jakiegokolwiek umowy.

Przypadek pana Weisfelda wskazuje na to, że w gestii pracowników chałupniczych leżało to, ile pracy wykonają, aby opłacało się przyjeżdżać po nią kierowcy ciężarówki. Wyraźnie widać, że istniał obowiązek względem pracowników zewnętrznych, aby szyli odpowiednią liczbę ubrań, jeśli zdecy-







dowali się na pracę w charakterze chałupnika dla tej firmy. Z drugiej strony pan Weisfeld twierdził, że obowiązkiem kierowcy ciężarówki było uzyskanie od firmy odpowiedniej ilości pracy dla każdego pracownika zewnętrznego, jeśli firma miała więcej pracy niż mogło być wykonane w fabryce.

Na przestrzeni lat istniała ustalona relacja pomiędzy stronami, dotycząca tego, co zlecano każdego dnia pracownikom zewnętrznym, jaką pracę wykonywano lub zbierano i za jaką płacono. Jeśli na podstawie dowodów możliwe jest stwierdzenie, że poprzez taką relację stworzono umowę pomiędzy powodem a firmą, nie widzę konieczności doprecyzowania, że było to zamówienie na świadczenie usług a nie umowa o dzieło.

Według mnie istniały dowody wspierające pogląd sądu pracy w akapicie 11, zatem twierdzenie, że sporządzono umowę o pracę pomiędzy stronami i że powód był pracownikiem jest uzasadnione. W związku z tym sąd nie musi interweniować w sprawie tego wniosku i ja osobiście odrzucałbym apelację”.

L.J. Stephenson powiedział „... nie rozumiem, dlaczego rozsądne oczekiwania kontynuacji pracy w domu nie mogłyby być wzmocnione lub ulepszone poprzez obowiązujące umowy dotyczące regularnego zapewniania i wykonywania pracy w ciągu roku lub dłużej i dlaczego pracownicy zewnętrzni nie mogliby zostać zwykłymi pracownikami w ramach umowy o dzieło jak ci, którzy wykonują podobną pracę za podobną stawkę w fabryce.

L. Kerr wygłosił sprzeciw oparty na tym, że „działalność” ...można wykorzystać jako podstawę do wprowadzania zastrzeżeń do konkretnych umów, które są na tej mocy zawierane. Nie widzę jednakże uzasadnienia dla propozycji, mówiącej że nawet długi okres działalności może w pewien sposób przekształcić się w zobowiązanie, podlegające wyłącznie zawiadomieniu z odpowiednim wyprzedzeniem, o terminie zawierania dalszych pojedynczych umów lub podlegające pewnego rodzaju umowie ramowej. Jako najbardziej zbliżony przykład może posłużyć sprawa *Brogden przeciwko Metropolitan Railways, (1877) 2 AC 666*. Jednak w tej sprawie strony zawarły w zasadzie normalną umowę, brakowało jedynie formalnego podpisu, a ich działalność w ramach warunków umowy uznano za akceptację warunków poprzez działalność. W obecnej sprawie nie występuje nic o podobnym charakterze.”

Fakty w sprawie *Express and Echo Publications Ltd. przeciwko Tantonowi* wystarczyły, by przekonać sąd apelacyjny o braku istnienia stosunku pracy, gdyż nie występowała „obustronność obowiązków” między stronami.

P. Tanton pracował w firmie *Express and Echo Publications*, został jednak przez nią zwolniony. Następnie ta sama firma zatrudniła go jako





kierowcę. Jedną z klauzul umowy, tj. klauzula 3.3, stanowi że, jeśli „... wykonawca nie jest w stanie lub nie może wykonać usług osobiście, na własny koszt organizuje inną odpowiednią osobę, która te usługi wykona”. Mimo że P. Tanton odmówił podpisania umowy, pracował na jej warunkach i od czasu do czasu zapewniał zastępstwo zgodnie z postanowieniami klauzuli 3.3.

P. Tanton wniósł sprawę do Sądu Pracy, twierdząc że pracodawca nie przedstawił mu w formie pisemnej szczegółowych informacji przewidzianych stosownymi przepisami, które potwierdzałyby jego status pracownika. Sąd rozważył fakty dotyczące sprawy i postanowił, że P. Tanton był pracownikiem, gdyż musiał nosić firmowy uniform, jeździć ustaloną trasą i kierować ciężarówką zapewnioną przez firmę. Ponadto znajdował się pod kontrolą firmy. Fakt, że klauzula 3.3 umożliwiała Tantonowi zorganizowanie zastępstwa, oraz że od czasu do czasu to właśnie robił, nie unieważnia stosunku pracy. Gdyby Tanton organizował zastępstwo regularnie, wówczas stosunek sprowadzałby się do niezależnego wykonawcy, jednak dowody wskazywały na coś innego. Apelacyjny Trybunał Pracy (EAT) zgodził się co do tego, że klauzula 3.3 nie miała fatalnych konsekwencji dla istniejącego stosunku pracy.

Sąd apelacyjny był przeciwnego zdania i stwierdził, że zapewnienie innego kierowcy na mocy klauzuli 3.3 było całkowicie niezgodne ze statusem pracownika, gdyż status ten wymagał od pracownika wykonywania jego obowiązków osobiście. Brak było zatem „obustronności obowiązków”.

L. Peter Gibson stwierdził, że „...klauzula 3.3 wyraźnie pokazuje trudności związane z identyfikacją warunków umowy, wymuszając skupienie się na tym, co faktycznie miało miejsce i przyjrzenie się obowiązkom wypełnianym przez strony. Rzecz jasna ważne jest, aby trybunał przemysłowy zachowywał w zakresie tego prawa czujność i śledził fakty związane z wszelkimi obowiązkami. Jeśli obowiązek jest fikcyjny, trybunał będzie chciał to podkreślić. Jednak skupienie się na tym, co rzeczywiście miało miejsce może nie wyjaśnić wszystkich warunków umowy. Jeśli warunek nie jest obowiązkowy, nie usprawiedliwia to stwierdzenia, że taki warunek nie stanowi części umowy. Warunek może zostać tymczasowo uchylony. Jeśli istnieje warunek, który z natury jest niespójny z umową o pracę, to co się faktycznie od czasu do czasu zdarza nie może być elementem decydującym, uwzględniając występowanie warunku. Przykładowo jeśli zgodnie z umową istnieje przepis umożliwiający, jednak niewymagający, aby pracownik pracował, oraz umożliwiający, jednak niewymagający, aby osoba, dla której pracuje zapewniała tę pracę, fakt że praca jest zapewniana od czasu do czasu nie oznacza, że umowa to umowa o pracę, (...) moim zda-





nieniem przewodniczący nie miał racji, skupiając się na tym, co miało miejsce, a nie na usiłowaniu ustalenia, jakie były obustronne obowiązki (...)

W tych okolicznościach stwierdzono, że gdy, tak jak w tym przypadku, osoba, która pracuje dla innej nie musi świadczyć usług osobiście, wówczas z mocy prawa stosunek między nią a osobą, dla której pracuje nie jest stosunkiem pracownik – pracodawca. P. Tanton powiedział nam, że choć osobiste usługi to dla apelującego bardzo istotny czynnik, nie jest on decydujący. Obawiam się, że propozycja nie jest aktualna w świetle prawa.

W mojej ocenie w oparciu o te fakty sprawa jest oczywista. Wszystko zaczyna się od wspólnego zamiaru stron, gdzie Tanton nie powinien być pracownikiem, a wykonawcą podlegającym samozatrudnieniu. Warunki, które zdaniem przewodniczącego wskazują na istnienie umowy o pracę nie są niespójne z warunkami zamówienia na świadczenie usług i, jak stwierdził sam przewodniczący, niektóre fakty wskazują na stosunek wykonawca – klient, np. brak wynagrodzenia za urlop, czy chorobowego. Jednak z wymienionych przeze mnie powodów, klauzula 3.3 upoważniająca Tantona do nieświadczenia usług osobiście, to przepis całkowicie niezgodny z umową o pracę, która zdaniem przewodniczącego obowiązuje wykonawcę. W mojej opinii przewodniczący i Apelacyjny Trybunał Pracy popełnili błąd co do prawa”.

W przypadku sprawy *Carmichael and Another przeciwko National Power plc* Izba Lordów podkreśliła potrzebę istnienia „obustronności obowiązków” między pracodawcą i pracownikiem.

ii) pracownicy „sezonowi” pracownicy niezrzeszeni (zero hour workers)

Inna nietypowa forma nowoczesnego zatrudnienia obecna głównie w sektorze publicznym, np. w krajowym systemie opieki zdrowotnej i wśród władz lokalnych oraz w sektorze prywatnym, np. bankowości, ubezpieczeniach i handlu detalicznym, to umowy dla pracowników niezrzeszonych i sezonowych, gdzie pracodawca nie gwarantuje pracownikowi pracy, jednak wymaga od niego gotowości i chęci do pracy (gdy praca zostanie zapewniona), choć nie określa się godzin pracy.

Sąd apelacyjny rozpatrzył dwie sprawy dotyczące tego sposobu zatrudnienia, tj. *Carmichael and Leese przeciwko National Power plc* oraz *Clark przeciwko Oxfordshire Area Health Authority*. W sprawie *Carmichael* pracownik zaangażowany był jako pracownik sezonowy pracujący jako przewodnik. Trybunał stwierdził, że stosunek nie był stosunkiem pracodawca – pracownik. Sąd apelacyjny był jednak innego zdania, twierdząc że umowa charakteryzowała się konieczną „obustronnością obowiązków” na potrzeby umowy o pracę. Sąd apelacyjny dał do zrozumienia, że w umowie istniał





warunek, że Carmichael i Leese mieli przyjąć pracę, kiedy została ona zapewniona przez pracodawców, oraz warunek że pracodawcy mieli zapewnić pracę wtedy, kiedy była ona wymagana. „Obustronność obowiązków” wystarczyła zatem, by mówić o stosunku pracodawca – pracownik.

Tymczasem w sprawie *Clark* Sąd apelacyjny nie był w stanie wykażać, w oparciu o fakty istnienia, „obustronności obowiązków”, w związku z czym uchylił orzeczenie trybunałów, że pracownik był zatrudniony na podstawie umowy o pracę.

W związku z tym, zarówno sprawa *Carmichael* jak i *Clark* zostały przez Sąd apelacyjny uchylone. Sprawy te oraz inne, np. odrębne orzeczenie L. Kerra w sprawie *Nethermere* (zob. powyżej) wskazują, że występuje godny ubolewania brak orientacji w tej dziedzinie oraz duża niepewność w zakresie ochrony nietypowych pracowników.

#### – Status i agencje rządowe

Leighton wymienił wiele kryteriów wykorzystanych przez różne departamenty i agencje rządowe w celu ustalenia statusu pracownika. Niestety kryteria te różniły się między sobą w poszczególnych departamentach i agencjach, stając się źródłem nieporozumień. Zdając sobie sprawę z problemu, rząd usiłował złagodzić sytuację. Pracodawca i/lub pracownik zapewne częściej ma do czynienia z Benefits Agency (Oddziałem Zasiłków) oraz Urzędem Skarbowym, niż z innymi departamentami i agencjami rządowymi. Wykorzystując Urząd Skarbowy jako jednostkę decydującą, kto jest pracodawcą, rząd wydał broszurę, w której znalazły się różne, badane powyżej pojęcia i próby ich zdefiniowania, jednak kończąca się wnioskiem, że żadna definicja nie jest w tej relacji rozstrzygająca. W broszurze zawarte są pytania do pracodawcy i pracownika, które mają im pomóc w razie wątpliwości. Jeśli są oni w stanie udzielić twierdzących odpowiedzi na wszystkie pytania, najprawdopodobniej otrzymają na potrzeby urzędu skarbowego status pracownika. Pytania dotyczą tego, czy pracownik musi sam wykonywać powierzoną mu pracę; czy ktoś może mu mówić, co ma robić, jak ma to robić i kiedy; czy otrzymuje wynagrodzenie za godzinę, tydzień, czy miesiąc pracy; czy może uzyskać wynagrodzenie za pracę po godzinach; czy oczekuje się od niego pracy w określonych godzinach, czy też wykonania określonej liczby godzin pracy w tygodniu lub miesiącu; czy oczekuje się od niego pracy w obiekcie osoby, która go zatrudnia, czy też w innych miejscach określonych przez tę osobę?

Z drugiej strony, jeśli osoba ta jest w stanie udzielić odpowiedzi twierdzącej na inny zestaw pytań, pracownik jest najprawdopodobniej niezależnym wykonawcą. Chodzi o to, czy ostatecznie odpowiada za prowa-





dzenie działalności; czy ryzykuje własny kapitał; czy jest odpowiedzialny za ponoszenie strat lub generowanie zysku; Czy zapewnia własne zasadnicze elementy wyposażenia potrzebnego do pracy; czy może zatrudniać inne osoby na własnych warunkach; czy musi naprawiać niezadowolającą pracę na własny koszt i poświęcając swój czas?

Mimo że zastosowana metoda jest w rzeczy samej interesująca i może stanowić swojego rodzaju wskazówkę, jeśli chodzi o relację między stronami, udzielenie odpowiedzi twierdzącej na którekolwiek z przedstawionych pytań nie określa dokładnie statusu pracownika pod względem prawnym, choć jest wystarczające na potrzeby Urzędu Skarbowego. Mimo to mogą się pojawić trudności, gdy pracownik udzieli odpowiedzi twierdzącej na część z wymienionych pytań zawartych w obu zestawach. Można zatem stwierdzić, że ani kryteria Urzędu Skarbowego, ani pojęcia wynikające z ogólnych przepisów prawa nie określają dokładnie statusu pracownika. Każdy przypadek należy poddać oddzielnej analizie, wykorzystując wszystkie lub niektóre omówione powyżej kryteria. Wszystkich: sądy, departamenty i agencje rządowe, pracodawców i pracowników musi charakteryzować świadomość tego, że w tej dziedzinie prawnej niczego nie można stwierdzić kategorycznie oraz musi ich obowiązywać, jak powiedziałby Cordozo, postawa „dojrzałych jurystów”.

– *Działania podejmowane na rzecz ochrony przeciętnych pracowników*

W celu zabezpieczenia nietypowych pracowników, którzy stykają się ze szczegółami przepisów prawa oraz systemem przewodniczących trybunału i sędziów, rząd Blaira podjął działania w kierunku zaoferowania ochrony nietypowemu pracownikowi, który znajdował się w izolacji w nowoczesnej dżungli rynku pracy. W związku z tym, niezależnie od statusu, nietypowy pracownik może skorzystać z niektórych przywilejów dostępnych dla pracowników pełnoetatowych. Employment Relations Act [Ustawa o stosunkach pracy] z 1999 r. umożliwi sekretarzowi stanu żądanie na mocy procedury postanowienia stwierdzającego rozszerzenie praw przyznanym pracownikom na mocy ustawodawstwa o ochronie zatrudnienia na pracowników, których to ustawodawstwo nie obejmuje. Ustawodawstwo o ochronie zatrudnienia obejmuje prawa przyznane na mocy (konsolidującej) ustawy o związkach zawodowych i relacjach pracy [Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act] z 1992 r.; ustawy o prawach pracowników (Employment Rights Act) z 1996 r. ustawy o stosunkach pracodawcy i pracowników (Employment Relations Act) z 1999 r.

W ten sposób pracownicy nietypowi, którzy wyraźnie nie podlegają samozatrudnieniu, powinni, przynajmniej w teorii, korzystać obecnie z praw



przyznanych na mocy prawodawstwa po wydaniu rozporządzenia ministerialnego. Uznaje się to za pierwszy aspekt postępu osiąganego obecnie w zakresie ochrony pracowników zatrudnionych w nietypowym środowisku. Istnieje również drugi aspekt tej sytuacji. Nowe prawa zapewniane przez Unię Europejską w wyniku rozwijania przez nią polityki społecznej na rzecz ochrony pracowników zostały tak rozszerzone, aby kategoria ta obejmowała również pracowników nietypowych. Rozporządzenie w sprawie czasu pracy z 1998 r. [Working Time Regulations 1998] oraz Ustawa o minimalnej płacy krajowej [National Minimum Wage Act] z 1998 r., które wprowadzają dyrektywy europejskie, to zaledwie dwa z kilku przykładów.

Ponadto można ustanowić kodeksy praktyk, stanowiące wytyczne w sprawie umożliwienia elastycznego zatrudnienia, eliminacji dyskryminacji oraz organizacji czasu pracy. Mimo że tego rodzaju kodeksy nie są prawami, przed Sądem pracy oraz w postępowaniu sądowym są dopuszczalne i uwzględnia się je we właściwych przypadkach. Te przypadki mogą odnosić się do szeregu postępowań przed trybunałem, np. nieuczciwego zwolnienia, kiedy to procedury dotyczące pracowników zatrudnionych na nietypowych warunkach nie są realizowane w taki sam sposób, w jaki realizuje się procedury obowiązujące pracowników zatrudnionych na pełen etat.

– *Status – Kwestia prawa czy faktu?*

Badając status pracownika lub niezależnego wykonawcy, w celu podjęcia decyzji, trybunał lub sąd musiałby polegać na prawie i faktach. Tradycyjnie określenie statusu pracownika składa się zdaniem władz z mieszczyny faktów i praw.

Właśnie ta kwestia była badana przez Komisję sądową prywatnej rady (Judicial Committee of the Privy Council) jako sprawa *Chung i Shun Shing Lee przeciwko Construction and Engineering Co. Ltd.* W swojej opinii lord Griffiths stwierdził, że jeśli stosunek zatrudniający – zatrudniony zależy wyłącznie od „budowy pisemnego dokumentu”, określenie relacji stanowi kwestię prawną. Lord Griffiths uznaje to za sytuację wyjątkową. Bardziej powszechne jest określanie tego stosunku przez trybunał lub sąd w ramach „zbadań i oceny faktycznych okoliczności, w których wykonywana jest praca...” Lord Griffiths stwierdził, że „...należy obecnie uznać, że dylemat dotyczący tego, czy pracę wykonywał pracownik, czy niezależny wykonawca sąd apelacyjny musi uznać za kwestię faktu, który należy ustalić przed sądem krajowym prowadzącym postępowanie”.

Końcowe stwierdzenie wydaje się dosyć stanowcze, jak na stwierdzenie wygłoszone przez doświadczanego sędziego. Sugeruje się umieszczenie tego stanowczego stwierdzenia w kontekście samego wyroku, w którym



lord Griffiths przyznaje się do „...trudności w opracowaniu rozstrzygającego testu, który mógłby rozwiązać ten problem (...) gdyż gdyby w przypadkach granicznych sąd niższej instancji uznawał go za kwestię prawa, sąd apelacyjny zostałby zasypany liczbą apelacji”. Przypadki na mocy Ustawy o odszkodowaniu pracowników (Workmen's Compensation Acts), która podlega obecnie uchyleń, podano jako przykłady tego, że uznanie przez sędziego faktu, że pracownik był lub nie był pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę zależy od oceny wielu faktów, przez co wystąpi wiele przypadków granicznych. „W takich właśnie sytuacjach”, zdaniem lorda Griffithsa, „sąd apelacyjny nie może ingerować i w takim właśnie sensie decyzja uznawana jest za opartą na faktach”. Przyznaje on, że „...sąd apelacyjny nie może uchylać się od odpowiedzialności...” i musi rozpatrzyć apelację, gdy sąd niższej instancji nie podjął właściwej decyzji na mocy prawa lub gdy w oparciu o fakty sąd niższej instancji podjął decyzję wbrew wskazówkom sędziego.

Stosowane testy stanowią kwestię prawną, jednak sposób ich stosowania jest decydujący w odniesieniu do określenia stosunku pracownik – pracodawca. Przy ustalaniu tego stosunku Sąd pracy (Employment Tribunal) musi uwzględnić wszelkie istotne okoliczności (fakty). O tyle, o ile trybunał uwzględni te wszystkie istotne okoliczności, decyzja opiera się na kwestii faktu, a nie prawa. W takich okolicznościach decyzji trybunału nie można normalnie zaskarżyć do sądu apelacyjnego, chyba że opinia trybunału o faktach podjęta została wbrew wskazówkom sędziego lub nie dało się jej w sposób uzasadniony utrzymać w mocy.

– *Wnioski*

Zasada rządząca rozróżnieniem na umowę o pracę a zamówieniem na świadczenie usług wydaje się opierać na tym, że zarówno prawo stanowione, jak i ogólne przepisy prawa umożliwiają stronom określenie własnych stosunków. Strony cieszą się zatem swobodą wyboru. Jednakże wskutek stosowania różnych testów, ingerencja prawna może im taką swobodę odebrać. Wyrazistym przykładem jest odniesienie do pojęcia intencji stron.

„Ingerencja prawna” skutkuje powstaniem problemów prawnych, wynikających z różnych pojęć stosowanych w sądach. Stąd wynika stwierdzenie profesora Kahn-Feunda, że rozróżnienie „załamało się w płątanie kazuistyki”. Pojęcie „kontroli” zanika. Starając się znaleźć odpowiedź na to, co stanowi, że umowa jest umową o pracę, stosuje się różne testy. Mogą one obejmować pojęcia dotyczące warunków umowy, zachowania stron; np. kto posiada prawo zatrudnienia, zawieszenia i zwolnienia pracownika; czy pracownik jest przedsiębiorcą, czy też stanowi integralną część firmy;





oraz pojęcia związane z obustronnością obowiązków, intuicją i tym, co rozsądna osoba wnioskowałaby, znając wszystkie te fakty. Sądy zrobiły zatem więcej, by zagmatwać rozróżnienie, niż aby je wyjaśnić.

- *Przejęcie pracowników*
- *Ogólny obraz sytuacji*

Badając rozróżnienie między umową o pracę a zamówieniem na świadczenie usług stwierdzono, że pojęcie „kontroli” w żaden sposób nie jest decydującym czynnikiem, jeśli chodzi o określenie stosunku między pracodawcą a pracownikiem. W grę wchodzi inne pojęcia. Jak wiadomo, powody dla których istotna jest wiedza na temat tego, kto jest, a kto nie jest pracownikiem, mają między innymi na celu stwierdzenie, czy pracownik posiada ustawowe prawa dotyczące ochrony zatrudnienia, które posiadają jedynie zatrudnieni pracownicy, czy pracodawca jest upoważniony do pewnych ustawowych odliczeń, na przykład narodowego ubezpieczenia lub podatku dochodowego; czy pracodawcy można zarzucić odpowiedzialność za czyny popełnione przez pracowników, czy pracodawca łamie obowiązki zdrowia i bezpieczeństwa w pracy itd. Kwestią, która nie jest szczególnie poważnie traktowana przez sądy i ogólnie literaturę, jest to czy kryteria lub pojęcia wykorzystywane na potrzeby określania statusu pracownika są takie same, jak w przypadku przejmowania lub wypożyczenia pracowników przez pracodawcę (którego można nazwać stałym pracodawcą) innemu pracodawcy (którego można nazwać tymczasowym pracodawcą) na czas określony lub nieokreślony. Pracownik może zostać wypożyczony wraz z urządzeniami zapewnianymi przez stałego pracodawcę lub bez tych urządzeń. Obowiązuje twierdzenie, że podejście przyjęte przez sądy w celu określenia statusu pracownika nie jest takie samo, jak w przypadku przejęcia danego pracownika. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem nacisk kładzie się zasadniczo na pojęcie „kontroli”. Nietrudno zrozumieć powód takiej sytuacji.

- *Który z pracodawców ponosi odpowiedzialność?*

Zazwyczaj kwestia pojawiająca się w przypadku przejęcia pracownika dotyczy zaniedbania obowiązków przez pracownika, co prowadzi do poniesienia szkody przez stronę trzecią. Wówczas następuje odwołanie do doktryny odpowiedzialności za czyny popełnione przez pracowników i należy ustalić, który z pracodawców – stały czy tymczasowy – ponosi odpowiedzialność za zaniedbanie popełnione przez pracownika w danej chwili. W związku z tym sytuacja dotyczy konkretnego czynu, tj. zaniedbania popełnionego w określonym czasie. W przeciwieństwie do stosunku







pracodawca – pracownik, który jest stały i w związku z tym jest określony konkretnymi zasadami, przejście jest tymczasowe, w związku z czym wymaga innego podejścia.

W takich sytuacjach sąd nie stara się ustalić, czy podpisana została umowa o pracę, a raczej kieruje zapytanie dotyczące tego, który z pracodawców ponosi odpowiedzialność za pracownika. Nawet jeśli w rzadkich przypadkach odpowiedzialność ponosiłby pracodawca tymczasowy, jak stwierdzono w sprawie *Donovan przeciwko Laing, Wharton and Down Construction*, a ostatnio w sprawie *Arthur White przeciwko Tarman Group Engineering*, nie oznacza to że doszło do przejścia umowy o pracę przez pracodawcę tymczasowego. Lord Denning trafnie stwierdził, że „Wiele trudności związanych z tą kwestią wynika z dziewiętnastowiecznego pojęcia, że pracownik ogólnego pracodawcy może zostać przejęty przez pracodawcę tymczasowego, aby w danym okresie pracował dla pracodawcy tymczasowego. Pojęcie to stanowi bardzo przydatne narzędzie zrzucenia odpowiedzialności na osobę, która i tak powinna ją ponosić. Niemniej jednak nie ma to wpływu na samą umowę o pracę...” (dodatkowe podkreślenie).

Stały pracodawca zachowywałby zatem odpowiedzialność za naruszenie ustawowych zobowiązań, np. redukcji, nieuczciwych zwolnień, praw pracowników. Utrzymuje się zatem umowa o pracę między pracownikiem a stałym pracodawcą. Niezależnie od trwania umowy, pracodawca może ponosić odpowiedzialność za czyny popełnione przez pracownika. Istnieje jednak poważne przypuszczenie, że pracownik pozostaje pracownikiem stałego pracodawcy, mimo że inny pracodawca wypożycza jego usługi. W rzeczy samej od 1947 r., czyli od orzeczenia w sprawie *Mersey Docks*, co zostanie omówione poniżej, miał miejsce tylko jeden przypadek odpowiedzialności za czyny popełnione przez pracownika, kiedy to stały pracodawca mógł przenieść odpowiedzialność za pracownika wynajętego z urządzeniami.

Lord Denning stwierdził, że gdy wynajmowane są urządzenia z osobą je obsługującą, stały pracodawca odpowiada za zaniedbania tej osoby, chyba że wyzbył się wszelkich własności i kontroli.

#### – Analiza „pojęcia kontroli”

Podejście związane z pojęciem „kontroli” okazuje się być bardziej odpowiednie dla tego rodzaju tymczasowego rodzaju stosunku, niż jakiegokolwiek inne, wcześniej omówione pojęcie. W rzeczy samej jest to pojęcie przyjęte przez sądy w wielu przypadkach.

Sytuacja jest w związku z tym następująca: osoba X została zatrudniona przez osobę Y, a Y zawiera umowę z osobą Z, zgodnie z którą X ma pracować





tyczasowo dla Z. Pracodawcą stałym lub ogólnym jest w tym przypadku Y, a pracodawcą tymczasowym Z. Jeśli na przykład strona trzecia (Z) poniesie jakąś szkodę w wyniku zaniedbania ze strony X, trzeba ustalić, który z dwóch pracodawców (X czy Z) ponosi odpowiedzialność za czyny pracownika.

Najbardziej klasycznym przykładem takiej sytuacji jest sprawa *Mersey Docks and Harbour Board przeciwko Coggins and Griffiths (Liverpool) Ltd. and McFarlane*. W tym przypadku firma dokerska Coggins and Griffiths, wynajęła w celu załadunku statków od firmy Mersey Docks and Harbour Board przenośny dźwig wraz z operatorem, Newellem. Operator dźwigu Newell był sprawcą zaniedbania polegającego na uruchomieniu dźwigu i zranienia, strony trzeciej, McFarlane'a. Przepis 6 umowy wynajmu z Board stanowi, że „operatorzy to pracownicy wnioskodawców”. Fakt, że operator dźwigu był pracownikiem Board był niepodważalny. Firma Board go zaangażowała, opłaciła, określiła dla niego pracę i sama mogła go zwolnić. Firma dokerska jedynie kierowała działaniami, jakie miały być realizowane, jednak nie kierowała nim samym pod względem sposobu pracy na przenośnym dźwigu. Należało zatem ustalić, czy w oparciu o zasadę „*respondeat superior*” odpowiedzialność za zaniedbanie ze strony operatora dźwigu ponosi firma dokerska, czy firma Board. Stwierdzono, że Board odpowiada za zaniedbanie ze strony operatora dźwigu, gdyż a) nie udało się jej wykazać, że firma dokerska sprawowała „kontrolę” nad operatorem dźwigu w czasie zdarzenia, co oznaczałoby że była jego pracodawcą; b) fakt, że klauzula 6 stanowiąca, iż operatorzy nie są pracownikami najemcy była w tym przypadku nieistotna, ponieważ firma Board nie była w stanie udowodnić, że kontrolę sprawowała firma dokerska; oraz c) kierujący dźwigiem, stanowiącym własność firmy Board oddaną pod jego opiekę, działał jako pracownik firmy Board, a nie jako pracownik firmy dokerskiej. Zaniedbanie polegające na zranieniu osoby trzeciej nie było skutkiem polecenia firmy dokerskiej, a zaniedbania związanego z prowadzeniem dźwigu, tj. zaniedbania podczas wykonywania pracy, do wykonywania której operator został zatrudniony przez firmę Board. Lord Simmonds stwierdził, że „...zaniedbanie pracownika nie leży w popełnieniu czynu, którym mogli kierować i kierowali respondenci i za który mieli odpowiadać, gdyż go zlecili, ale w sposobie popełnienia czynu, sposobie, którym nie mogli kierować i za który nie mogą odpowiadać (...) jeśli pytanie dotyczy tego, po której stronie powinna leżeć odpowiedzialność, odpowiedź powinna z pewnością wskazywać na tego pracodawcę, w czynie którego można ustalić pewien, choć niewielki stopień winy”.

Pytanie jakie należy zadać jest następujące: Czy popełniając czyn zaniedbania, pracownik realizował zadanie zleczone przez pracodawcę ogólnie-





nego, czy też wykonywał lub wypełniał konkretne polecenie pracodawcy tymczasowego? Należy zbadać, czy upoważnienie sprowadza się do polecenia lub zlecenia pracownikowi sposobu, w jaki ma wykonywać swoją pracę. Tego rodzaju upoważnienie jasno określi zwierzchnika pracownika. W zwyczajnym przypadku takie upoważnienie leży po stronie pracodawcy ogólnego, na zasadzie zlecenia pracownikowi zadań do wykonania w sposób wg własnego uznania pracownika. Popelniając czyn zaniedbania, Newell (w przypadku sprawy *Mersey Docks*) działał według własnego uznania jako operator dźwigu – co zostało mu zlecone przez właściwego pracodawcę – i popełnił błąd, z którym najemcy nie mieli nic wspólnego. Natomiast gdyby najemcy interweniowali poprzez wydawanie zaleceń dotyczących kierowania dźwigiem, do czego nie są upoważnieni, a operator zastosowałby się do tych zaleceń ze skutkiem zranienia strony trzeciej w wyniku zaniedbania, najemcy mogliby być współodpowiedzialni za zachowanie osoby dopuszczającej się czynu niedozwolonego, tj. pracownika. W rzeczy samej Simon odniósł się do badania sugerowanego przez L. Bowena w sprawie *Donovan przeciwko Laing, Wharton and Down Constructions Syndicate*, w którym stwierdził, że „...pracodawca to osoba, która posiada prawo w danej chwili do kontroli nad popelnieniem czynu...”. Wicehrabia Simon rozumiał pojęcie „...do kontroli nad popelnieniem czynu...” jako „do kontroli sposobu, w jaki popelniono czyn obejmujący zaniedbanie”.

Ciężar dowodu na potrzeby ustalenia, że miało miejsce takie przeniesienie odpowiedzialności, spoczywa na pracodawcy ogólnym lub stałym. Będzie on musiał przenieść domniemaną odpowiedzialność za zaniedbanie pracowników zaangażowanych i opłacanych przez takiego pracodawcę, aby ciężar w konkretnym przypadku mógł spoczywać na najemcy, który póki co może się cieszyć wykonaną usługą. Jest to bardzo poważny ciężar i można zostać z niego zwolnionym jedynie w dosyć wyjątkowych okolicznościach. Lord Simmonds wyjaśnił tę kwestię, stwierdzając że można to osiągnąć jedynie, gdy stały pracodawca udowodni „...że całkowita i absolutna kontrola nad pracownikiem została przeniesiona na pracodawców tymczasowych (...) Jednak okazuje się, że badanie okaże się solidne jedynie, gdy pracodawca stały... może kierować nie tylko tym, co ma robić pracownik, ale i jak ma to robić.”

– Zgoda pracownika jako czynnik przeniesienia

Lord Uthwatt w sprawie *Mersey Docks* wygłosił dwie ciekawe opinie. Po pierwsze, jeśli chodzi o zgodę pracownika na przeniesienie, a po drugie w związku z rodzajem osoby, jaka jest wynajmowana. W pierwszym przypadku należy przypomnieć, że klauzula 6 umowy między firmą Board





a pracodawcami tymczasowymi stanowi, że Newell miał zostać pracownikiem podnajemcy. Zdaniem lorda Uthwatta nie stanowiło to określenie stanowiska pracownika. Zgoda pracownika, „...wyrażona lub dorozumiana na takie warunki, zamykałaby kwestię w jeden sposób, a brak jego zgody zamykałby ją w inny sposób”. Stwierdza on, że jedni pracodawcy nie mogą przejmować pracowników od drugich bez ich zgody; stwierdza się jednak, że nawet jeśli pracownik nie wyrazi zgody, nadal do wyjaśnienia pozostaje kwestia zakresu i skutków przejścia. To pojęcie „kontroli”, które zostało omówione powyżej, określa problem, a niekoniecznie fakt, że pracownik wyraził na to zgodę. Autor tego dokumentu podaje zatem w wątpliwość prawidłowość stanowiska lorda Uthwatta, w którym stwierdził on, że zgoda pracownika zamykałaby kwestię w jeden sposób, a brak jego zgody zamykałby ją w inny sposób. Niemniej jednak fakt, że pracownik jest zatrudniony przez pracodawcę tymczasowego bez zgłoszenia sprzeciwu co do przejścia oznacza, iż w sposób dorozumiany pracownik wyraził zgodę na przejście.

– *Charakter pracy pracownika*

Inny czynnik zagrażający tej ostatniej sytuacji, tj. typ wynajmowanej osoby, to charakter działań, które będzie musiał podjąć pracownik na zlecenie najemcy oraz związek tych działań z działaniami podejmowanymi przez własnych pracowników najemcy. Elementy te mają znaczenie ze względu na określenie, czy najemca posiada jakiegokolwiek uzasadnione upoważnienie do kontrolowania sposobu wypełniania zadań pracownika. Lord Uthwatt wprowadził rozróżnienie na najmowanie wykwalifikowanego pracownika jako związane z sytuacją, jednak niekoniecznie określającą jej charakter. Lord Uthwatt stwierdził, że „...stanowisko rzemieślnika pracującego na rzecz najemcy, któremu została na potrzeby najemcy powierzona obsługa maszyny należącej do pracodawcy ogólnego, przy czym maszyna ta wymaga na potrzeby właściwego funkcjonowania umiejętności technicznych i właściwej oceny, zasadniczo różni się od stanowiska robotnika rolnego, który jest najmowany na określony okres do pracy ogólnej. W przypadku rzemieślnika można stwierdzić niezgodność informacji dotyczących tego, że nie jest on pracownikiem najemcy, mimo że zgodnie z umową powinien nim być; a w przypadku robotnika rolnego można stwierdzić niezgodność informacji dotyczących tego, że stał się on pracownikiem najemcy, mimo że zgodnie z umową nie powinien nim być. Należy ustalić realia związane z tym problemem. Postanowienia umowy mogą rzutować na transakcję; niekoniecznie określają one jej faktyczny charakter.”





– Zranienie samego pracownika

Sprawę *Mersey Docks*, kiedy to operator zranił stronę trzecią, należy odróżnić od sprawy *Gerrard przeciwko Southey & Co. And Another, Davy Estates Ltd.* (Strony trzeciej), kiedy to pracownik, który został wynajęty przez pracodawcę tymczasowego, sam doznał zranienia. W tym drugim przypadku w sprawie wniesionej przeciwko obu pracodawcom stwierdzono, że odpowiedzialność ponosił pracodawca tymczasowy, a nie stały. Parker wyjaśnił kwestię w następujący sposób: „Nie jestem zupełnie przekonany co do tego, czy podejście jest koniecznie takie samo jako w przypadku pracownika, który został wynajęty i zranił stronę trzecią, jak w przypadku podobnym do tego, gdzie pracownik sam został zraniony. Zgodnie z opinią lorda Simmondsa w sprawie *Mersey Docks*, gdzie, tak jak w tym przypadku, zapewniony został pracownik i dźwig, ogólnym obowiązkiem pracodawcy ogólnego jest zapewnienie odpowiedniego dźwigu i wykwalifikowanego operatora oraz, co należy do jego obowiązków, przeniesienie odpowiedzialności za wypadek spowodowany przez operatora na inną osobę, wymagałoby to zaistnienia wyjątkowych okoliczności. Z drugiej strony w przypadku takim jak ten, dziwne byłoby gdyby osoba, która wynajęła pracownika, który (...) sam sobie zapewnił wszystkie narzędzia i wyposażenie i doradzał w zakresie systemu pracy, mogła przenosić odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa pracy na pracodawcę ogólnego, który nie miałby kontroli nad pracownikiem”.

W oparciu o fakty dotyczące tej sprawy decyzja jest bez wątpienia prawidłowa, gdyż nieuzasadnione byłoby, gdyby w tych okolicznościach za wypadek był odpowiedzialny stały pracodawca. Brak jednak powodu, dla którego ogólny pracodawca nie miałby być odpowiedzialny przed poszkodowanym pracownikiem, gdy szkody związane są z zaniedbaniem w zakresie wykorzystania przez pracownika urządzeń należących do stałego pracodawcy i nie wykazano przeniesienia kontroli na pracownika tymczasowego.







# ZAŁĄCZNIK F

Raport koordynatora włoskiego

Pracownicy i obywatele polscy  
we Włoszech

w kontekście najnowszych  
zjawisk migracyjnych

Profesor dr dr h.c. Alessandro Anastasi  
Uniwersytet w Messynie (Włochy)





**Alessandro Anastasi**  
**Profesor prawa pracy<sup>1</sup>**  
**Uniwersytet w Messynie (Włochy)**  
**Doktor h.c. Akademii Ekonomicznej w Krakowie**

## **Pracownicy i obywatele polscy we Włoszech w kontekście najnowszych zjawisk migracyjnych**

### **Wprowadzenie**

#### **1. Wstęp: wiek migracji**

Zjawisko migracji nie jest typowym i charakterystycznym wyłącznie dla naszych czasów zjawiskiem społecznym; a raczej historycznie ugruntowaną w procesie rozwoju ludzkości praktyką.

Przemieszczanie się ludności z miejsca na miejsce jest zjawiskiem spotykanym we wszystkich epokach historycznych; można wręcz powiedzieć, że historia człowieka jest często historią przemieszczających się społeczności. W przypadku trzech głównych religii monoteistycznych migracja jest podstawowym elementem: historia opisywana w Księdze Wyjścia nie jest jedynym znaczącym przykładem zjawiska migracji całego ludu zmierzającego do ziemi obiecanej, ale jednym z pierwszych przypadków masowego wydalenia mniejszości z jakiegoś terytorium. W Islamie hidżra, a więc emigracja Mahometa z Mekki do Medyny, jest doświadczeniem o znaczeniu symbolicznym.

Z drugiej strony historia współczesnej Europy może być wyznaczana okresami migracji wewnętrznych, przemieszczaniem się pracowników z jednego kraju do drugiego, masowymi przypadkami emigracji uchodźców wojennych na kontynencie europejskim, który przez ostatnie pięć wieków był nękany wojnami, i na którym miały miejsce przypadki wszelkiego rodzaju migracji, przymusowej i dobrowolnej, gospodarczej i politycznej, sezonowej i osiedleńczej, ograniczonej i wolnej. Niemniej jednak kraje Europy Zachodniej niezmiennie odrzucały przypisywaną im rolę państw imigracyjnych, przynajmniej do początku lat 60. XX w., kiedy to migracje nabrały przymusowego charakteru, jako środek nadzwyczajny wynikający z potrzeb odbudowy. W każdym razie w żadnym państwie imigracja nie

<sup>1</sup> Professore di Diritto del lavoro.







była decydującym elementem w tworzeniu tożsamości narodowej, nawet we Francji, gdzie w 1986 r. prawie jedną piątą całej ludności stanowili imigranci i ich potomstwo.

Wręcz przeciwnie, obecny punkt widzenia wydaje się wyróżniać kierunki, będące istotą migracji (ekonomicznej) postrzeganej jako wyjątkowe zjawisko, o cechach właściwych masowym emigracjom, wywołane potrzebą, a nie tylko dysproporcją demograficzną, jaka występuje między południem a północą globu.

Z wielu stron docierają twierdzenia, zgodnie z którymi jednym z nowych i nadzwyczajnych elementów współczesnej epoki jest wyjątkowo intensywny charakter zjawiska imigracji, a drugim wielkość przepływów ludności możliwych dzięki rozwojowi i szerokiej dostępności systemu transportowego. Stale wzrasta liczba osób, które przemieszczają się z jednego miejsca na drugie, przejeżdżając przez różne państwa, przeprowadzając się w celu tymczasowego lub stałego zamieszkania w miejscu innym niż to, w którym się urodzili. Taka możliwość przemieszczania się przez osoby fizyczne, ale także możliwość przepływu towarów, kapitału, informacji, idei, mód i samych wartości kulturowych, jest jedną z bardziej znaczących konsekwencji złożonego zjawiska, jakim jest globalizacja, która jest charakterystycznym elementem naszej epoki.

Taka ogólnie postrzegana mobilność nie dotyczy jednakże wszystkich; należy pamiętać, że nadal jest wiele osób, które nigdy nie opuściły własnego regionu czy kraju. Także wśród osób, które mają zwyczaj podróżować, występują duże różnice: turyści, biznesmeni, osoby duchowne, włóczędzy i podróżnicy, migranci i uchodźcy, wszystkie osoby, które odwiedziły różne miejsca, ale dokonały tego w różny sposób, w różnym czasie, za pomocą różnych środków i wykorzystując różnego rodzaju możliwości zakwaterowania (Bauman, 1999). Tak więc występuje znacząca różnica między osobami, które muszą opuścić własny kraj na rzecz bogatego państwa w poszukiwaniu lepszych dochodów, które pozwolą na utrzymanie rodziny, a tymi które podróżują do egzotycznych miejsc dla przyjemności i w poszukiwaniu przygód.

Dlatego też, kiedy mówi się, że żyjemy w czasach migracji, która nabrała już globalnego charakteru, na ogół myślimy o „migracji z powodów ekonomicznych”, której przyczyny odnajdujemy w państwach mających trudności gospodarcze i społeczne, i których obywatele jako cel migracji wyznaczają sobie miejsca o wyższym stopniu rozwoju społecznego i dobrobytu gospodarczego, leżące na terytorium państw zachodnich. Nawet jeżeli, przeciwnie do tego, co na ogół uważa się w tej kwestii, przepływy ludności mają miejsce wewnątrz obszarów geograficznych lub kontynentalnych (wystar-





czy pomyśleć na przykład o Filipińczykach, którzy emigrują do krajów Zatoeki Perskiej lub o migracjach między różnymi państwami Afryki Zachodniej) – a więc dotyczą terenów, które znajdują się w południowej części świata (Ambrosini, 2001) – nie można zaprzeczyć, że coraz bardziej znacząca część współczesnych migracji to przepływ ludności z państw o gorszych warunkach gospodarczych do państw bogatszych i o wyższym poziomie dobrobytu, takich jak państwa Europy Zachodniej, Ameryki Północnej i Dalekiego Wschodu (Japonia, Singapur, Tajwan, Hong-Kong).

Jeżeli wyłączymy niektóre kategorie szczególnego rodzaju, takie jak uchodźcy czy osoby duchowne, duża część imigrantów w zachodnich społeczeństwach przybywa tam z zamiarem znalezienia i zdobycia statusu społeczno-gospodarczego, który w państwach, z których pochodzą nie byłby możliwy do osiągnięcia, przede wszystkim pracą, która zapewni godne wynagrodzenie, odpowiednie żeby utrzymać siebie i swoją rodzinę.

Obecnie, nawet jeśli postrzeganie imigrantów wyłącznie w kategoriach siły roboczej jest podejściem bardzo zawężonym, szczególnie dlatego że, także we Włoszech, żyje coraz więcej rodzin i dzieci obcokrajowców, to najbardziej charakterystycznym rodzajem imigranta, i to zarówno tego przedstawianego w szczegółowych badaniach, jak i tego który występuje w świadomości ludzi, jest nadal prawie zawsze pracownik o niskich kwalifikacjach zawodowych. Środowisko pracy staje się zatem strategicznym miejscem o dużym znaczeniu, pozwalającym na zrozumienie i zdefiniowanie tego, jaka jest rola i warunki obecności imigrantów w społeczeństwie.

Z tego względu duże znaczenie ma skupienie uwagi na sposobach, za pomocą których pracownicy przenikają do systemu gospodarczego, na funkcjach, jakie w nim pełnią, na warunkach pracy oraz na istniejących zabezpieczeniach i gwarancjach; także z tego powodu, że, co wielokrotnie podkreślano wcześniej, imigracja może funkcjonować jak lustro, odbijając i ukazując właściwości i sprzeczności występujące w społeczeństwie, w którym żyje ludność miejscowa.

Tak więc, czy zjawisko migracji jest naturalnym zjawiskiem społecznym? Oczywiście, że nie, ale poszukiwanie obiektywnych wyjaśnień dla, używając banalnego określenia na ciągle aktualne prawa społeczne, złożonego zjawiska, jakim jest migracja, jest ciężkim i ryzykownym przedsięwzięciem, także z tego względu że ma dość zawężony charakter. Zjawisko migracji, na przestrzeni czasu uległo zmianom, podobnie jak społeczeństwa, w których zjawisko to powstaje (społeczeństwa emigracyjne) i w których się rozwija (społeczeństwa imigracyjne).

Obecne procesy migracyjne należy rozważać w kontekście aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, w której się owe procesy rozwijają,





a więc należy rozważać je w kontekście zjawiska makrospołecznego, określanego mianem „globalizacji”. Obecne procesy migracyjne włączają się w system, nie tylko dlatego, że zjawisko migracji jest uwarunkowane słabym rozwojem spowodowanym w niektórych częściach świata procesami globalizacji rynków, ale także dlatego że zjawisko migracji i, przede wszystkim, polityka jego kontroli funkcjonująca w demokracji zachodniej, mają wpływ na niepewną sytuację i osłabienie siły roboczej, co jest właściwe także dla państw o wysokim stopniu rozwoju.

Analizując subiektywny punkt widzenia osoby migrującej dziś, podobnie jak dawniej, nie można nie uwzględnić w projekcie migracyjnym tego oczywistego i zrozumiałego pragnienia zmiany życia pełnego wyrzeczeń, czy zwyczajnie życia o ograniczonych możliwościach. Dążenie do osiągnięcia lepszego bytu, a zatem bardziej godnego życia, jest niepisanym prawem (tak naturalnym, jak podstawowym i tak podstawowym, jak naturalnym), którego nikt nie powinien nikomu odmawiać. Z drugiej strony można także wziąć pod uwagę „prawo do ucieczki” od biedy, od braku możliwości, co jest (podstawowym) prawem leżącym u podstaw swobody przemieszczania się osób. Oczywiście naturalne aspiracje tych mężczyzn i kobiet napotykają na przeszkody, tendencyjne zamykanie granic i kontrole przepływów, co zagraża rozwojowi egzystencjalnemu i ogranicza go jeszcze zanim zagrazi i ograniczy rozwój gospodarczy dotyczący stosownych przypadków migracji. Z drugiej strony zjawiska migracji nabierają szczególnego charakteru w procesie globalizacji gospodarki, po części dlatego że są jego skutkiem, a po części dlatego że w stosunku do niego mają charakter funkcjonalny, na tyle silny, że są skutecznym wytrychem w neoliberalnej logice w odniesieniu do praw mających na celu ochronę pracowników, do praw wywalczonych przez robotników w ciągu ostatniego wieku.

Już przy okazji uzyskania zezwolenia, poddany procesowi selekcji imigrant uzyskuje status obcokrajowca, a więc ma niższy status prawny, który ogranicza i warunkuje jego prawa. Taki status, podlegający tymczasowym ograniczeniom i stałym kontrolom, jest jak gdyby dowodem osobistym imigranta, z którym ten pojawia się na rynku pracy.

Polityka kontroli imigracji jest rozwiązaniem dużo nowszym niż można by uważać; tego samego nie można jednak powiedzieć o polityce kontroli przepływu ludności; wychodząc od dość często stosowanej w świecie nauki kategoryzacji, pamiętając jednak przy tym o ograniczeniach związanych z generalizowaniem, możliwe jest odróżnienie zjawisk imigracji ekonomicznych i politycznych (o czym wcześniej była mowa), dobrowolnych i przymusowych. Kategorie te w sposób nieunikniony nakładają się na siebie, a więc możemy mieć do czynienia z przypadkami migracji politycz-





nych o charakterze dobrowolnym (np. Syjonizm w przypadku Żydów) lub o charakterze przymusowym (uchodźcy niezależnie od epoki). Podobnie istnieją zjawiska dobrowolnych migracji ekonomicznych (tak zwany „drenaż mózgów”) i migracji ekonomicznych przymusowych (rzesze uchodźców uciekających przed niedostatkiem, itd.). Oczywiście, ogólnie rzecz biorąc, przepływy pracowników i ludności zawsze podlegały kontrolom, jednak za panowania monarchii absolutnych emigracja podlegała szczególnie restrykcyjnym ograniczeniom; potrzeba utrzymania wysokiej liczby poddanych była przyczyną, dla której władcy blokowali odpływ ludności, z tego względu, że uważało się, iż duża liczba ludności jest mocną stroną państwa zarówno pod względem gospodarczym, jak i militarnym. Liczne ruchy ludności miały miejsce w czasach kolonizacji, nie tylko ze względu na dużą liczbę emigrantów przybywających do Nowego Świata, ale także ze względu na rzesze niewolników z Afryki. Niewolnictwo, które może być także określane jako migracja przymusowa, stanowi pierwszy etap kontroli pracy wykonywanej przez obcokrajowców, związanego z nią wyzysku i nieprzypadkowo pierwszych przypadków stosowania polityki kontroli imigracji, wprowadzonej równocześnie ze zniesieniem niewolnictwa.

Pod koniec XVII w. ustanowione zostały pierwsze przepisy prawa dotyczące kontroli imigracji, które wyróżniały się ze względu na wprowadzenie segregacji rasowej (na długo przed wprowadzeniem nazistowskich praw rasistowskich) i nieodłączne powiązanie zezwolenia na wjazd z wykonywaniem pracy, co było jedynym powodem pozwalającym na uniknięcie wydalenia lub aresztowania.

Wnikliwe badanie procesów historycznych wiąże się z koniecznością uwzględnienia faktu, że polityka kontroli przepływów migracyjnych działa jak silnie oddziałujące środki służące ograniczeniu kosztów pracy.

W XX i XXI wieku, a więc w wiekach migracji, polityka kontroli pracowników zagranicznych okaże się bardzo przydatnym instrumentem, służącym do kontrolowania wykonywanej przez nich pracy i nakładania na nią ograniczeń; szczególnie w okresie powojennym, w trakcie pierwszego okresu częściowego otwarcia, zarejestrowano postępujący upadek polityki kontroli pracowników – imigrantów, którzy obecnie stanowią ważny element w kontekście polityki ponownego określenia i ograniczenia praw pracowników.

## **2. Imigracja we Włoszech a kontrola i wyzysk związany z pracą**

Jaka występuje zależność między ruchami migracyjnymi, a więc dyspozycyjnością pracowników zagranicznych i rynkiem pracy, albo przynaj-





mniej, jak się prezentuje obecnie w społeczeństwach charakteryzujących się zaawansowanym poziomem kapitalizmu?

Przede wszystkim należy zaznaczyć, że na obecnym etapie rozwoju gospodarczego na rynku pracy państw zachodnich odcisnęły się ostatnie zmiany, i że posiada on pewne istotne właściwości, które umożliwiają zrozumienie roli i umiejscowienia siły roboczej, która napłynęła do naszych społeczeństw. Oprócz internacjonalizacji procesów produkcyjnych (wystarczy pomyśleć o częściach komputerowych, które są produkowane w różnych miejscach świata, a składane są w jeszcze innych) i siły roboczej (obecnie pracownicy różnych narodowości żyją we wszystkich częściach świata), mają miejsca wzmożone procesy segmentacji rynku pracy. Oznacza to, że powstaje rozbieżność między popytem a podażą w kontekście relacji pracodawców z pracownikami miejscowymi; pracodawcy często poszukują pracowników, którzy będą wykonywali ciężką pracę, za którą w wielu przypadkach będą nisko wynagradzani, podczas gdy pracownicy z kolei dążą do uzyskania zatrudnienia na wyższym poziomie, mniej uciążliwego, lepiej płatnego i bezpieczniejszego.

Podajmy konkretny przykład: nowe, newralgiczne ośrodki światowej siły gospodarczej, określone mianem „global cities” (Sassen, 1997), a więc globalnych wiosek, ale także, ogólnie rzecz biorąc, wszystkie miasta zachodnie, w których stale wzrasta zapotrzebowanie na pracę w sektorze usługowym. W dużych metropoliach, charakteryzujących się deindustrializacją i rozwojem tak zwanego „sektora usług zaawansowanych”, aby możliwe było funkcjonowanie placówek gospodarczych i finansowych, struktur technologicznych, rekreacyjnych czy sportowych albo instytucji publicznych (ministerstwa, szkoły, itd.), niezbędni są m.in. dozorczy, osoby sprzątające, stróże nocni czy osoby odpowiedzialne za konserwację urządzeń. Podobnie jest w przypadku wielu rodzin klasy średniej i wyższej, w których także matka jest osobą czynną zawodowo; aby rodziny takie mogły odpowiednio funkcjonować niezbędne jest wsparcie osób zatrudnionych w charakterze pomocy domowej, opiekunki do dzieci i do osób starszych, służących czy ogrodników. Tego rodzaju prace są coraz częściej wykonywane przez imigrantów. To oni najczęściej odpowiadają na wzrost zapotrzebowania na pracowników na stanowiskach, które odrzucane są przez miejscowych pracowników, stanowiskach mało stabilnych, męczących i na ogół nie wymagających kwalifikacji. Dlatego też można zaryzykować ogólne stwierdzenie, zgodnie z którym, przede wszystkim w dużych miastach, praca na wysokich stanowiskach wymaga pracy wykonywanej na niższych stanowiskach, a więc i gorzej płatnej. Taka gorzej płatna praca, odrzucana przez miejscowych pracowników, jest na ogół przyjmowana przez imigrantów, którzy często nie mogą pozwolić





sobie na dłuższe poszukiwanie pracy, ponieważ potrzebują pieniędzy. W rezultacie rodzi się sytuacja, w której jedyne wolne miejsca pracy i możliwości zawodowe dla nowo przybyłych pracowników, którzy ponadto znajdują się w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z miejscowymi pracownikami ze względu na bariery językowe i kulturowe, jak również te związane z relacjami międzyludzkimi i wykształceniem, to takie, które znajdują się na najniższym szczeblu działalności zawodowej (np. w strukturze przedsiębiorstwa są oni zatrudniani jako pracownicy fizyczni, a nie umysłowi), wymagające najniższych kwalifikacji i oczywiście o najniższych gwarancjach i prawach. W rzeczywistości tego typu miejsca pracy najczęściej pokrywają się tymi, w przypadku których zatrudnienie ma charakter niezgodny z prawem i jest związane z tak zwaną pracą „na czarno”, oraz w przypadku których występują trudności w przestrzeganiu zobowiązań zawartych w umowach, czy wyzyskiem pracowników. Krótko mówiąc, jeżeli prawdą jest, że na rynku pracy występuje ogólna tendencja zmierzająca w kierunku niestabilności (umowy na czas określony, staże) i informalizacji (niektóre części procesu produkcyjnego odwołują się do zatrudnienia w szarej strefie, unikając kontroli regulacyjnych i podatkowych ze strony państwa), to dodatkowo status imigranta w naszym społeczeństwie sprawia, że osobom go posiadającym jeszcze trudniej jest unikać prac na najniższych stanowiskach, wymagających wykonywania prostych czynności, dających niskie poczucie bezpieczeństwa, niskopłatnych i dających ograniczone prawa, jak również unikania najbardziej wyrachowanych pracodawców.

Właśnie w związku z tym należy podkreślić, że imigracja transnarodowa we Włoszech jest stosunkowo nowym zjawiskiem. Oczywiście w połowie lat 70. XX w. zaczęto odnotowywać obecność dość licznej grupy obcokrajowców, jednak dopiero w połowie lat 80. imigrację zaczęto uznawać za zjawisko społeczne, które ma znaczenie w kontekście życia publicznego, związanego z mediami i światem polityki.

Mimo że włoscy opiniotwórcy już wtedy opisywali imigrację jako „inwazję” i mówili o niej jako o zagrożeniu, imigracja we Włoszech pod względem ilościowym nigdy nie osiągnęła wartości, jakie osiągnęła w innych rozwiniętych państwach europejskich i pozaeuropejskich.

Godny podkreślenia jest fakt, że początek imigracji we Włoszech łączy jest często z polityką zamykania rynków pracy, jaką stosowały państwa, które niegdyś były celem pracowników zagranicznych, w szczególności Niemcy i Francja.

Od 1973 r. w państwach tych przy okazji kryzysu paliwowego odnotowano zmianę kierunku polityki migracyjnej, która prowadzi od mechanizmu polityczno-kulturowego otwarcia na zjawisko, do relatywnego





zamknięcia rynków pracy, co niemniej jednak nie doprowadziło do zasadniczego zablokowania przepływu migracyjnego. Jednakże opinia ta jest jedynie częściowo prawdziwa, ponieważ imigranci, przybywający do Włoch nie pochodzą z krajów, z których siła robocza imigrowała do popularnych państw imigracyjnych.

Bardziej przekonywujące są wnioski osób, utrzymujących że obecne zjawisko migracyjne należy zaklasyfikować do ogólnej definicji międzynarodowego podziału rynku pracy; nowy porządek na rynku pracy przyczynia się do silnej ekspansji sektora usługowego, jako sektora który oferuje najwięcej miejsc pracy i właśnie w tym sektorze na ogół imigranci znajdują zatrudnienie. Taka perspektywa znalezienia zatrudnienia, różniąca się znacznie od sytuacji imigrantów, którzy w latach 60. znajdowali zatrudnienie w przemyśle, jest widoczna w różniących się procesach integracji społecznej. Podczas gdy w ubiegłych latach fabryki i związki zawodowe były na ogół pierwszymi miejscami, w których miał miejsce proces socjalizacji imigrantów, tak później miejsce pracy przestało spełniać tę funkcję.

## Część I

### 3. Śródziemnomorski model zjawiska imigracji

Jeżeli chodzi o nowe przepływy migracyjne na południu Europy, to mają one dość szczególny charakter i różnią się od klasycznego modelu imigracji, przynajmniej takiego jaki został zdefiniowany na podstawie badań nad zjawiskiem imigracji, który miał miejsce bezpośrednio po wojnie.

Obecnie mówi się wręcz o „śródziemnomorskim modelu” imigracji.

Pierwszą zasadniczą różnicą jest fakt, że podczas gdy imigracja na północy Europy w latach 50. i 60. była pobudzana przez państwa przyjmujące, które jej sprzyjały, to w latach 80. zjawisko imigracji do Włoch, podobnie jak do Hiszpanii, Grecji czy Portugalii, nie było ani planowane ani organizowane.

W okresie odbudowy po II wojnie światowej kraje, takie jak Francja czy Niemcy, w istocie zawarły wiele traktatów z państwami emigracyjnymi, w celu zagwarantowania sobie odpowiedniej liczby pracowników-imigrantów, i można twierdzić, że w dwudziestoleciu między rokiem 1960 a 1970 zjawisko imigracji było akceptowanym procesem społecznym i nie posiadało charakteru masowego. Oczywiście nie oznacza to, że pracownicy-imigranci odnaleźli w społeczeństwie sprzyjające im warunki społeczne i godną ochronę w środowisku pracy, a czasami wręcz przeciwnie.





W państwach leżących na południu Europy, zjawisko imigracji pojawiło się po cichu i w sposób zupełnie nieuporządkowany. Niektóre kraje nie posiadają żadnych stosownych przepisów, które byłyby w stanie uregulować nowe zjawisko, co jest drugą charakterystyczną cechą modelu śródziemnomorskiego. Ponadto prawie wszyscy imigranci, szczególnie w ciągu pierwszych lat, przybywają na terytorium państwa przyjmującego niezgodnie z prawem, ponieważ brakuje przepisów, które regulowałyby kwestie związane z imigracją.

Pierwsi imigranci pochodzący z Tunezji, którzy przybywali, aby pracować na obszarze Mazzara del Vallo w sektorze rybackim, czy pracownicy z Filipin czy Republiki Zielonego Przylądka zatrudniani w charakterze pomocy domowych, w większości przypadków nie posiadali pozwolenia na pobyt i wykonywali pracę w sposób oczywisty na czarno. Ten długi okres leseferyzmu w dłuższej perspektywie uwidocznił swoje negatywne skutki; imigracja stała się bowiem problemem społecznym także z tego powodu, że brakuje jakichkolwiek przepisów, na które można by się powołać. Pierwsi imigranci, prawie wszyscy przebywający nielegalnie na terytorium kraju, są zmuszeni do świadczenia pracy na czarno, zwiększając tym samym szarą strefę, która nie zrezygnuje z tego rodzaju taniej siły roboczej.

Przyjmuje się, że w ciągu ostatnich dwóch dekad do Włoch miał miejsce napływ imigrantów pochodzących z wielu krajów azjatyckich, afrykańskich, Ameryki Łacińskiej i Europy Wschodniej. W ten sposób, podobnie jak Hiszpania, Grecja i Portugalia, Włochy, które zawsze były krajem emigracyjnym, stały się w ostatnich latach miejscem nowego napływu imigrantów, pochodzących na ogół z państw o gorzej rozwiniętej gospodarce. Podczas gdy w państwach, takich jak Francja i Niemcy, występował tradycyjny model zjawiska imigracji, który był odpowiedzią na zapotrzebowanie na siłę roboczą w najbardziej rozwijających się gałęziach przemysłu (przede wszystkim w przemyśle metalurgicznym i samochodowym), to w państwach leżących na północnym wybrzeżu Morza Śródziemnomorskiego forma i sektory zatrudnienia pracowników należących do ostatnich fal imigracji są najbardziej zróżnicowane.

Pewne cechy charakterystyczne, wspólne dla zjawiska imigracji występującego na obszarach Europy Południowej, pozwoliły na określenie wcześniej już wspomnianego „śródziemnomorskiego modelu” imigracji (Pugliese, 2000), który charakteryzują pewne szczególne elementy właściwe dla tego regionu:

- podczas gdy imigracji stopniowo udało się zastąpić emigrację, to emigracyjny charakter tych państw nie zanikł, podobnie jak wysoka stopa bezrobocia;







– znacząca część zatrudnienia dla nowych napływów dotyczyła działalności rolnej, która w przypadku poprzednich fal migracyjnych na obszarze Europy miała niewielki udział lub nie miała go wcale;

– wszędzie, podczas całego początkowego etapu, odnotowuje się brak przepisów regulujących imigrację, tak więc łatwość przedostania się na terytorium (podobnie jak często występujące niezgodne z prawem przypadki przebywania na obcym terytorium) jest istotnym i charakterystycznym elementem tego modelu;

– wreszcie, koncentracja imigrantów w sektorze usługowym, a szczególnie w sektorze zajmującym się świadczeniem usług osobom fizycznym, ma wpływ na znaczącą obecność kobiet (jak podają niektóre źródła to 45% ogólnej liczby), co powoduje zachwianie teorii socjologii migracji, mówiącej o rodzinnym modelu migracyjnym, zgodnie z którą jako pierwszy emigruje zawsze młody mężczyzna, a za nim, kiedy ten osiągnie stabilną sytuację, kobieta wraz z pozostałymi członkami rodziny. Jednakże włoski proces migracyjny uwidocznili względny charakter tego modelu, który został w sposób oczywisty zaprzeczony: we Włoszech w przypadku wielu narodowości imigrantów proces migracyjny rozpoczynała zawsze kobieta. Taka sytuacja dotyczy na przykład Filipinek, obywaterek republiki Zielonego Przylądka czy Somalii, które na początku lat 80. (a w niektórych przypadkach jeszcze wcześniej) emigrowały do Włoch w poszukiwaniu pracy w charakterze pomocy domowych w mieszczańskich rodzinach dużych miast. Podstawy tego rodzaju zjawisk migracyjnych wiążą się przede wszystkim z misjami katolickimi w tych krajach. Sam Kościół katolicki, szczególnie w pierwszym okresie imigracji, funkcjonował wręcz jak pewnego rodzaju sieć łącząca miejsca emigracyjne z Włochami.

Takie same problemy i podobne tendencje występują w Hiszpanii i Grecji; dowodem na to są liczne abolicje, wprowadzane w tych krajach, zgodnie z zasadą ciągłości.

Jak już wcześniej wspomniano, imigranci we Włoszech znajdują zatrudnienie w sektorze usługowym, właśnie w charakterze pomocy domowych, co na ogół tłumaczy się tym, że imigranci zastępują Włochów w wykonywaniu prac, których ci drudzy nie chcą wykonywać. W rzeczywistości struktura zarządzania obecnie występującymi zjawiskami imigracyjnymi obliuguje imigrantów do podejmowania upokarzającej pracy, za wykonywanie której wypłacane wynagrodzenie nie jest proporcjonalne.

Kolejną charakterystyczną cechą włoskiego modelu imigracji jest fragmentacja narodowościowa. Podczas gdy zjawisko imigracji w krajach Europy Północnej miało zawsze bardziej jednolity pod względem składu narodowościowego charakter, to tego samego nie można powiedzieć





o Włoszech, co jest nieuniknionym skutkiem imigracji, która nie była ani zaplanowana ani zorganizowana, jak na przykład imigracja w Niemczech – państwie, w którym większość imigrantów to Turcy, lub we Francji, gdzie prawie wszyscy imigranci pochodzą z byłych kolonii.

Należy pamiętać, że we Włoszech żadna narodowość nie przekracza 20% ogólnej liczby imigrantów obecnych na terytorium kraju, przy czym w szkołach publicznych uczniowie – obcokrajowcy pochodzą ze 180 krajów.

Godnym podkreślenia jest fakt, że najwięcej jest imigrantów pochodzących z Maroka i Albanii.

Podobna fragmentacja ma miejsce także wewnątrz kraju, gdzie oprócz niektórych szczególnych narodowości, które utworzyły prawdziwe społeczności (jak na przykład Chińczycy w Prato), w żadnym z regionów żadna narodowość nie ma ilościowej przewagi nad innymi.

#### **4. Polityka migracyjna we Włoszech: pierwsze próby legislacyjne do czasu wprowadzenia ustawy Turco-Napolitano**

Wspomniano już wcześniej o zupełnym braku odpowiednich przepisów dotyczących obywateli zagranicznych podczas pierwszego okresu imigracji we Włoszech. Do 1980 r. jedyne przepisy, które regulowały obecność cudzoziemców na terytorium Włoch były zawarte w Jednolitym tekście ustaw o bezpieczeństwie publicznym (wł. *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*) zatwierdzonym dekretem królewskim nr 773/1931.

Ustawa, pochodząca z okresu dwudziestolecia faszystowskiego, regulowała kwestie dotyczące obecności obywateli zagranicznych na terytorium państwa związane wyłącznie z bezpieczeństwem narodowym (a więc zgodnie z policyjną rzeczywistością). Niewielka liczba przepisów zawartych w Jednolitym tekście, które przeżyły upadek faszyzmu, w ciągu pierwszych lat republiki została włączona do okólników administracyjnych, które, mimo że nie posiadały mocy prawnej, były jedynymi źródłami prawa w tym zakresie.

Obecnie niektóre z tych przepisów zostały włączone do obowiązującego Jednolitego tekstu w sprawie imigracji (rozporządzenie z mocą ustawy nr 286/98), jednak najbardziej jaskrawy element ciągłości, typowy dla okresu faszyzmu, wydaje się odnosić do podmiotów instytucjonalnych, które jako pierwsze powinny stosować przepisy dotyczące zarządzania wjazdem i pobytem imigrantów na terytorium kraju; obecnie, tak jak i w przeszłości, są to organy policji, odpowiadające za bezpieczeństwo publiczne.

Należy jednak zaznaczyć, że te nieliczne przepisy i odpowiednie okólniki zasadniczo nie uregulowały kwestii związanych z wjazdem imigrantów



na terytorium Włoch, ale ograniczały się (na dodatek w sposób bardzo nieuporządkowany) do określenia przepisu pozwolenia na pobyt, który zresztą został wprowadzony okólnikiem ministerialnym.

W każdym razie należy ponownie podkreślić fakt, że na przestrzeni lat ustawodawca zajmował się problemem imigracji w sposób niekompletny, okazjonalny, niekonsekwentny; z pewnością z opóźnieniem w stosunku do rozwoju i stanu samego zjawiska. Taki sposób postępowania natychmiast uwidocznił, zarówno szybkość zmian właściwą dla tego zjawiska, jak i powolność w działaniu maszyny legislacyjnej, szczególnie pod względem wykonawczym.

Pierwsza prawdziwa ustawa w sprawie imigracji pochodzi z 1986 r. (Ustawa nr 943/86) i nosi tytuł „Przepisy w sprawie zatrudniania i traktowania pracowników – imigrantów z państw niebędących członkami Unii Europejskiej i przeciwko nielegalnej imigracji” (wł. *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*). Jest to ustawa, która była niezbędna we Włoszech, na której ciążył obowiązek wdrożenia Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie praw pracowników zagranicznych (nr 143/1975).

Ustawa już od samego początku wydawała się być wybrakowana; została pomyślana i zbudowana w taki sposób, że koncentrowała się wyłącznie na osobie pracownika zagranicznego i nie zawierała żadnych przepisów służących sprzyjaniu procesom integracji, traktowała zjawisko migracji tak, jakby nadal było zjawiskiem o znaczeniu marginalnym i przejściowym.

Ustawa wprowadzała zasadę traktowania pracowników państw niebędących członkami Unii Europejskiej na równi z pracownikami włoskimi (art. 1), prawo do łączenia rodzin (art. 4), procedury i warunki uzyskania pozwolenia na pracę (art. 8), sankcje nakładane na pracodawców i osoby, które sprzyjają występowaniu zjawiska nielegalnej imigracji (art. 12). Na mocy tej ustawy wprowadzono drugą abolicję (pierwsza pochodziła z 1982 r. i została wprowadzona okólnikami administracyjnymi w odniesieniu jedynie do kilku tysięcy imigrantów); wreszcie ustawa utrzymywała w mocy przepisy starego Jednolitego tekstu ustaw o bezpieczeństwie publicznym w odniesieniu do wejścia, pobytu i wydalenia.

Ustawa ta jednak okazała się zupełnie nieodpowiednia do uregulowania tak złożonego zjawiska, jakim jest imigracja; do wielu przepisów brakowało przepisów wykonawczych, a ponadto istniały całe sektory w ogóle pozbawione regulacji w tym zakresie (na przykład praca na własny rachunek).

Pod koniec 1989 r., po burzliwym okresie protestów, także samych imigrantów, zatwierdzona została druga ustawa, która zgodnie z założeniami

ządu miała zapewniać kompleksowe podejście do całego zjawiska. Dekret z mocą ustawy nr 419 pochodzi z 1989 r. a w ustawę przekształcony został w marcu kolejnego roku (Ustawa nr 39/1990 „Pilne przepisy o udzielaniu azylu, wjeździe i pobycie obywateli państw niebędących członkami Unii Europejskiej i regulacji” znana pod nazwą „ustawa Martelli”).

W tym samym roku, w Rzymie, odbyła się pierwsza krajowa konferencja na temat imigracji, której celem było przekazanie informacji i znanych danych statystycznych na temat zjawiska imigracji. Sukcesem tej konferencji, która zamykała semestr włoskiej prezydencji, było zwrócenie uwagi publicznej na zagadnienie imigracji. Niemniej jednak uwidoczniła ona też liczne ograniczenia w działaniu rządu, któremu nie udało się nawet dostarczyć wiarygodnych danych liczbowych dotyczących obecnych na terytorium kraju imigrantów.

Przełomowym rokiem okazał się rok 1990. W czasie gdy w kraju wybuchła panika inwazji, inspirowana alarmującymi analizami dotyczącymi skutków upadku komunizmu w Europie Wschodniej, Włochy stawiają czoła pierwszej fali imigrantów z Albanii, którzy uciekają przed upadającym tam reżimem. Sposób przyjęcia tych „uchodźców” przez Włochów jest niestety znany: najpierw zostali oni zamknięci na stadionie w Bari, a następnie masowo wydaleny do Albanii. Taki epizod nie bez powodów może zostać uznany za pierwszy przypadek internowania imigrantów (należy przy tym zauważyć, że centrolewicowy rząd doprowadził do instytucjonalizacji takiej praktyki w 1998 r., powołując do życia ośrodki dla imigrantów).

Model zarządzania zjawiskiem imigracji, wprowadzony za pomocą ustawy Martelli, opierał się na wprowadzaniu dopuszczalnych limitów napływu imigrantów, których liczba co roku określana jest za pomocą rozporządzenia. W ciągu pierwszych lat obowiązywania ustawy rząd nie wydał żadnego rozporządzenia w tej sprawie. Przyjęty wzorzec uwidocznił oczywiste ograniczenie polegające na pełnym przekazaniu pracodawcom kompetencji w kwestiach związanych z zawieraniem umów o pracę z pracownikami-imigrantami, co jest obowiązkowym wymogiem do uzyskania pozwolenia na wjazd na terytorium kraju.

System zarządzania zjawiskiem imigracji we Włoszech, wprowadzony ustawą Martelli i utrzymany w mocy wraz z pewnymi zmianami wprowadzonymi kolejnymi działaniami legislacyjnymi (ustawa Turco-Napolitano i ustawa Bossi-Fini) opiera się na zasadzie procedury umożliwiającej wjazd na terytorium kraju na podstawie wstępnego porozumienia z pracodawcą. Takie upoważnienie *in blanco* pracodawców ze strony administracji publicznej stanowi zatem podstawę systemu kontroli pracy imigrantów. Na przestrzeni czasu ustawa ta okazała się być instrumentem zupełnie niewystarczającym



do zmierzenia się ze zjawiskiem, które we wstępie ustawy określone zostało jako wyjątkowe, ale z biegiem czasu nabrało znaczenia i powszechnego charakteru. Ustawa była też przedmiotem ostrej krytyki z powodu braku przepisów, które gwarantowałyby skuteczność postanowień o wydaleniu. W rzeczywistości w oczach opiniotwórców jako przeszkody w procesie wydalenia postrzegane były niektóre minimalne przepisy dotyczące ochrony prawnej (przede wszystkim zawieszenie skuteczności wydalenia jako wyniku skargi administracyjnej przeciwko postanowieniom o wydaleniu).

Następnie ustawa Martelli miała zostać poddana reformie za pomocą tak zwanych dekretów Diniego wydanych w 1995 r. i przekształconych w ustawę z wyjątkiem przepisów dotyczących trzeciej abolicji.

Pierwsza prawdziwa ustawa w sprawie imigracji to ustawa Turco-Napolitano, która uchylała poprzednią ustawę Martelli (z wyjątkiem art. 1 w sprawie azylu, a więc kwestii, która powinna być przedmiotem przepisów *ad hoc*, a zatem usunięta w drodze reformy z 1998 r.). Ponadto ustawa ta pozostawiła nietknięte przepisy zawarte w Jednolitym tekście ustaw o bezpieczeństwie publicznym i ustawie nr 943/86, z których, kilka miesięcy później powstał „Jednolity tekst postanowień dotyczących imigracji i statusu cudzoziemców”, wydany za pośrednictwem rozporządzenia z mocą ustawy nr 286 z dnia 28 lipca 1998 r. Z zastrzeżeniem kolejnej abolicji (piątej), wprowadzone Dekretem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 1998 r., ustawa Turco-Napolitano i Jednolity tekst w sprawie imigracji stanowiły pewnego rodzaju udoskonalenie techniczno-prawnych instrumentów, służących do wdrożenia systemu kontroli procesów migracyjnych oraz przeciwdziałania niezgodnym z prawem przypadkom imigracji.

Nie bez znaczenia są, określone we wstępie do projektu ustawy, leżące u jej podstaw trzy cele, a mianowicie przeciwdziałanie nielegalnej imigracji i wykorzystywanie dla potrzeb działalności przestępczej przepływów migracyjnych, prowadzenie szczegółowej polityki zaplanowanych i zgodnych z prawem wjazdów na szczeblu lokalnym; uruchomienie realistycznych i jednocześnie skutecznych procesów integracyjnych skierowanych do nowych imigrantów oraz do obcokrajowców przebywających na terytorium kraju zgodnie z prawem. Cele te nie są od siebie niezależne, ponieważ możliwość skutecznej integracji imigrantów uznana została za możliwą do wykonania wyłącznie pod takim warunkiem, że będzie uzależniona od skutecznej polityki zwalczania niezgodnej z prawem imigracji. Niemniej jednak należy podkreślić, że pierwszą konsekwencją takiego toku rozumowania, pozbawionego w zupełności uzasadnienia politycznego, był potencjalny brak możliwości uregulowania ze strony imigranta nieposiadającego dokumentów własnego statusu prawnego.





Publikowany co roku dekret, w którym rząd ustanawia limit napływu imigrantów przybywających do Włoch w celach zarobkowych, mówi o różnych możliwościach napływu. Najważniejszą z nich – czy może inaczej – najbardziej wykorzystywaną jest imienna gwarancja zatrudnienia, za pośrednictwem której pracodawca wskazuje imię i nazwisko obcokrajowca, który wyraża chęć przyjazdu do Włoch, w celu zatrudnienia go w strukturach własnego przedsiębiorstwa. W każdym razie instrument ten był wykorzystywany na przestrzeni lat i z zachowaniem określonych limitów napływu imigrantów, w celu uregulowania mających wcześniej miejsce przypadków niezgodnych z prawem, za zgodą rządu i w myśl jego teorii na temat zwalczania nielegalnej migracji. W gruncie rzeczy obchodząc system prawny, pracodawcy wykorzystywali system zarządzania zjawiskiem migracji w celu uregulowania istniejących już stosunków pracy.

Kolejnym środkiem gwarantującym pracownikowi zagranicznemu możliwość wjazdu na terytorium Włoch był tak zwany „sponsoring”; obywatel włoski (lub obywatel zagraniczny przebywający legalnie na terytorium Włoch) zobowiązywał się do zapewnienia przez rok utrzymania, miejsca zamieszkania i pokrywania kosztów leczenia obcokrajowca wjeżdżającego na terytorium kraju w poszukiwaniu zatrudnienia. Taki system, w pełni niezależny od mającego zostać zawartego stosunku pracy z obcokrajowcem, mimo że w niewielkim stopniu uwzględniany w dekretach w sprawie napływu imigrantów, okazał się na przestrzeni lat systemem gwarantującym pracownikom zagranicznym najlepszą ochronę.

Jednak został on uchylony kolejną ustawą Bossi-Fini.

Obecnie istnieją dwa nowe instrumenty, służące do zwalczania nielegalnej migracji, a mianowicie utworzenie ośrodków tymczasowego pobytu dla imigrantów (wł. *centri di permanenza temporanea*) i przekazanie ministrowi spraw zagranicznych kompetencji do zawierania dwustronnych porozumień z krajami, z których pochodzą imigranci, których celem jest readmisja wydalonych imigrantów. Oczywiście możliwość zatrzymania nielegalnych imigrantów na mocy decyzji administracyjnej jest absolutną nowością w prawodawstwie włoskim, a także instytucją, która budzi szereg wątpliwości o podłożu konstytucyjnym, ponieważ w rzeczywistości we Włoszech wprowadzono ponownie możliwość osadzenia w więzieniu osób, które naruszyły przepisy administracyjne.

Jeżeli chodzi o dwustronne porozumienia w sprawie readmisji, tekst ustawy stanowi, że te, oprócz określania sposobów za pomocą których państwo pochodzenia imigranta uznaje swojego obywatela, mogą w ramach dekretów określać preferencyjne limity napływu, na korzyść pracowników z kraju, który zawarze z Włochami porozumienie. Dla Włoch sta-





nowi to swego rodzaju dyplomatyczną zasadę wzajemności. Porozumienia o readmisji podpisane przez Włochy będą finansowane ze środków straży granicznej państw, będących stronami traktatu, lub z projektów współpracy, lub ze środków przeznaczonych na wjazdy.

Natomiast o politykę integracyjną możemy podzielić na dwie kategorie: polityka integracji społecznej i polityka integracji prawnej, wraz ze stopniowym nabywaniem praw obywatelskich. W odniesieniu do drugiej kategorii jednolity tekst określa system przekazywania szerokich uprawnień lokalnym instytucjom, które ogrywają ogromną rolę w procesie integracji imigrantów, podczas gdy rząd ogranicza się do określania priorytetów polityki imigracyjnej za pomocą wydawanego raz na trzy lata dokumentu programowego na temat polityki migracyjnej. To co określane jest mianem procedury uzyskiwania obywatelstwa i czego skutkiem powinno być stopniowe nabywanie praw, w tym praw politycznych, w związku z pobytem na terytorium Włoch, wymagało określenia możliwości pobytu na czas nieokreślony, które gwarantuje nabycie czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych.

Institucja takiego statusu prawnego, będącego czymś pośrednim między obywatelstwem a statusem obcokrajowca (także naturalizowanego cudzoziemca) ma częściowy charakter, ponieważ prawo do głosowania w wyborach administracyjnych, przewidziane w projekcie ustawy pierwotnej, zostało usunięte z tekstu ustawy jeszcze zanim zostało przedstawione w parlamencie, czego nieuniknionym efektem było zupełne pozbawienie tej instytucji innowacyjnego aspektu. Ponadto trzeba zauważyć, że w ramach zastosowania „Jednolitego tekstu” warunki uzyskania karty pobytu, a więc dokumentu pobytowego dla osób długo przebywających, nabrały wyjątkowo wybiórczego charakteru: oprócz pięciu lat legalnej obecności na terytorium Włoch, przewidzianych w tekście ustawy, w okólniku ministerialnym określono, że do uzyskania dokumentu pobytowego niezbędna jest umowa o pracę na czas nieokreślony.

Ten ostatni element wzmacnia przekonanie o tym, że prawodawstwo w sprawie imigracji w większym stopniu służy kontrolowaniu pracy imigrantów, a nie radzeniu sobie z tym zjawiskiem.

## 5. Ustawa Bossi-Fini

Jednolity tekst w sprawie imigracji został zmieniony ustawą Bossi-Fini, której nazwa pochodzi od nazwisk sygnatariuszy.

Nowe przepisy z jednej strony mieszczą się w zakresie ustawy Turco-Napolitano, wykluczając z niej społecznie pozytywne aspekty i jednocze-



śnie zaostrzając aspekty represyjne, nie proponując w zamian skutecznego modelu rozwiązań dotyczących pracy imigrantów.

W szczególności ustawa ta, która zaostrzyła instytucję obligatoryjnego zatrzymania w ośrodkach tymczasowego pobytu dla imigrantów (za pomocą tej eufemistycznej nazwy określane są współczesne więzienia dla imigrantów), którego długość wynosi od 30 do (maksymalnie) 60 dni, przewiduje możliwość natychmiastowego przymusowego doprowadzenia do granicy i usprawnia procedury wydalenia, usuwając (pozostałe) przepisy w sprawie gwarancji i ochrony prawnej w przypadku imigrantów, którzy mają zostać wydalenii.

Niemniej jednak nowa ustawa wprowadziła bardziej nieprzystające przepisy, ograniczając maksymalny okres ważności pozwoleń na pobyt i możliwości pozostawania bez zatrudnienia, zgodnie z polityką zarządzania zjawiskiem imigracji. Na miejsce zlikwidowanej instytucji sponsoringu, o której była mowa wcześniej, wprowadzono instytucję umowy na pobyt, uzależniając tym samym legalny pobyt imigranta od stosunku pracy, jaki ma zawrzeć, a posiadanie umowy o pracę z możliwością uzyskania pozwolenia na pobyt.

Podczas gdy w ustawie Turco-Napolitano system i przepisy dotyczące kontroli, które przekazywały kompetencje w zakresie zarządzania zjawiskiem imigracji pracodawcom, były w pewnym sensie obciążone paternalizmem, obecnie obowiązujące przepisy są obciążone agresywną i rasistowską postawą polityków, którzy wprowadzili je w życie. Innego rodzaju postawa kulturowa posiada swoje odzwierciedlenie w procedurach administracyjnych podmiotów odpowiedzialnych za stosowanie i wprowadzanie w życie takich przepisów prawa.

Imigranci byli i są postrzegani wyłącznie w kategoriach problemu porządku publicznego. Z tego względu za zasadnicze rozwiązanie uważa się wprowadzenie obowiązku składania odcisków palców przez wszystkich imigrantów.

## 6. Ostatnia (?) abolicja

Najbardziej widocznym przykładem tego, że polityka migracyjna przekształca się w system kontroli pracy imigrantów jest ostatnia, szósta w kolejności, abolicja wprowadzona w życie za pośrednictwem ustawy Bossi-Fini.

Oczywiście abolicje są najlepszym dowodem na absurdalny charakter teorii zerowej tolerancji w stosunku do imigrantów nieposiadających dokumentów. W rzeczywistości system odnoszący się do zjawiska nielegalnej imigracji, z trudem ukrywa powszechny interes, jaki pracodawcy odnajdują w niemalże niewolniczej pracy wielu imigrantów nieposiadających oficjal-





nego pozwolenia na pobyt. Właśnie ostatnia abolicja jest najlepszym przykładem na potwierdzenie tej teorii, ponieważ podobnie jak w przypadku wszystkich pozostałych poprzedzających ją regulacji prawnych także i w tym przypadku rząd oświadcza, że ta będzie ostatnią i że przyjęcie jej było niezbędne do naprawienia szkód, które były efektem poprzednich przepisów.

Mieliśmy okazję przekonać się, że do systemu zarządzania zjawiskiem imigracji nie wprowadzono zasadniczych zmian i nic nie wskazuje na to, aby miało się to zmienić.

Tym co w obecnej sytuacji należy poddać analizie jest system nowej, i z pewnością najgorszej spośród pozostałych zaproponowanych w tych latach, abolicji.

Warunki, jakie trzeba spełnić, aby zostać objętym abolicją to przebywanie na terytorium kraju trzy miesiące przed wejściem w życie ustawy, ważna umowa o pracę, odpowiednie miejsce zamieszkania, opłacenie składek za przebyty okres pracy (w rzeczywistości była to zryczałtowana kwota określona przez rząd) i ostatni warunek, zgodnie z którym z abolicji musi skorzystać pracodawca, który w rzeczywistości jest jedyną osobą mogącą uregulować zawierany stosunek pracy.

Szacuje się, choć oczywiście brakuje oficjalnych danych, że miały miejsce liczne przypadki w których pracodawcy, żądali od swoich pracowników opłat, za złożenie wniosku o abolicję (oprócz opłacenia składek za pracownika, jest to bardzo powszechna procedura).

Tak więc podsumowując można powiedzieć, że to, co nastąpiło w ciągu ostatnich miesięcy w związku z abolicją, nie jest niczym innym jak kulminacją procesu stopniowej napaści na prawa pracowników-imigrantów, a więc też wszystkich pracowników; i nieprzypadkowo ostatnie działania Komitetu imigrantów we Włoszech były walką skierowaną przeciwko ustawie Bossi-Fini.

## Część II

### 7. Dane dotyczące imigracji we Włoszech

Zgodnie z najnowszymi oficjalnymi obliczeniami, liczba imigrantów legalnie przebywających na terytorium Włoch wynosi 2 395 000, w tym, oprócz danych dostarczonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych małoletni nieposiadający imiennego pozwolenia na pobyt i domniemane pozwolenia wydane na przełomie lat 2002 i 2003 w wyniku nowych przypadków wjazdu na terytorium kraju, z wyłączeniem wcześniej przyjętej abolicji.



**a) Szacunkowe dane dotyczące liczby ludności niewłoskiej przebywającej legalnie we Włoszech na początku 2003 r.**

Szacunkowe dane dotyczące liczby ludności niewłoskiej przebywającej legalnie na dzień 01.01.2002 r.	
1.363.000	Obywatele zagraniczni przebywający we Włoszech na podstawie jakiegokolwiek dokumentu na dzień 01.01.2002 r.
82.000	Hipoteza dotycząca nowych pozwoleń, które nie zostały zarejestrowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z tego względu, że zostały następnie przesłane przez kwestury i odzyskane przez ISTAT (6%)
230.000	Małoletni niezarejestrowani w archiwum pobytu, ponieważ objęci pozwoleniem na pobyt rodziców
1.675.000	Dane dotyczące liczby ludności zagranicznej przebywającej legalnie na początku 2002 r.
Szacunkowe dane dotyczące wzrostu liczby ludności zagranicznej w okresie między 2002 r. i 2003 r.	
75.000	Nowe pozwolenia z tytułu pracy, rodziny i inne wydane w ciągu 2002 r. ważne pod koniec roku
45.000	Cudzoziemcy urodzeni we Włoszech w 2002 r. plus małoletni, którzy przybyli wraz z członkiem rodziny i nie są wliczeni do ogółu pozwoleń
120.000	Szacunkowe obliczenia dotyczące ogólnego średniego wzrostu
600.000	Imigranci, którzy złożyli wnioski o uregulowanie (wliczając tylko raz te dotyczące jednej osoby)
2.395.000	<b>DANE DOTYCZĄCE LICZBY LUDNOŚCI ZAGRANICZNEJ PRZEBYWAJĄCEJ LEGALNIE NA POCZĄTKU 2003 r.</b>

ŹRÓDŁO: opracowanie statystyczne *Stima Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes* na podstawie danych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

**Uwagi:** odsetek ludności imigracyjnej we Włoszech wynosi zatem około 4% ogółu ludności zamieszkującej Włochy; wartość ta znajduje się poniżej średniej europejskiej która wynosi około 5%. Według szacunkowych obliczeń w 2000 r. liczba imigrantów w Unii Europejskiej będzie wynosiła nieco poniżej 19 milionów (18 775 000), z czego ponad 5 milionów to obywatele wspólnoty. Kraje, w których mieszka zdecydowana większość imigrantów to Niemcy, Francja i Wielka Brytania (łącznie około 70%), podczas gdy kraje, w których odsetek imigrantów jest największy to Austria (9,2%), Niemcy (8,9%) i Belgia (8,8%). Wartości te są jednakże nadal niższe od wartości rejestrowanych w Stanach Zjednoczonych (10,3%), Kanadzie (17,4%), czy Australii (23,6%). Jeżeli chodzi o Europę, zainteresowanie krajami basenu Morza Śródziemnego (Włochy, Hiszpania, Grecja i Portugalia) jest stosunkowo nowym, jednak stale rosnącym zjawiskiem. Na początku 2000 r. W państwach tych mieszkało 13,6% ludności imigracyjnej Unii Europejskiej; wartość ta w stosunku do ogólnej wartości europejskiej w ciągu jednego roku wzrosła o 5 punktów procentowych.

Włochy stały się krajem imigracyjnym od początku drugiej połowy lat 80. W latach 70., a więc okresie w którym ma miejsce zahamowanie zjawiska emigracji Włochów poza granice kraju, liczba imigrantów przebywających we Włoszech wynosi 300 000, z czego większość pochodzi z krajów Unii Europejskiej. Stały wzrost miał miejsce przede wszystkim w latach 90.; w 1991 r. liczba imigrantów posiadających pozwolenie na pobyt wynosiła 648 935; w ciągu dziesięciu lat liczba ta podwoiła się (1 362 630 na dzień 31.12.2001 r.).

<b>b) Przyczyna pobytu</b>	2000 r. ogółem	2001 r. ogółem
Zatrudnienie*	665.805	650.787
Względy rodzinne*	354.850	393.865
Handel – własna działalność gospodarcza*	86.836	89.260
Względy religijne	55.098	48.898
Fakultatywne miejsce zamieszkania*	45.259	44.624
Oczekiwanie na zatrudnienie – rejestracja w urzędzie pracy*	79.290	43.973
Nauka	35.741	30.790
Pobyt w celach zarobkowych – wejście na rynek pracy*	11.750	11.630
Turystyka	8.498	6.843
Względy zdrowotne*	4.836	6.106
Adopcja	7.258	5.579
Ubieganie się o azyl	6.802	5.529
Opieka nad małoletnim	5.107	5.323
Azyl polityczny*	4.117	5.152
Względy o charakterze nadzwyczajnym z możliwością pracy*	5.752	3.515
Względy o charakterze nadzwyczajnym	1.088	1.084
Inne powody	10.446	9.672
<b>OGÓLEM</b>	<b>1.388.153</b>	<b>1.362.630</b>
Ubieganie się o azyl	6.802	5.529
Opieka nad małoletnim	5.107	5.323
Azyl polityczny*	4.117	5.152
Względy o charakterze nadzwyczajnym z możliwością pracy*	5.752	3.515
Względy o charakterze nadzwyczajnym	1.088	1.084
Inne powody	10.446	9.672
<b>OGÓLEM</b>	<b>1.388.153</b>	<b>1.362.630</b>

**c) Imigranci przebywający na terytorium Włoch ze względu na kraj pochodzenia**

Imigranci w 1991 r.			Imigranci w 2001 r.			Różnica% (1991-2001)
kraj pochodzenia	liczba imigrantów	% w stosunku do ogółu imigrantów	kraj pochodzenia	liczba imigrantów	% w stosunku do ogółu imigrantów	
Maroko	83.292	12,8	Maroko	158.094	11,6	89,8
Tunezja	41.547	6,4	Albania	144.120	10,6	479,1
Stany Zjednoczone	41.523	6,4	Rumunia	75.377	5,5	813,6
Filipiny	36.316	5,6	Filipiny	64.215	4,7	76,8
Kraje bylej Jugosławii	26.727	4,1	Chińska Republika Ludowa	56.566	4,2	258,6
Niemcy	26.377	4,1	Tunezja	46.494	3,4	11,1
Albania	24.886	3,8	Stany Zjednoczone	43.650	3,2	5,1
Senegal	24.194	3,7	Jugosławia	36.614	2,7	brak danych
Egipt	18.472	2,8	Niemcy	35.888	2,6	36,1
Zjednoczone Królestwo	17.351	2,7	Senegal	34.811	2,6	43,9
Francja	16.637	2,6	Sri Lanka	34.464	2,5	184,5
Chińska Republika Ludowa	15.776	2,4	Polska	30.658	2,2	152,6
Szwajcaria	15.007	2,3	Indie	29.873	2,2	12,6
Polska	12.139	1,9	Peru	29.627	2,2	490
Sri Lanka	12.114	1,9	Egipt	26.166	1,9	41,7
Ghana	11.303	1,8	Francja	25.880	1,9	55,6
Brazylia	10.953	1,7	Zjednoczone Królestwo	23.617	1,7	36,1
Hiszpania	10.863	1,7	Macedonia	23.142	1,7	brak danych
Indie	9.918	1,5	Bangladesz	20.127	1,5	263
Argentyna	9.603	1,5	Brazylia	18.776	1,4	71,4
Pozostałe kraje	183.937	28,3	Pozostałe kraje	404.471	29,7	119,9
<b>OGÓLEM</b>	<b>648.935</b>	<b>100</b>	<b>OGÓLEM</b>	<b>1.362.630</b>	<b>100</b>	<b>110</b>

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie *Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes 2002*.

**Uwagi:** Znaczne różnice, jakie charakteryzują włoski rozwój gospodarczy, mają wpływ na osiedlanie się imigrantów. Północna część Włoch zawsze była miejscem przeznaczenia imigrantów, ze szczególnym naciskiem na region Lombardii, w którym przebywa prawie jedna czwarta ogólnej liczby imigrantów. Tendencja ta nasiliła się w ciągu ostatnich lat, kiedy miała miejsce wewnętrzna migracja na terytorium Włoch, z części centralnej i południowej w kierunku regionów północnych, w których było duże zapotrzebowanie na siłę roboczą. Obecnie na południu kraju i na wyspach liczba ludności migracyjnej stanowi 14%, podczas gdy w części południowej odsetek ten wynosi 57%.

Największą popularnością wśród imigrantów nadal cieszą się duże miasta, mimo że wraz ze stopniową stabilizacją zjawiska migracji coraz częściej imigranci wybierają mniejsze miejscowości.

#### d) Miasta z największą liczbą imigrantów

Miasto	2000	2001	Różnica% (2000/2001)
Rzym	222.588	212.095	-4,71
Mediolan	174.460	168.174	-3,60
Turyń	48.737	52.164	7,03
Brescia	38.015	43.249	13,77
Neapol	44.953	41.251	-8,24
Werona	31.879	32.499	1,94
Bolonia	30.660	32.457	5,86
Vicenza	37.376	30.861	-17,43
Treviso	29.776	29.957	0,61
Florencja	42.963	27.258	-36,55
Bergamo	26.177	24.409	-6,75
Perugia	21.713	22.251	2,48
Bolzano	18.307	18.411	0,57
Reggio Emilia	17.558	18.951	7,93
Modena	15.970	18.384	15,12
Varese	15.538	17.739	14,17
Genua	21.326	17.013	-20,22

**Uwagi:** nie licząc nielicznych wyjątków, cudzoziemcy, aby móc rozpocząć we Włoszech pracę, przy wyjeździe z własnego kraju muszą posiadać

wizę wjazdową, która umożliwia uzyskanie odpowiedniego pozwolenia na pobyt, dzięki któremu mogą podjąć działalność zarobkową. Dwoma głównymi kanałami legalnej imigracji do Włoch są wjazd w celach zarobkowych i łączenie rodzin; oba rodzaje imigracji wiążą się z obowiązkiem posiadania imiennego zaproszenia ze strony zainteresowanego podmiotu przebywającego we Włoszech zgodnie z prawem (pracodawcy lub członka rodziny).

<b>e) Powody wydania wizy. Wizy wjazdowe wydane w latach 1999, 2000 i 2001.</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Praca najemna*	35.902	82.115	91.007
Własna działalność gospodarcza	7.279	7.568	5.987
Łączenie rodzin	44.666	48.705	64.800
Nauka	31.609	35.628	38.366
Względy religijne	6.080	8.007	7.018
Fakultatywne miejsce zamieszkania	499	518	791
Inne powody (wjazdy tymczasowe)	708.741	826.458	739.353
<b>ŁĄCZNA LICZBA WYDANYCH WIZ</b>	<b>834.776</b>	<b>1.008.999</b>	<b>947.322</b>

ŹRÓDŁO: opracowanie statystyczne *Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes 2002*.

**Uwagi:** jak już wcześniej powiedziano **łączenie rodzin** (możliwe w przypadku współmałżonka, małoletnich dzieci i, niekiedy, rodziców) jest zjawiskiem charakteryzującym się stałym wzrostem; w ciągu ostatnich lat stało się ono powodem wjazdu prawie tak samo znaczącym, co wjazd w celach zarobkowych, co jest poparciem modelu migracyjnego posiadającego tendencje osiedleńcze. Na dzień 31.12.2001 r. liczba pozwoleń na pobyt wydanych z powodu łączenia rodzin stanowiła 28,9% ogólnej liczby, rok wcześniej liczba ta stanowiła 25,6% a jeszcze rok wcześniej 19%. W 2001 r. wizy wydane z powodu łączenia rodzin osiągnęły liczbę 64 800, w porównaniu do 48 705 w roku 2000.

<b>f) Przyczyna wjazdu</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Wjazd w celu wykonywania pracy najemnej	48.000	17.000	
Wjazd w celu wykonywania pracy sezonowej	48.000	52.400	60.000
Wjazd w celu prowadzenia własnej działalności gospodarczej	2.000	3.000	5.000
Wjazd z zamiarem znalezienia zatrudnienia	15.000	15.000	
Wjazd w ramach preferencyjnych limitów napływowych*	18.000	15.000	14.500
<b>OGÓŁEM</b>	<b>83.000</b>	<b>102.400</b>	<b>79.500</b>



**Uwagi:** przypadki wjazdu w celach zarobkowych podlegają polityce kontroli napływów ze strony włoskiego rządu, tak więc pracodawca zamierzający zatrudnić pracowników pochodzących z zagranicy może się o to ubiegać dopiero po uchwaleniu tak zwanych limitów napływowych. Ten rodzaj procedury wjazdowej (i osiągnięcia równowagi między popytem a podażą) zawsze nie był praktyczny, do tego dołączyły się ostatnio trudności związane z opóźnieniami i realizacją określonych wcześniej limitów. Dotychczas w 2003 r. limity określające możliwą liczbę imigrantów wjeżdżających na terytorium kraju w celach zarobkowych nie ujrzały światła dziennego, a limity z zeszłego roku zostały określone dopiero w październiku (i ograniczały się jedynie do kilku krajów pochodzenia). Co roku podnoszone są jedynie limity na pracę sezonową a ważność związanych z nimi pozwoleń na pobyt wygasa wraz z końcem sezonu, zgodnie z filozofią mówiącą o uzależnianiu obecności imigranta we Włoszech wyłącznie z jego miejscem pracy. Na rok 2003 przyznano dotychczas limit związany z pracą sezonową wynoszący 60 tysięcy.

## 8. Polityka azylowa

Mówienie o polityce azylowej we Włoszech może przekształcić się w oświadczenie woli, pojawienie się zawiadomień o dokonaniu przestępstwa i swojego rodzaju dezyderatę, smutnego i niepokojącego stwierdzenia przedłużającego się braku przepisów, programów, szczegółowych działań o odpowiednim charakterze.

Włochy są ostatnim państwem członkowskim Unii Europejskiej, które dotychczas nie przyjęło ustawy o prawie do azylu, podstawowym prawie usankcjonowanym najważniejszymi instrumentami prawa międzynarodowego. Paradoksalną sytuacją jest to, w jaki sposób odpowiedź na tę pustkę prawną i polityczną zbiega się z jawnym naruszaniem praw człowieka przy okazji wysadzania na ląd nielegalnych imigrantów (często bezpośrednio wydalanych) lub poprzez wejście w życie ustawy Bossi-Fini (która poświęca kwestii azylu jedynie dwa artykuły).

Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców (1951 r.) jest najważniejszym traktatem mającym na celu ochronę osób uciekających przed wojną, prześladowaniami lub dyskryminacją: jak wiadomo art. 1 zawiera definicję terminu „uchodźca”, zgodnie z którą jest to osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony





tego państwa”. Tak więc podstawowymi elementami tej definicji jest przebywanie poza granicami kraju, z którego się pochodzi, brak możliwości lub chęci skorzystania z ochrony tego państwa oraz uzasadniona obawa przed prześladowaniami; tak więc zgodnie z tą definicją nie wystarczy pochodzić z kraju, w którym nie są uznawane wolności demokratyczne lub toczą się wojny domowe, ale konieczne jest wiarygodne udokumentowanie faktu bycia prześladowanym i dyskryminowanym z powyższych powodów. Konwencja Genewska ustanawia podstawowe zasady dotyczące traktowania osób, które zwracają się z wnioskiem o opiekę, takie jak nienakładanie kar za nielegalny wjazd i zakaz deportacji (zasada *non-refoulement*).

Jednakże oprócz trudności jakie wiążą się z zabraniami ze sobą dokumentów i dowodów podczas ucieczki, coraz częściej mają miejsce przypadki przymusowego opuszczania własnego kraju z powodu ogólnego nadużywania siły, poważnych przypadków dyskryminacji czy wykluczenia społecznego i gospodarczego, w przypadku których zainteresowany nie jest w stanie udowodnić, że jest ofiarą indywidualnej formy prześladowania. Często chodzi o szereg przypadków naruszeń niektórych podstawowych praw, co samo w sobie jest uzasadnieniem wniosku o ochronę i uzasadnia brak możliwości repatriacji.

Konstytucja włoska w art. 10 ust. 3 stanowi, że cudzoziemiec, któremu w jego kraju uniemożliwiono rzeczywiste korzystanie ze swobód obywatelskich zagwarantowanych przez konstytucję włoską, ma prawo do azylu na terytorium Republiki Włoskiej na warunkach określonych prawem. Kryteria przyznania prawa do azylu są zatem znacznie szersze niż te przewidziane w Konwencji Genewskiej, ale mając na uwadze fakt, że owa zasada konstytucyjna nie była dotychczas stosowana, jedynymi źródłami, które pozwalają na ochronę uchodźców, wnioskujących o udzielenie im azylu, a więc osób znajdujących się w szarej strefie ochrony (nie są one chronione ani przez państwo, z którego pochodzą, ani przez państwo, do którego przybyli), jest jeden artykuł ustawy Martelli (art. 1 ustawy nr 39/90), jedyny nieuchylony „Jednolitym tekstem” oraz dwa rozporządzenia wykonawcze i niektóre okólniki.

Często zdarza się, że występują problemy związane z określeniem danych statystycznych, co prowadzi z kolei do trudności w porównywaniu danych na szczeblu europejskim. Istotnie, uchodźcy, którzy uzyskali azyl mogą zostać pomyleni z uchodźcami starającymi się taki azyl uzyskać (a więc tymi, którzy dopiero złożyli wnioski o azyl i nie otrzymali jeszcze odpowiedzi), wysiedleńcami i uchodźcami (którzy podczas ucieczki znajdują się bliżej obszarów, z których pochodzą i mogą korzystać z form ochrony tymczasowej).







Zgodnie z oficjalnymi, w miarę aktualnymi, danymi (2001) we Włoszech przebywa 23 000 uchodźców (z czego 10 000 korzysta z ochrony ze względów humanitarnych), pochodzących z krajów bałkańskich, Bliskiego Wschodu, Azji Środkowej i z Afryki, uciekających przed wojnami albo złymi warunkami życia. Domniemana inwazja imigrantów, co do której pojawiają się obawy wraz z każdym pojawieniem się u południowych wybrzeży na horyzoncie pontonów lub innego rodzaju obiektów pływających lub na każdą wiadomość na temat przekroczenia północno-wschodniej granicy, w rzeczywistości wiąże się w przypadku Włoch z danymi dużo niższymi niż te, które dotyczą innych państw europejskich, takich jak Szwecja, Dania, Niemcy czy Holandia. Jednakże nie ma wątpliwości co do tego, że lata 90. odznaczały się stałym wzrostem liczby składanych wniosków o ochronę. W ciągu tego okresu odnotowano również kilka poważniejszych przypadków wzrostu liczby związanych z wydarzeniami na Bałkanach (najpierw kryzys w Albanii, następnie wojna w Bośni i Kosowie). Pod koniec ubiegłego dziesięciolecia zwiększyła się liczba wniosków składanych przez Kurdów z Turcji i Iraku, a także Irańczyków i obywateli Afganistanu. W związku z tym charakter Włoch z kraju pośredniego zmienił się na docelowe miejsce napływu osób, które występują o udzielenie azylu.

W Europie podział ciężaru związanego z rozpatrywaniem wniosków o azyl powinien być zagwarantowany przez Konwencję Dublińską (1990), zgodnie z którą pierwszy kraj wjazdu jest odpowiedzialny za ocenę samego wniosku. Niektóre dyrektywy wspólnotowe próbowały doprowadzić do ujednoczenia wielorakiej panoramy państw europejskich dotyczącej przyjmowania uchodźców i przyznawania im odpowiedniego statusu (15 różnych ustaw), jednak w ciągu ostatnich dwóch lat proces harmonizacji napotkał na wiele przeszkód.

W myśl obecnie obowiązującej procedury, osoba ubiegająca się o ochronę ma obowiązek złożenia wniosku na granicy, a jeżeli już wjechała na terytorium kraju, we właściwej kweturze. Wniosek jest następnie przekazywany centralnej komisji zajmującej się przyznawaniem statusu uchodźcy, która jest jedynym właściwym organem do podejmowania decyzji a) w sprawie nadawania statusu zgodnie z Konwencją Genewską b) w sprawie odrzucania wniosku, lub c) w sprawie nieudzielenia statusu uchodźcy, jednak z zaleceniem kierowanym do kwestury mówiącym o wydaniu pozwolenia na ochronę humanitarną. Od złożenia wniosku do czasu wydania przez Komisję decyzji może upłynąć od 9 do 19 miesięcy; w tym czasie wnioskodawcy, zgodnie z prawem, nie przysługuje prawo do podjęcia pracy i może on otrzymać od prefektury zapomogę pierwszej pomocy wynoszącej nieco powyżej 17 euro na dzień wypłacaną nie dłużej



niż przez 45 dni, lub przez okres, który uważa się za czas trwania całej procedury, co oznacza, że jedna osoba, rodzina składająca się z 7 osób, kobieta z niemowlęciem mogłyby się utrzymać się zarówno pod względem wyżywienia, mieszkania, zdrowotnym, ... nawet przez dłużej niż rok. Z drugiej strony nie istnieje żaden szczegółowy przepis w sprawie przyjmowania.

Pomoc osobom ubiegającym się o azyl i uchodźcom została z konieczności włączona do obowiązków instytucji publicznych, które wyznaczają do tego ośrodki pomocy i prywatne organizacje społeczne.

Pierwszym krajowym projektem, rozpoczętym w 2001 r. działającym do chwili obecnej, który przewiduje działania skoordynowanej strategii przyjmowania, pomocy integracji społeczno-gospodarczej i (ewentualnej) dobrowolnej repatriacji z doprowadzeniem, jest Krajowy Program w sprawie Azylu (wł. *Programma Nazionale Asilo* – PNA), realizowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, ACNUR i Krajowe stowarzyszenie gmin włoskich (wł. *Associazione Nazionale Comuni Italiani* – ANCI) i finansowany w części ze środków pochodzących z ośmiotysięcznej części zadeklarowanego podatku rocznego, który w przypadku Włoch jest odprowadzany na potrzeby wspólnot wyznaniowych, i w części z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, w którym uczestniczyło ponad sto gmin i, pod koniec pierwszego roku działalności, objęło około 2500 osób.

Ustawa Bossi-Fini wprowadziła pewne niepokojące innowacje, które grożą wyeliminowaniem, z jednej strony, etycznego znaczenia azylu, z drugiej natomiast, gwarancji dostępu do procedury azylowej, braku możliwości odrzucenia wniosku, prawa do obrony. Do najbardziej znaczących środków ustanowionych nową ustawą należy wprowadzenie uproszczonej procedury obejmującej przypadki nielegalnego wjazdu i pobytu (w sposób zrozumiały dotyczy to większości przypadków osób, które uciekają przed prześladowaniami/wojnami); obowiązkowe zajęcie się tymi przypadkami w ośrodkach identyfikacji; fakt, że nie przewidziany został skutek zawieszający ewentualne odwołanie w przypadku odrzucenia wniosku i, wynikającego z tego tytułu, obowiązku opuszczenia terytorium kraju (odwołanie powinno być składane z zagranicy!); ustanowienie komisji lokalnych będących wsparciem dla komisji krajowej; i wreszcie zniesienie zapomogi pierwszej pomocy.

Pomimo znaczenia najbardziej pozytywnego elementu wprowadzonego ustawą (poprawka dotycząca Krajowego Programu w sprawie Azylu), mającego na celu wzmocnienie zdecentralizowanych doświadczeń związanych z przyjmowaniem i pomocą, przyśpieszone i skrócone procedury oraz ograniczenia związane z możliwością ochrony nie tylko rozszerzają zakres uprawnień wynikających z decyzji, ale w rzeczywistości pozbawiają znaczenia skuteczność wykonywania prawa i zwracania się o ochronę.



## 9. Uwagi dotyczące struktury zatrudnienia imigrantów we Włoszech i różnic regionalnych

W przypadku Włoch określono trzy główne sektory, w których imigranci najczęściej znajdują zatrudnienie: szeroko rozumiany przemysł, sektor usługowy niższego rzędu na obszarach miejskich i rolnictwo (Ambrosini, 2001).

Z drugiej strony zapotrzebowanie na pracę we włoskim sektorze przemysłowym, w przeciwieństwie do innych krajów, wydaje się stale wzrastać, mimo że koncentruje się w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw działających w środkowo-północnych regionach (Pugliese, 2001). Model przemysłu jest typowy dla regionu Triveneto (Veneto, Wenecja Julijska i Trydent-Górna Adyga), dla wschodniej Lombardii i coraz bardziej rozległych obszarów Włoch Środkowych (Emilia, Toskania i Marche); jego struktura opiera się na szerokiej sieci przedsiębiorstw o ograniczonych rozmiarach, które w większości przypadków potrzebują pracy wykonywanej przez robotników, szczególnie mężczyzn, o niskim poziomie kwalifikacji, na ogół o uregulowanej sytuacji prawnej. W tych właśnie regionach, w których stopa bezrobocia jest bardzo niska (zaledwie 3,5% przy średniej krajowej niewiele wyższej), przebywa większość legalnych imigrantów przebywających na terytorium Włoch i tych, którzy są zatrudniani przez przedsiębiorstwa działające, w większości przypadków, w sektorze przemysłowym; a więc są to pracownicy zagraniczni, pochodzący głównie z krajów Afryki leżących na południe od Sahary (obywatele Senegalu i Ghany), z krajów Maghrebu (w szczególności z Maroka i Tunezji), z Europy Wschodniej i subkontynentu indyjskiego (Indii, Bangladeszu i Pakistanu).

W dużych miastach, takich jak Rzym czy Mediolan (ale także Turyn, Genua, Neapol, Florencja i Bolonia) przeważające znaczenie ma zatrudnienie w sektorze usługowym, który w rzeczywistości jest tym sektorem, w którym w ostatnich latach odnotowano największą liczbę pracowników, będących obywatelami państw nienależących do UE.

W rzeczywistości, w przypadku wielkomiejskiego modelu charakteryzującego się przewagą zatrudnienia w sektorze usługowym, widoczne są dwa obszary zatrudnienia imigrantów, z których tym o największym znaczeniu jest praca w charakterze pomocy domowych. Jest to jeden z obszarów zatrudnienia, który charakteryzuje najwyższy odsetek obywateli zagranicznych (przede wszystkim w Rzymie i Mediolanie), wynoszący ogółem około połowy wszystkich imigrantów legalnie zatrudnionych we włoskich domach.





W tym zestawieniu kobiety, które stanowią 77,8% ogółu pracowników zagranicznych, pochodzą głównie z Filipin i subkontynentu indyjskiego, oraz z krajów Ameryki Łacińskiej (Peru i Ekwador) i Europy Wschodniej. Także ten sektor charakteryzuje duży odsetek przypadków pracy na czarno.

Drugim najważniejszym obszarem zatrudnienia w sektorze usługowym jest dział handlu, który obejmuje trzy czwarte całego sektora (wyłączając zatrudnienie w charakterze pomocy domowych); wysoka liczba imigrantów zatrudnionych jest także w przedsiębiorstwach świadczących usługi sprzątnia.

Natomiast w handlu duża część imigrantów działa na zasadzie samozatrudnienia. W ciągu ostatnich lat pojawiło się także wiele przedsiębiorstw handlowych, których właścicielami są cudzoziemcy, szczególnie w Mediolanie i Rzymie (restauracje, sklepy spożywcze, fryzjerzy, sklepy mięsne, stragany, sklepy oferujące różnego rodzaju towary, takie jak odzież, wyroby skórzane, przedmioty etniczne, itd.).

Jednak to przede wszystkim w dużych miastach wielu imigrantów znajduje zatrudnienie w budownictwie, a więc działalności powszechnej na całym terytorium kraju, charakteryzującej się dużym stopniem zatrudnienia zagranicznej siły roboczej (w dwóch przypadkach na trzy są oni zatrudnieni na czarno i często nie posiadają pozwoleń na pobyt); pojawiają się też firmy, których właścicielami są cudzoziemcy (w szczególności Polacy, Marokańczycy i Peruwiańczycy).

Sektor budowlany ma szczególny charakter, ponieważ co piąty pracownik jest obcokrajowcem; w sektorze tym zatrudnionych jest 406 000 imigrantów (21,2% z ogólnej liczby 1 912 000), z czego jedynie 20% jest zatrudnionych zgodnie z prawem. Na obszarach miejskich liczba tego rodzaju siły roboczej dochodzi do 50% ogółu, a niekiedy nawet do 80%.

Są to dane potwierdzone przez kasy budowlane (wł. *Casse edili*), w których ostatnio, przynajmniej na podstawie danych dostarczonych przez sektorowy związek zawodowy, liczba rejestracji pracy obywateli zagranicznych znacznie wzrosła; wzrost ten określa się na poziomie 400%; Istotnie liczba nowo zarejestrowanych wyniosła 175 000 osób, co stanowi 28% wszystkich nowych rejestracji (625 000), przy stałym wzroście liczby zarejestrowanych cudzoziemców, co pozwala przypuszczać, że sektor ten w krótkim czasie stanie się sektorem z przeważającą liczbą zagranicznej siły roboczej. Lombardia, w której żyje ponad 84 000 pracowników zagranicznych jest regionem, w którym liczba ta jest najwyższa, na drugim miejscu plasuje się region Veneto z liczbą 46 000, następnie Lacjum z 34 000 i Emilia-Romania z 32 000 osób.





Jednocześnie chodzi o sektor pracy, w którym raczej nie ma gwarancji pracy, i który charakteryzuje się wysoką liczbą wypadków przy pracy (w 2006 r. miało miejsce 258 przypadków śmiertelnych wśród pracowników, co stanowi wzrost odsetka wypadków śmiertelnych o 35%); niemniej jednak należy pamiętać o tym, że około 2000 nieszczęśliwych wypadków nie jest zgłaszanych (jako że dotyczą one pracowników nielegalnie wykonujących pracę; liczba pracujących na czarno obcokrajowców stanowi 20% siły roboczej). Godny uwagi jest fakt, że 16% śmiertelnych wypadków miało miejsce wśród pracowników zagranicznych (w 2006 r. liczba takich przypadków wyniosła 42, w porównaniu do roku poprzedniego, w którym miało miejsce 35 takich przypadków); spośród regionów, w których odnotowano większą liczbę wypadków w pracy na pierwszym miejscu znalazł się region Veneto z 9 przypadkami śmiertelnymi, następnie Lombardia z 8 i Emilia z 7 przypadkami; wypadki dotyczą głównie młodych osób w wieku między 26 a 35 rokiem życia. Oczywiście pracownicy zagraniczni pracujący w sektorze budowlanym to prości robotnicy, nieposiadający szczególnych kwalifikacji czy kompetencji; 70% z nich wykonuje zadania najbardziej wyczerpujące i gorzej (lub źle) płatne. W rzeczywistości pracownicy imigracyjni otrzymują wynagrodzenie poniżej średniej otrzymywanej przez pozostałych pracowników, pracujących w tym samym sektorze i, w zasadzie można powiedzieć, że robotnicy imigracyjni zarabiają średnio o 24% mniej niż inni pracownicy. Robotnicy wyspecjalizowani stanowią zaledwie 9% zagranicznej siły roboczej w porównaniu do 30% ogólnej liczby.

Wreszcie trzeci rodzaj działalności to działalność rolnicza. Należy podkreślić, że we Włoszech, już od pierwszego okresu imigracji, rolnictwo w południowej części kraju, charakteryzujące się często sezonowym rodzajem zatrudnienia, zapewniło łatwo dostępne, chociaż jednocześnie bardzo niejednorodne, nielegalne i narażone na wyzysk, miejsca pracy dla imigrantów (Ambrosini, 2001). Dane na temat pracowników rolnych, którzy pracują na podstawie zgodnej z prawem umowy, w większości mieszkających na środkowo-północnych obszarach kraju, wskazują na istnienie dwóch odmiennych warunków pracy: systemów rolnych północnej i środkowej części Włoch, charakteryzujących się rosnącym stopniem legalnego zatrudnienia (na przykład w hodowlach bydła i trzody chlewnej na Równinie Padańskiej lub w sadach Trydentu-Górnej Adygi) i sytuacji, która ma miejsce na południu Włoch, charakteryzującej się naruszaniem przepisów związków zawodowych i nielegalnym charakterem stosunków pracy, braku umów, wypłat na czarno i pracy na akord (przy zbiorach pomidorów, co jest klasycznym przykładem pracy sezonowej na południu, wypłata jest obliczana na podstawie liczby zapełnionych skrzynek).





### Część III

#### 10. Dodatkowe uwagi na temat zjawiska imigracji we Włoszech

Będziemy opierać się na danych pochodzących z XXI wieku.

W tym kontekście szczególnej uwagi wymagają kwestie związane z wartościami liczbowymi dotyczącymi obecności pracowników zagranicznych we Włoszech. Obecność pracowników zagranicznych we Włoszech wynika z wielu powodów, spośród których należy wspomnieć o włoskim rynku pracy, który potrzebuje dodatkowej siły roboczej, aby utrzymać rytm produkcji; o łączeniu rodzin, a więc zjawisku nabierającym znaczenia w odpowiedzi na chęć osiągnięcia stabilnej sytuacji rodzinnej; o wzroście liczby małoletnich, należących do drugiego pokolenia, urodzonego i wychowanego już we Włoszech, i są coraz liczniejsi w szkołach; o potrzebach imigrantów pierwszego pokolenia, zamieszkujących już na stałe w kraju, korzystających z obszarów integracyjnych, które wymagają większej aktywności z poszanowaniem zasad społeczeństwa włoskiego a także innych kultur, których są przedstawicielami; o promocji polityki otwartej na perspektywę współżycia międzykulturowego i uzyskiwaniu środków niezbędnych do jego realizacji na różnych poziomach (od mieszkań do życia kulturalnego); oraz o stale rosnącej presji na granice ze strony ludności zmuszonej do migracji zarobkowej.

Nie może umknąć uwadze szczególne znaczenie sytuacji, zauważonej już pod koniec 2000 r., która uwidoczniła się po wejściu w życie polityki limitów napływowych.

Zgodnie z danymi uzyskanymi w połowie lutego 2001 r., w 2000 r. wydano 271 517 nowych pozwoleń (dla porównania w 1999 r. wydano 3000) ważnych do końca roku, zarówno nowo przybyłym imigrantom, jak i osobom, które uregulowały swoją sytuację prawną w związku z pobytami. Liczba nowych pozwoleń na pracę (145 000) jest niższa o 10 000 w stosunku do tych wydanych w 1999 r., podczas gdy zwiększyła się liczba wydanych pozwoleń na łączenie rodzin z 56 000 do 73 000. Z tytułu azylu i ochrony humanitarnej w 2000 r. wydano około 17 000 pozwoleń, z których jedynie jedna trzecia była ważna do końca roku. Liczba pozwoleń wydanych osobom, które wjechały bezpośrednio na terytorium kraju z zagranicy wynosiła około 155 000, z czego około 20 000 to pozwolenia tymczasowe; w 1999 r. nowe przepływy będą liczyły 130 000.

Z drugiej strony zasadnicze znaczenie ma uwzględnienie faktu, że nowe pozwolenia to nie zawsze wzrost liczby osób przebywających na teryto-



rium kraju. W 1999 r. wydano 268 000 nowych pozwoleń, a wzrost liczby osób przebywających wyniósł 219 000, podczas gdy w 2000 przy 271 000 nowych pozwoleń liczba przebywających wzrosła o 137 000. Różnica ta ma miejsce nie tylko dlatego, że pewna liczba pozwoleń jest w trakcie rejestracji (co dokładnie mówi ISTAT), ale także dlatego, że jakaś część imigrantów opuszcza Włochy. W 2000 r. wzrost liczby przebywających na terytorium kraju imigrantów wyniósł 137 000, co oznacza że wyłączając tych, którzy w tym okresie opuścili terytorium kraju, 6 nowych imigrantów przypadło na 2000 Włochów na stałe mieszkających we Włoszech. Pod koniec 2000 r. liczba obywateli zagranicznych we Włoszech, zarejestrowanych jako posiadający pozwolenie na pobyt wynosiła 338 153, z czego 54% stanowili mężczyźni, 10,9% obywatele wspólnotowi, o jeden punkt procentowy mniej niż rok wcześniej, skupiając się w dwóch regionach (Molise i Umbrii) i w 25 prowincjach. Imigranci pochodzący z krajów nie należących do UE przekraczali 90% na obszarach północno-wschodnich i na wyspach. W tym okresie, uwzględniając pozwolenia ważne, ale jeszcze nie zarejestrowane, i małoletnich wpisanych do pozwoleń na pobyt swoich rodziców, dochodzi się do szacunkowych wyników mówiących o łącznej liczbie 1 687 000 obcokrajowców przebywających na terytorium Włoch.

Wartość procentowa tej obecności wynosi 2,9% przy około 57 700 000 mieszkańców, i wzrasta rocznie o około 3%, podobnie jak w Zjednoczonym Królestwie; poniżej tej wartości plasują się kraje takie jak Francja i Niemcy (odpowiednio 6% i 9%) lub kraje o średniej wielkości, takie jak Austria, Belgia, Dania i Szwecja.

Powody pobytu na terytorium Włoch wskazują na pewną, stałą w latach 90., tendencję do ustabilizowania własnej sytuacji; około 9 na 10 imigrantów żyje na terytorium kraju z powodów zarobkowych i rodzinnych. Wśród osób obecnych w kraju z innych powodów dużą część stanowią osoby przebywające przez pewien okres. Najważniejszymi powodami tej tendencji idącej w kierunku stabilizacji wydają się być:

<b>Powód pobytu</b>	<b>Liczba wydanych pozwoleń %</b>	<b>Kobiety %</b>	<b>Obywatele UE</b>
Praca	850.715	52,0	8,1
Rodzina	354.850	78,7	8,9
Względy religijne	55.064	52,1	24,6
Fakultatywne miejsce zamieszkania	45.295	40,8	62,7
Nauka	35.740	55,4	22,5

Zakładając, że połowa studentów przebywa na terytorium kraju tymczasowo oraz dodając pozostałe powody tymczasowego pobytu (turystyka, staże, zdrowie, misje, interesy, sport i tymczasowa ochrona) dochodzi się do 64 000 pozwoleń (około 5%) wydawanych na pobyty na krótki okres.

Krótką uwagą na temat zmian sytuacji państw pochodzenia w szczególnym okresie naznaczonym wydarzeniami po 2000 r.

W ciągu tego okresu liczba osób przebywających na terytorium Włoch, a więc bez uwzględniania obywateli zagranicznych, którzy opuścili kraj lub których pozwolenie straciło ważność, w latach 1999 i 2000 wzrosła o 137 000 osób, co stanowiło średnią wartość 10,9% rozłożoną na obszarach subkontynentalnych, zgodnie z zamieszczonym poniżej podsumowaniem uwag.

Powyżej średniej	Subkontynent indyjski 15,5% Europa Wschodnia i Daleki Wschód 15,5% Ameryka Łacińska 11,5%
Poniżej średniej	Afryka (w szczególności, Afryka Północna 8,7%) bliski Wschód 9,0%
Dużo poniżej średniej	Unia Europejska 4,1% Oceania 1,5% Ameryka Północna 1%

Godny podkreślenia jest fakt, że napływ imigrantów z krajów o wysokim stopniu rozwoju odznacza się stałym spadkiem, a z krajów Afryki i Ameryki Łacińskiej utrzymuje się na mniej więcej takim samym poziomie, w porównaniu do stale utrzymującego się napływu ze wschodu Europy i wzrastającego napływu z krajów subkontynentu indyjskiego.

Poniżej zamieszczono ogólne tendencje wynikające ze wzrostu, który odnotowano w przypadku 10 krajów podanych pod względem wielkości liczbowych:

- Maroko 159.599 (+13.108)
- Albania 142.066 (+26.311)
- Rumunia 68.929 (+17.309)
- Filipiny 65.353 (+4.391)
- Chiny 60.075 (+12.967)
- USA 47.418 (-150)
- Tunezja 45.680 (+1.636)
- Jugosławia 40.039 (-14.659)
- Senegal 38.982 (+1.569)
- Niemcy 37.269 (+1.897).



Wzrost liczby obywateli zagranicznych przebywających na terenie Włoch wynoszący powyżej 50% dotyczy czterech krajów (w kolejności: Albania, Rumunia, Maroko i Chiny)

Należy podkreślić, że wśród innych grup narodowych poziom 30 000 osób przekraczają obywatele: Sri Lanki 33 669, Egiptu 32 841, Polski 31 372 i Indii 30 338; poziom 20 000: obywatele Peru 29 896, Francji 26 354, Zjednoczonego Królestwa 23 203, Macedonii 21 898 i Bangladeszu 20 820; poziom 15 000: obywatele Nigerii 19 941, Ghany 19 360, Brazylii 19 277, Hiszpanii 18 700, Pakistanu 18 259, Szwajcarii 17 625, Chorwacji 16 942; podczas gdy poziom 10 000: dotyczy obywateli Rosji 13 445, Algierii 13 216, Bośni i Hercegowiny 11 869, Dominikany 11 405, Ekwadoru 10 959.

Pod względem wartości bezwzględnych rejestruje się niewielki wzrost ludności pochodzącej ze wschodu Europy (51 058 osób), który osiąga poziom trzech czwartych poziomu wzrostu liczby Afrykańczyków (28 269) i Azjatów (37 870), podczas gdy w przypadku obywateli Ameryki Łacińskiej liczba ich wzrosła jedynie o 11 869 osób.

Aby odpowiednio przedstawić dynamikę wzrostu różnych grup narodowych, można oprzeć się na wartościach procentowych odnoszących się do 20 narodowości, które można przedstawić w następujący sposób:

Znaczący wzrost	Bangladesz 41,0%, Rumunia 33,5%, Chiny 27,5%, Albania 22,7, Indie i Macedonia 18,5%
Wzrost bliski średniej zawierającej się między 7% a 13%	Polska 13,2%, Peru 12,9%, Sri Lanka 12,7%, Maroko 8,9% i Filipiny 7,1%
Wzrost dużo poniżej średniej lub spadek obecności	Niemcy 5,4%, Francja 5,1%, Senegal 4,2%, Zjednoczone Królestwo 3,7%, Tunezja 2,7%, Zjednoczone Królestwo -0,3% i Jugosławia -9,1% (spadek prawdopodobnie związany jest z powrotem mieszkańców Kosowa)

## 11. Zjawisko imigracji i realia prowincji: „czworobok imigracji”

W omawianym okresie w 35 prowincjach włoskich zamieszkiwało 10 000 imigrantów, przyjmując zawsze za punkt zwrotny nadejście XXI wieku.

Dla potrzeb bardziej szczegółowej analizy sytuacji imigrantów na obszarach prowincji, podzieliliśmy na kategorie te, w których przebywa powyżej 10 000 imigrantów w zależności od zmian, które zaszły w tym właśnie okresie, oraz w porównaniu do ubiegłego roku, mając przy tym na uwadze fakt, że wzrost na poziomie krajowym wyniósł 10,9%:

Sytuacja deficytowa	Ragusa -38,6% Catania -13,2% Bari -11,9% Modena -5,8 Varese -4,0% Palermo -1,9%
Wzrost poniżej średniej (poniżej 9%)	Turyno 8,7% Neapol 7,2% Perugia 5,5% Genua 7,4% Bolzano 2,5% Triest 7,7% Caserta 7,7%
Wzrost bliski średniej (9-12%)	Rzym 11,4% Bolonia 10,7% Bergamo 10,5% Wenezja 11,9 Como 10,9% Parma 9,4%
Wzrost powyżej średniej (13% i więcej)	Florencja 51,6% Forlì 32,2% Prato 31,9% Ancona 23,9% Pordenone 22,1% Mediolan 20,0% Treviso 18,5% Vicenza 17,6% Padwa 17,5% Trydent 17,4% Udine 16,8% Reggio Emilia 16,0% Mantua 14,7% Brescia 13,9% Macerata 13,9% Weronia 13,2%

Najbardziej intensywny napływ imigrantów wydaje się koncentrować w ramach swego rodzaju czworoboku, który tworzą niektóre prowincje regionu Triveneto, Lombardii, Emilii-Romanii i Marche, a więc obszary charakteryzujące się intensywną i dynamiczną sytuacją w kontekście produkcji i zatrudnienia.

Jeśli chodzi o wartości bezwzględne, prowincje Rzymu (222 588) i Mediolanu (174 460) pozostają nadal dwoma najważniejszymi ośrodkami migracyjnymi, przy czym liczby imigrantów w tych dwóch miastach zbliżają się do siebie: liczba imigrantów w Mediolanie, w porównaniu do liczby imigrantów w Rzymie, zmienia się z 72,7% do 78,4%, podczas gdy na poziomie regionalnym Lacjum (245 666 przebywających), które w 1999 r. znajdowało się na poziomie 83,2%, Lombardii (308 408 przebywających) plasuje się na poziomie 79,7%.

W porządku liczbowym następnie znajdują się 3 prowincje, w których zamieszkuje ponad 40 000 imigrantów: Turyn 48 737, Neapol 44 953 i Florencja (która objęła różne pozycje) z liczbą 42 963, następne miejsca zajmują Brescia, Vicenza, Weronia, Bolonia (30 000), Bergamo, Treviso, Perugia, Genua (20 000) Padwa, Bolzano, Reggio Emilia, Modena, Varese (15 000/19 000).

Szczegółowe dane dotyczące obecności imigrantów wskazują na znaczące wskaźniki mówiące o realizującym się procesie integracyjnym, które pozwalają na określenie głównych tendencji z podziałem na poszczególne obszary geograficzne. Nowe przepływy są oczywiście pierwszym miernikiem dynamiki migracyjnej, który w północno-wschodniej części Włoch ma przebieg o czysto fizjologicznym charakterze, ponieważ liczba nowych pozwoleń przekracza liczbę osób, które wystąpiły z wnioskiem o uregulowanie ich sytuacji prawnej w 1998 r., co w konsekwencji umożliwiło odwołanie danych na temat starej strefy bez zamykania możliwości wjazdu nowym osobom. Natomiast na innych obszarach geograficznych, zależność ta nie jest aż tak pozytywna – godny uwagi przypadek północno-za-

chodniej i środkowej części kraju, region Lacjum. W południowej części kraju regionem o najmniej korzystnej sytuacji jest Kampania.

Największy wpływ na ludność miejscową ma miejsce na północnych i środkowych obszarach kraju: odpowiednio 3% i 4% w porównaniu do Południa, w przypadku którego odsetek ten wynosi 1,2%.

Jeśli chodzi o rodzaj osiedlenia się interesujące jest porównanie wskaźników odnoszących się do poszczególnych części kraju ze średnią krajową:

	Północny- zachód	Północny- wschód	Część centralna	Południe	Wyspy
<b>Osiedlenie się rodziny</b>					
Obecność kobiet	-	=	+	=	-
Obecność małżonków	+	+	-	+	+
Względy rodzinne	=	+	-	+	+
Małżonkowie z dziećmi	+	+	-	+	=
Obecność małych dzieci	+	+	-	-	-
Małoletni uczęszczający do szkoły	+	+	+	-	-
Obecność osób starszych	=	-	+	-	-
<b>Stale miejsce zamieszkania</b>					
Obecność od ponad 5 lat	=	=	+	-	=
Obecność od ponad 10 lat	=	-	+	-	+
Nabywanie obywatelstwa	-	+	-	-	-
Małżeństwa mieszane	=	=	-	+	=
<b>Zatrudnienie</b>					
% pracowników najemnych	+	+	-	-	-
Pracownicy najemni	+	+	-	-	-
Wpływ % na bezrobocie	-	-	-	+	+
Stopień zatrudnienia	=	+	-	-	-
% posiadających własną działalność gospodarczą	+	=	-	-	+
Zdolności oszczędnościowe	-	-	+	=	+



Znaczenie tych wskaźników uwidacznia różne modele osiedleńcze, jakie występują na różnych obszarach kraju. Północno-wschodnia część kraju, mimo że charakteryzują ją ostatnie napływy, jest obszarem, który oferuje największe możliwości bardzo rozbudowanej integracji, podczas gdy mniejsze są możliwości oszczędnościowe, związane być może z wysokim kosztem osiedlenia się (wystarczy pomyśleć o problemie związanym z mieszkaniem). Także na północno-zachodnich obszarach, na których tendencja osiedleńcza miała miejsce wcześniej, oczywisty jest wymiar rodzinny i, z wyjątkiem Ligurii, integracja związana z pracą wydaje się zadowalająca. W środkowej części kraju, która zawsze była pierwszym miejscem napływu imigrantów (jedna czwarta przebywających w kraju imigrantów żyje tu od ponad dziesięciu lat), osiedlenie się rodzin nie jest aż tak istotnym wskaźnikiem, jak inne dotyczące procesu integracji (przypadki nabywania obywatelstwa i małżeństwa mieszane) i możliwości związane z rynkiem pracy; jednakże na obszarze tym (w regionie Lacjum, a zwłaszcza w regionie Toskanii) znacząca jest wysokość przekazów pieniężnych przesyłanych zagranicę w przeliczeniu na jedną osobę (to skutek imigracji związanych w dużym stopniu z przedsiębiorczością). Południe, a więc znany obszar rozjazdów, pod względem osiedlania się rodzin i stałego zamieszkania jest dużo mniej pozytywny; liczba małoletnich nie jest jeszcze odpowiednia, niemniej jednak występują tu przypadki małżeństw z dziećmi. Wreszcie wyspy w porównaniu do południowej części kraju znajdują się w sytuacji bardziej korzystnej, jeśli chodzi o stabilny charakter zamieszkania i stopień zatrudnienia. Podobnie jak północno-zachodnia część kraju, wyspy charakteryzują się wysokim odsetkiem imigrantów prowadzących własną działalność, którzy posiadają dużą zdolność oszczędnościową.

## 12. Rynek pracy, migracja i prawa

Po nawet powierzchownym zbadaniu rozmieszczenia terytorialnego pracowników migracyjnych we Włoszech, posiadamy informacje na temat warunków wynagrodzeniowych, prawnych i humanitarnych w jakich wykonują swoją działalność.

Mamy do czynienia z szerokim i zróżnicowanym szeregiem sytuacji; legalny i nielegalny charakter pracy przejawia się w różnych formach w zależności od sektora i obszaru kraju. W niektórych przypadkach pochodzenie pracowników nie jest decydujące jeśli chodzi o relacje z pracodawcą i wykonywaną działalnością, w innych fakt bycia imigrantem ma ogromny wpływ na warunki pracy, zmuszając niekiedy do przyjmowania pracy nielegalnej, zmiennej i słabo opłacanej.





W rzeczywistości istnieją przyczyny i procesy bardzo ogólne, które dotyczą wszystkich lub prawie wszystkich krajów rozwiniętych, które można określić jako drugorzędny poziom rynku pracy, a więc taki poziom, który wiąże się z mniej chronionym i kontrolowanym zatrudnieniem, w mniejszym stopniu podlegającym oficjalnym zasadom związanym z umowami o pracę i ochroną ze strony państwa i związków zawodowych. Także w następstwie procesów przekształcania w sektor usługowy, o których wcześniej była mowa, które spowodowały zapotrzebowanie na niewykwalifikowaną siłę roboczą w służbach miejskich, odnotowano wzrost zatrudnienia do wykonywania pracy tymczasowej i niepewnej, która najczęściej przyjmują imigranci. Jeśli chodzi o pracę w sektorze przemysłowym, w którym dzięki walce związków zawodowych w ciągu ostatnich dziesięcioleci obowiązywało silne uregulowanie kwestii związanych z zatrudnieniem, uelastycznienie umów, outsourcing niektórych funkcji i restrukturyzacja procesu produkcyjnego poprzez rozproszenie geograficzne i mechanizm podwykonawstwa, sytuacja związana z przestrzeganiem praw pracowników stała się bardzo niepewna, płynna i wymykająca się spod kontroli. Można zatem powiedzieć, że we Włoszech istnieje, ogólnie rzecz biorąc, problem związany z legalnością pracy (szczególnie poważny jeśli weźmie się pod uwagę znaczenie jakie w naszym kraju ma tak zwana czarna gospodarka i gospodarka nieformalna); jest to zagadnienie, które wiąże się z obecnością pracowników o najgorszej sytuacji, bardziej skłonnych do zaakceptowania niekorzystnych warunków pracy oraz najmniej poinformowanych o przysługujących im prawach.

Bardzo często pracownicy pochodzący z Polski, podobnie z resztą jak inni obcokrajowcy, znajdują się w gorszej sytuacji niż jakikolwiek pracownik będący Włochem; chodzi przede wszystkim o sytuację ekonomiczną, np. konieczność przesłania pieniędzy do kraju pochodzenia, gdzie żyje rodzina utrzymująca się z przesyłanych jej pieniędzy; brak jakiegokolwiek wsparcia w celu obniżenia kosztów utrzymania, brak pomocy w znalezieniu lepszej pracy; o nieznaną społeczność włoskiego (nie znają wielu Włochów i możliwości zatrudnienia), a także o trudności językowo-kulturowe (chodzi nie tylko o nieznaną języka, ale także o nieznaną zasad i zachowań, praw i obowiązków związanych z tzw. „kulturą pracy” we Włoszech); o odmienność z punktu widzenia prawa (status prawny imigranta, który jest inny niż status prawny obywatela włoskiego, pod wieloma względami jest niekorzystny dla imigrantów, mniej stabilny ponieważ przyznany status może zostać odwołany ze stosunkowo błahych powodów; i wreszcie o słabości psychologiczne (odizolowanie, samotność imigranta, odległość od własnego kraju, oczekiwania własne i rodziny, strach przed nieodpowiednim wykorzystaniem inwestycji, jakie rodzina musiała poczynić w związku z jego wyjazdem do obcego kraju.





Starając się podsumować, można zatem powiedzieć, że z jednej strony istnieje pewien zespół warunków na rynku pracy, które wymagają siły roboczej elastycznej, potulnej i dającej się wykorzystywać, skłonnej do wykonywania ciężkiej pracy a jednocześnie nie żądającej w zamian wysokiego wynagrodzenia, dobrych warunków pracy, zagwarantowania praw i bezpieczeństwa. Z drugiej strony należy pamiętać o szczególnie delikatnej sytuacji, w jakiej się znajduje imigrant – jest on na samym dole drabiny gwarancji i możliwości, i to go zmusza do podjęcia pracy wyłącznie w sektorach, w których zapotrzebowanie na pracowników jest wysokie, a zainteresowanie jest małe lub w ogóle nie istnieje (praca, której Włosi nie chcą wykonywać).

Istnieje także trzeci element, który w większym stopniu jest niemożliwy do oceny, mający wpływ na warunki pracy i na poszanowanie praw, a mianowicie subiektywność, czy, jeśli ktoś woli inaczej, sposób myślenia, włoskich pracodawców, przełożonych, kolegów z pracy czy klientów. W sytuacji gdy imigrant postrzegany jest jako ktoś inny, jako osoba nieposiadająca praw, bezwartościowa, którą można wykorzystać w taki sposób jaki się chce i nie jako osoba, z którą można by było zawrzeć stałą umowę o pracę, relacja będzie nierówna i krzywdząca dla pracownika – imigranta.

Połączenie się ze sobą tych wszystkich elementów ma ogromny wpływ na środowisko pracy imigrantów w naszym kraju i wskazuje na jakość w kontekście sytuacji związanych z pracą, z jakim spotykają się imigranci.

### **13. Problem pozwoleń na pobyt i statusu imigranta**

W niniejszym opracowaniu nie mamy możliwości dogłębnie przeanalizować problemu praw i obywatelstwa, rodzaju integracji jaką nasze społeczeństwo oferuje obcokrajowcowi i działań, jakie należy podjąć w związku z tymi zagadnieniami (Martiniello, 2000). Ograniczymy się jedynie do zasygnalizowania istnienia niektórych elementów, które wydają się nam istotne aby zrozumieć lepiej relację między statusem obcokrajowca, będącego obywatelem kraju nienależącego do UE, a realiami związanymi z prawem pracy.

Tymczasem należy wziąć pod uwagę fakt, że różne rodzaje pracy są zastrzeżone dla obywateli włoskich. Wszystkie stanowiska w instytucjach państwowych i w sektorze publicznym (ministerstwa, szkoły, szpitale, itd.) są w rzeczywistości zamknięte dla imigrantów, jako że ci nie posiadają obywatelstwa włoskiego. Tak więc imigrant może pracować jedynie w sektorze prywatnym, o ile oczywiście jego obecność na terytorium Włoch została legalnie zarejestrowana i posiada on pozwolenie na pobyt.

Pozwolenie na pobyt umożliwia imigrantowi korzystanie, oprócz tego że z podstawowych praw człowieka przysługujących każdej jednostce, to także





z praw cywilnych i społecznych obowiązujących w społeczeństwie danego kraju, a także zrównuje go w kontekście umów o pracę, w kontekście opieki zdrowotnej i edukacji, prawa do miejsca zamieszkania, swobody religijnej i praw rodzinnych z obywatelem włoskim. Jak wiemy obcokrajowcom nieposiadającym obywatelstwa nie przysługują prawa polityczne, co stanowi poważną przeszkodę w realizacji pełnego procesu integracji.

W każdym razie należy powiedzieć, że pozwolenie na pobyt, a zatem prawo do przebywania na terytorium Włoch zgodnie z prawem, nie jest łatwo wydawane wszystkim osobom, i podlega pewnym ograniczeniom, warunkom, terminom oraz wymogom, które bardzo ograniczają dostęp i możliwość korzystania z niego. Nawet jeśli istnieją różne rodzaje pozwoleń na pobyt (względny religijny, nauka, turystyka, zdrowie, względy rodzinne, humanitarne) większość z nich w naszym kraju jest na ogół przyznawana ze względu na pracę, co determinuje relację między prawem do pobytu we Włoszech a obowiązkiem wykazania na początku i raz na jakiś czas, że jest się dobrym pracownikiem.

Mimo że można wymienić kilka istotnych elementów lub podkreślić, na przykład, że przewidziany został pewien okres na znalezienie nowego zatrudnienia (w ustawie Turco-Napolitano z 1998 r. rzeczywiście zostały przewidziane roczne pozwolenia na pobyt w celu znalezienia pracy), fakt że istnieje tak silny związek między prawem do stałego miejsca zamieszkania, uznania ochrony i gwarancji państwowych oraz obowiązków pracy, wskazuje na co najmniej dwa problemy:

– kwestia wjazdu do Włoch i kwestia związana z odnowieniem dokumentów nie wiąże się z prawem osobistym, ponieważ obie kwestie są w zasadzie ograniczone dobrą wolą i decyzjami obywateli włoskich. Oznacza to, że często to pracodawcy, rodziny, instytucje i poszczególni obywatele dysponowali prawem do przyznania lub nieprzyznania możliwości regularyzacji, a więc prawem do podejmowania decyzji w sprawie losu danej osoby. W wielu przypadkach prawo to może przybierać nierówne formy wymiany między pracownikami imigracyjnymi i pracodawcami włoskimi, takie jak na przykład haracz, groźby odebrania pozwolenia na pobyt, zmuszanie do przyjmowania nałożonych warunków;

– z drugiej strony formy możliwości wjazdu zmuszają migrującego pracownika do uciekania się do pomocy ze strony obywateli włoskich, ale także do nielegalnych środków umożliwiających wjazd, co z kolei wiąże się z nielegalnym przebywaniem na terytorium kraju (jest to typowa sytuacja osób nieposiadających dokumentów zezwalających na pobyt).

Mimo że raz na jakiś czas we Włoszech są stosowane przepisy abolicyjne, tym co łączyło imigrantów był trwający pewien czas status osoby





przebywającej na terenie kraju nielegalnie, a więc osoby niewidocznej, niechronionej i nieposiadającej praw, zmuszonej do przyjęcia form pracy na czarno pozbawionej kompletnie gwarancji i formalnych umów. Sytuacja w jakiej znajdowali się imigranci została wręcz określona, szczególnie w kontekście praw, jako sytuacja „nie – osób” (Dal Lago, 1999).

Należy pamiętać, że także ci, którzy posiadają legalne pozwolenie na pobyt znajdują się w niepewnej sytuacji bytowej. Pozwolenie może zostać bowiem odwołane w momencie, gdy zostanie naruszone prawo, gdy mają miejsce zdarzenia niezgodne z prawem lub, stosując bardziej restrykcyjne wymagania wykładni prawa, nawet jeżeli istnieje jedynie podejrzenie prowadzenia działań niezgodnych z prawem lub nieodpowiednich zachowań. Może mieć miejsce taka sytuacja, a nawet miała już miejsce niejednokrotnie, że imigrant od dawna przebywający we Włoszech i posiadający stałą pracę, podwożąc swoim samochodem kobietę, która okazała się być prostytutką, jest zatrzymywany przez policję i uznawany za sutenera, w konsekwencji czego odwołane zostaje mu pozwolenie na pobyt i pospiesznie wydaje się postanowienie o jego wydaleniu.

#### 14. Wieloetniczne Włochy?

Zgodnie z niektórymi ocenami, we Włoszech jest zarejestrowanych co najmniej 2,8 mln obcokrajowców; w ciągu kolejnych dziesięciu lat przewidyuje się, że ta liczba się podwoi. Najwięcej imigrantów przebywa w części północnej kraju – 59% – i są to głównie obywatele takich państw, jak Rumunia, Albania, Maroko i Polska.

Chodzi o wieloetniczną rzeszę legalnie zarejestrowanych imigrantów. Liczba, jaką stanowią, tylko w ostatnim roku, wzrosła o 200 000 osób, a więc dwa razy tyle niż w roku 2000 r. Podobna sytuacja, a mianowicie podwojenie się liczby imigrantów, przewidywana jest na okres najbliższych 10 lat, i w ten sposób ludność zagraniczna osiągnie liczbę 5,5 miliona.

W Kanadzie ludność zagraniczna stanowi jedną szóstą całej populacji i jest to model, do którego Włochom jest najbliższej.

Rytm wzrostu (przyjazdy, łączenie rodzin i przypadki narodzin) niezmiennie przyspiesza i nic nie wskazuje na to, aby tendencja ta miała w najbliższej przyszłości ulec zmianie. Potencjalne napływy dochodzą do liczby 300 000 osób w skali roku. Należy pamiętać, że w 2004 r. liczba wjazdów w celu stałego osiedlenia się wyniosła 132 000, w 2006 r. liczba przypadków wjazdów ze względu na łączenie rodzin została oszacowana na 100 000, a popyt na pracowników będących obywatelami państw nie należących do UE wyniosła 240 000.







Liczba obcokrajowców przebywających we Włoszech (9 na 10 z powodów zarobkowych i z powodu łącznia rodzin) jest podobna to liczby obcokrajowców w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. W UE Włochy zajmują pozycję po Niemczech (7,3 mln) i Francji (3,5 mln) i w rzeczywistości jedna dziesiąta z 23 mln imigrantów przebywających na terytorium Unii Europejskiej żyje w naszym kraju. Duże miasta, takie jak Rzym i Mediolan są bliskie osiągnięcia lub przekraczają poziom 10%, tak jak to ma miejsce w różnych miastach europejskich. Dzieci imigrantów, których jest prawie pół miliona, stanowią prawie jedną dziesiątą łącznej liczby narodzin we Włoszech i ponad 4% studentów.

Imigracja skupia się głównie na północy (59%), następnie w centralnej części kraju (27%) i najniższy jej poziom odnotowuje się na południu kraju (14%). Liczba kobiet osiąga 1 350 000; prowincją w której przebywa najwięcej kobiet jest prowincja Neapolu (62,3%). Kalkuluje się, że jedna z 10 kobiet, niebędących obywatelami Włoch urodziła się we Włoszech. Czterech imigrantów na dziesięciu, którzy wjeżdżają na terytorium Włoch w celach zarobkowych, pochodzi z Rumunii, Albania, Maroko i Polska stanowią między 15% a 10%. Jeśli chodzi o osoby przybywające do Włoch z zamiarem stałego osiedlenia się, kalkuluje się, że 30% osób przebywa na terenie kraju od ponad 5 lat. Takich osób jest około 800 000, a połowa z nich powinna posiadać kartę pobytu.

Według ostrożnych szacunków liczba pracowników zagranicznych wynosi 2 160 000, co stanowi 9% siły roboczej, przy czym średnia stopa bezrobocia wynosi około 7–8% w przypadku Włochów. Przeważają umowy na czas określony i na niepełne etaty, podczas gdy spadło zatrudnienie w sektorach wymagających wyższych kwalifikacji (jedynie 1 na 10, trzy razy mniej niż Włosi).

## **15. (Oczywista) symbioza między zjawiskiem imigracji i światem pracy**

Należy podkreślić, że w sposób oczywisty pod koniec ostatniego wieku, jedynie 6 z 10 przebywających na terytorium kraju osób posiadało pozwolenie na pobyt z powodu pracy. W 2000 r. odnotowano znaczny wzrost (61,3%) liczby osób przebywających z przyczyn zarobkowych, podobnie jak w przypadku osób przebywających na terenie kraju ze względów rodzinnych (25,6%). W przypadku obywateli wspólnotowych nie występowała taka potrzeba i jedynie 45,3% przybyło do Włoch w celach zarobkowych: jedna osoba na pięć wybrała Włochy jako miejsce fakultatywnego miejsca zamieszkania.

Spśród 354 850 osób przebywających ze względów rodzinnych, większość stanowią kobiety (78,7%). W przypadku osób posiadających pozwo-



lenia na pobyt z powodów rodzinnych odnotowano wzrost o 46 622 osoby, co stanowi wzrost o 15,1%; Poza tym wiadomo, że wjazd na terytorium kraju z powodu łączenia rodzin jest, obok powodów związanych z pracą, główną drogą dostępu do Włoch.

W porównaniu do poprzedniego roku imigracyjna siła robocza wzrosła o 94 275 osób (+12,4%), przekraczając liczbę 800 000 osób, zarówno z powodu nowych przypadków wjazdu, jak i efektu regularyzacji pobytu i zatrudnienia osób, które już wcześniej przebywały na terytorium Włoch. Należy istotnie pamiętać, że małżonkowie, którzy przybyli początkowo z powodu łączenia rodzin, mogli i mogą zmienić charakter pobytu, stając się pracownikami, co możliwe jest także w przypadku małoletnich, którzy po ukończeniu 14 roku życia, mogą otrzymać pozwolenie na pobyt z powodów związanych z pracą.

Kiedyś, osobami posiadającymi pozwolenie na pobyt z powodów związanych z pracą (850 719) byli głównie mężczyźni (69,6%). Jedynie wśród obywateli wspólnotowych obecność kobiet w świecie pracy jest równa liczebnej obecności mężczyzn, podczas gdy w sektorze pracy wykonywanej w ramach własnej działalności różnica między dwiema płciami jest jeszcze bardziej widoczna, ponieważ liczba kobiet stanowi około 37,6% obywateli wspólnotowych, podczas gdy w przypadku innych narodowości wynosi ona 19%.

Pracę w ramach własnej działalności gospodarczej wykonuje 86 920 osób (6,3% ogółu) co, w porównaniu z ubiegłym rokiem, wynosi o jeden punkt procentowy więcej (o 20 964). Z kolei liczba pracowników najemnych (763 799) wzrosła o 73 111 osób.

Liczba osób bezrobotnych wynosi 87 323. W porównaniu do tych danych, uzyskanych w kwesturach w momencie wydawania lub odnawiania pozwolenia na pobyt, dużo wyższa okazuje się liczba osób wpisanych do urzędów pośrednictwa pracy, odnotowywana raz na trzy miesiące przez właściwe urzędy pracy.

Liczba osób zarejestrowanych jako poszukujące pracy lub jako szukające możliwości wejścia na rynek pracy wynosi 11 748, z czego 31,1% to kobiety. Jest to pierwsza informacja, wynikająca z oficjalnych danych statystycznych dotyczących nowego mechanizmu wjazdu na terytorium Włoch przewidzianego ustawą 40/1998, i w związku z tym, w ramach zapewnienia gwarancji przez osobę, która zaprasza do Włoch (gwarancja zabezpieczenia wyżywienia, mieszkania, opłat medycznych i podróży powrotnej), imigrant otrzymuje roczne pozwolenie na pobyt, które umożliwi mu poszukiwanie miejsca pracy. Rejestracja tego rodzaju pozwoleń, mimo że rozpoczęta została z opóźnieniem, wydaje się dotyczyć także pewnej liczby osób „samosponsorujących się”, które przybyły do Włoch w celu znalezienia pracy, nie mając zapewnionej gwarancji jej uzyskania.



Chodzi o okres, w którym widoczne jest niewielkie przyspieszenie rytmu, szczególnie w ciągu ostatnich dwóch lat, w północnej i środkowej części kraju, który zależy nie tylko od czynników związanych z wydalaniem, właściwych dla krajów pochodzenia, ale odczuwa także potrzeby naszego rynku pracy, łączenie rodzin i napływ osób poszukujących azylu lub przybyłych z powodów humanitarnych.

W ciągu 19 lat poprzedzających nadejście nowego wieku (lata 1982–2000), wzrost osiągnął ogółem 1 032 722 osób przebywających na terytorium kraju (54 000 w ciągu roku); szczególnie w ciągu ostatnich dwóch lat wyniósł 354 918 osób (34,4%), co dzieli się w następujący sposób: 21,2% i 218 759 osób przebywających w 1999 r. oraz 10,9% i 136 159 osób przebywających w 2000 r.

W świetle sytuacji, która miała miejsce w ciągu dwóch lat na przełomie ubiegłego i obecnego wieku, okazało się, że południowa część kraju stanowi duże pole zainteresowania dla imigrantów. W rzeczywistości w 1999 r. a więc roku, w którym ponad połowa (138 000) nowych pozwoleń na pobyt została przyznana osobom, które zwróciły się o uregulowanie ich sytuacji prawnej związanej z pobytem, południowa część kraju i wyspy odnotowały wzrost przekraczający 21%, podobnie jak region Veneto, Toskania i Marche. W 2000 r. natomiast, południe kraju i wyspy odnotowały albo niewielki wzrost (Kampania +7,6%) albo podobny poziom, jeżeli nie spadek (Sycylia – 12,2%, Apulia – 17,4%), będące konsekwencją masowego przemieszczania się imigrantów na północ lub zakończenie pobytu przez osoby, które przybyły do kraju z powodów humanitarnych.

Obszar, cieszący się dużym zainteresowaniem ze strony imigrantów, znajduje się na północ od Rzymu i w niektórych regionach centralnych. Na tych obszarach odnotowany wzrost w ciągu 2000 r. (13–14%) wyniósł trzy czwarte punktów procentowych powyżej średniej krajowej. W szczególności w środkowej części kraju, w regionie Lacjum, zarówno w roku 1999 jak i 2000, odnotowano wzrost o około 11%, podczas gdy w Toskanii po wzroście o 56,6%, jaki miał miejsce w 1999 r. W wyniku regularyzacji, nastąpił najwyższy spośród spadków odnotowanych we wszystkich regionach włoskich, a mianowicie spadek o 24,1% w 2000 r. W północno-zachodniej części kraju Piemont w ciągu obu tych lat odnotował wartości niewiele większe niż połowa średniego wzrostu krajowego, podczas gdy Lombardia w 1999 r. odnotowała wzrost o 18,7% a rok później 16,0%. Także w północno-wschodniej części kraju, która znajduje się na pierwszym miejscu pod względem wzrostu odnotowanego w ciągu tych dwóch lat, Emilia-Romania i Veneto były aktywne zarówno w 1999 r. W odniesieniu do pozwoleń wydanych głównie osobom, które uregulowały swoją sytuację, jak i w roku kolejnym w odniesieniu do nowoprzybyłych imigrantów.



Poniżej znajduje się podsumowanie danych z podziałem na główne regiony:

<b>Regiony</b>	<b>Liczba przebywających osób wzrost w %</b>	<b>Wzrost liczbowy</b>
Toskania	114 972 94,3	55 812
Veneto	139 522 55,4	49 724
Lombardia	308 408 37,7	84 488
Emilia Romania	113 048 36,1	29 982
Kampania	68 159 29,3	15 437
Lacjum	245 666 27,0	52 292
Piemont	83 811 20,2	14 063
Apulia	35 565 13,9	4 327
Sycylia	49 808 7,2	3 344

## 16. Integracja i polityka migracyjna

Można zakończyć stwierdzając, że pomimo różnic występujących we wszystkich częściach kraju, imigracja okazała się być zjawiskiem o dużo większym zasięgu niż najbardziej daleko idące przypuszczenia naukowców zajmujących się tą dziedziną. Niepodważalny jest zatem fakt, że we Włoszech występuje czas integracji, który wymaga coraz odpowiedniejszej transpozycji tych danych do polityki migracyjnej, bez przyjmowania uproszczonych podejść, z jednej strony, i, przyjmowania szkodliwych i przynoszących przeciwne skutki niż zamierzone postanowień o zamknięciu możliwości napływu.

Czas integracji służy uświadomieniu sobie, że Włochy stały się krajem imigracyjnym, ponieważ zjawisko imigracji stało się jego nieodłącznym elementem strukturalnym, co oznacza akceptację nieuniknionych zjawisk i konieczność radzenia sobie z nimi.

W każdym razie polityka migracyjna wymaga, a wręcz wymusza konieczność w skoku jakości. Nie oznacza to jednak, że należałoby ominąć poważny problem, jaki się wiąże z napływem nielegalnych imigrantów lub zmierzenie się z poważnym problemem, jakim są skupiska osób łamiących prawo i sam problem dewiacji społecznej. Oznacza to przede wszystkim, że aby nie zostać wyrwanym z rzeczywistości, tym co w szczególności powinno zostać zrobione, jest przeanalizowanie tego poważnego zjawiska społecznego i wydobyć z niego pozytywne elementy. Szczególnie w momencie, w którym Włochy stały się krajem wieloetnicznym, konieczne jest poświęcenie większej uwagi zasadom współżycia społecznego, po-

zwalając na przewyciężenie nieświadomych obaw Włochów i wiążącego się z nimi strachu odczuwanego przez imigrantów.

Cele polityki migracyjnej, zarówno we Włoszech, jak i w Europie, mogą jednocześnie mieć wpływ na rozwój kraju i zgodność z celem solidarności między narodami i obowiązkiem przyjmowania, a więc potrzebą wspomnianą w naukach Jana Pawła II, przywoływaną przez międzynarodowe organizacje i proponowaną ostatnio przez Komisję Europejską.

### **Zjawisko imigracji we włoskich regionach (1982–2000)**

	<b>1982</b>	<b>2000</b>	<b>2000/82</b>	<b>1999</b>	<b>2000/99</b>	<b>1999/98</b>
Valle d'Aosta	657	2,494	379,6	2 499	-0,2	11,6
Piemont	15 554	83 811	538,8	79 069	6,0	13,4
Lombardia	63 363	308 408	486,7	265 833	16,0	18,7
Liguria	13 398	38 784	289,5	34 725	11,7	16,7
Alto Adige	6 511	31 799	488,4	29 352	8,3	13,5
Veneto	17 255	139 522	808,6	120 515	15,8	34,2
Wenecja Julijska	16 471	43 432	263,7	37 891	14,6	16,7
Emilia-Romania	22 342	113 048	506,0	100 883	12,9	21,4
Północny- wschód	62 850	327 801	523,8	288 641	13,6	24,9
Północ	15 552	761 298	489,4	670 767	13,5	20,4
Toskania	19 264	114 972	596,8	92 627	24,1	56,6
Umbria	23 463	26 068	11,1	24 522	6,3	17,5
Marche	5 232	35 777	683,8	30 306	18,1	23,8
Lacjum	97 250	245 666	252,6	221 182	11,1	10,9
Część centralna	145 189	422 483	290,8	368 637	14,6	21,3
Abruzja	4 239	18 933	446,6	17 135	10,5	13,2
Molise	490	2 039	416,1	1 869	9,1	22,4
Kampania	21 505	68 159	316,9	63 360	7,6	20,2
Apulia	8 099	35 565	439,1	43 058	-17,4	37,8
Bazylikata	401	3 110	775,6	3 178	-2,1	38,0
Kalabria	2 903	15 315	527,6	15 293	0,1	18,8
Południe	37 637	143 121	380,3	143 893	-0,9	24,3
Sycylia	13 736	49 808	362,6	56 736	-12,2	22,1
Sardynia	3 317	11 4443	345,0	11 961	-4,3	18,6
wyspy	17 053	61 251	359,2	68 697	-10,9	21,5
WŁOCHY	355 431	1 388 153	390,6	1 251 994	10,9	21,2

ŹRÓDŁO: Opracowania na podstawie danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

**Powody pobytu imigrantów we Włoszech (31 grudnia 2000 r.)**

<b>Powód pobytu</b>	<b>mężczyźni</b>	<b>kobiety</b>	<b>mężczyźni</b>	<b>kobiety</b>	<b>ogółem</b>	<b>%</b>
Własna działalność gospodarcza	64 065	14 981	4 915	2 959	86 920	6,3
Praca najemna	426 739	183 478	28 149	28 639	667 005	48,0
Wpis na listy urzędu zatrudnienia	10 401	3 049	559	1 165	15 174	
Oczekiwane zatrudnienie	45 082	16 746	679	1 613	64 120	
Badania naukowe	6 119	2 947	-	-	9 066	
Zatrudnienie	1 975	707	-	-	2 682	
Względy o charakterze nadzwyczajnym	3 224	2 528	-	-	5 752	0,4
Pracownicy ogółem	557 605	224 436	34 302	34 376	850 719	61,3
Rodzina	70 011	253 419	5 522	25 898	354 850	25,6
Pozostałe powody	63 695	67 189	21 289	30 411	182 584	13,1
<b>Ogółem</b>	<b>691 311</b>	<b>545 044</b>	<b>61 113</b>	<b>90 685</b>	<b>1 388 153</b>	<b>100,0</b>

**17. Wymiar dynamiczny, także z formalnego punktu widzenia**

Dotychczas starano się zaproponować krótki, ale odzwierciedlający sytuację pracowników zagranicznych (przebywających na terytorium Włoch zarówno legalnie, jak i nielegalnie) przegląd. Uważa się, że problem związany ze społecznością polską nie może znaleźć zrozumienia, jeśli nie w bardziej złożonym kontekście, który stanowi złożoną sytuację społeczną i prawną pracowników-immigrantów przebywających na obszarze półwyspu.

Mając powyższe na uwadze, na zakończenie niniejszej części, należy przypomnieć kwestię regularyzacji obywateli zagranicznych w poszczególnych wymiarach prowincji, na podstawie oficjalnych danych, która miała miejsce w wyniku wprowadzonych przepisów o regularyzacji.



## Część IV

### 18. Analizując sytuację we Włoszech

W tym momencie posiadając pewne dane staje się użyteczne przywołanie sytuacji, przynajmniej w takiej formie, jaka się przedstawia na podstawie ostatnich oficjalnych wyników.

We Włoszech obecnie przebywa co najmniej trzy miliony legalnych imigrantów, czyli dwa razy więcej niż w 2000 r., a przewiduje się, że kolejne podwojenie się tej liczby nastąpi w ciągu dziesięciu lat.

W związku z tym proponujemy kilka ogólnych uwag:

a) modelem odniesienia dla Włoch, przynajmniej na poziomie teoretycznym, pozostaje Kanada: liczba ludności zagranicznej (z której 48,4% stanowią kobiety i jest ich 1 350 000) wynosi około 5% ogółu, co jest zgodne ze średnią. Istotnie, to właśnie Kanada, w której obecność obywateli zagranicznych jest tak silna, że wynosi jedną szóstą populacji, jest najbardziej prawdopodobnym modelem, w kierunku którego zmierza nasz kraj.

b) tendencja wielkości napływów imigracyjnych w skali roku osiąga 300 000 osób. Należy pamiętać, że w 2004 r. liczba wjazdów w celu stałego osiedlenia się wyniosła 132 000, w 2005 r. liczba przypadków wjazdów ze względu na łączenie rodzin została oszacowana na 100 000, a zapotrzebowanie na pracowników będących obywatelami państw nienależących do UE wyniosło 240 000.

c) kolejność UE. Liczba obcokrajowców przebywających we Włoszech (9 na 10 z powodów zarobkowych i z powodu łączenia rodzin) jest podobna to liczby obcokrajowców mieszkających w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. W UE Włochy zajmują pozycję po Niemczech (7,3 mln) i Francji (3,5 mln). Ponad jedna dziesiąta z 23 mln imigrantów przebywających na terytorium Unii Europejskiej żyje w naszym kraju.

d) duże miasta, takie jak Rzym i Mediolan są bliskie osiągnięcia poziomu 10% lub poziom ten przekraczają, tak jak to ma miejsce w różnych miastach europejskich. Dzieci imigrantów, których jest prawie pół miliona, stanowią prawie jedną dziesiątą łącznej liczby narodzin we Włoszech i ponad 4% studentów. Imigracja skupia się głównie na północy (59%), następnie w centralnej części kraju (27%) a najniższy jej poziom odnotowuje się na południu (14%). Prowincją w której przebywa najwięcej kobiet jest prowincja Neapolu (62,3%). Kalkuluje się, że jedna kobieta, niebędąca obywatelką włoską, na 10 urodziła się we Włoszech.

e) z punktu widzenia pochodzenia, należy zauważyć, że czterech imigrantów na dziesięciu, którzy wjeżdżają na terytorium Włoch z powodu



pracy pochodzi z Rumunii, Maroka i Polski. Osoby, które przyjeżdżają dążą do stałego osiedlenia się i rzeczywiście szacuje się, że 30% osób przebywających w kraju żyje tu od ponad pięciu lat. Takich osób jest około 800 000, a połowa z nich powinna posiadać kartę pobytu. W tym kontekście pierwszym krajem pochodzenia jest Rumunia (37,2%), następnie Maroko (20,1%) i Albania (16,8%).

f) można oszacować, że liczba pracowników zagranicznych wynosi 2 160 000, co stanowi 9% siły roboczej, przy czym średnia stopa bezrobocia w przypadku Włochów wynosi około 8%; przeważają umowy na czas określony i na niepełne etaty, podczas gdy spadło zatrudnienie w sektorach wymagających wyższych kwalifikacji (jedynie 1 na 10, trzy razy mniej niż Włosi). Prawie połowa Włochów jest zatrudniona w sektorze usługowym, 44,8% w przemyśle, 5,9% w rolnictwie. Pół miliona cudzoziemek pracuje we Włoszech w charakterze pomocy domowych (w porównaniu do 100 000 Włosek).

g) studentów zagranicznych jest 35 299 (z czego 57,4% to kobiety), co stanowi 1,9% wszystkich studentów. Należy podkreślić, że kwestie związane ze zdrowiem są słabym punktem w kontekście imigrantów. W ostatnim okresie łączna liczba hospitalizowanych pacjentów niebędących Włochami wyniosła 401 069, czyli w stosunku do roku 2000 wzrosła o 41,2%, z czego jedną trzecią były kobiety.

h) około połowa imigrantów to chrześcijanie (20,3% prawosławni i 22,6% katolicy). Muzułmanie stanowią 33% a żydzi 0,3%. Wyznawcy religii wschodnich stanowią 4,3%. Duchowni zagraniczni (przebywający przede wszystkim w Rzymie) stanowią ponad 25 tysięcy.

i) w tym skrótowym podsumowaniu należy zastanowić się nad faktem, że coraz więcej imigrantów decyduje się na zakup mieszkania. Obecnie we Włoszech 1 mieszkanie na 8 jest kupowane przez obcokrajowca, 29,9% kupuje płacąc gotówką, podczas gdy pozostałe 70,1% zaciąga kredyt. Liczba kredytów hipotecznych przyznawanych imigrantom wzrosła w ciągu ostatnich lat o 66%, a pożyczek o 40,8%.

l) jeśli chodzi o naukę, godny uwagi jest fakt, że w gruncie rzeczy, imigranci są lepiej wykształceni niż Włosi (odsetek osób z wyższym wykształceniem stanowi 12,1%, podczas gdy Włosi z wyższym wykształceniem zaledwie 7,5%). Podobne uwagi dotyczą innych poziomów wykształcenia: osoby posiadające pełne średnie wykształcenie stanowią 27,8% w porównaniu do 25,9% Włochów, a osoby posiadające średnie niepełne wykształcenie stanowią 32,9% w porównaniu do 30,%. Wśród kobiet poziom wykształcenia jest jeszcze wyższy.

m) liczba nielegalnych imigrantów zdaje się zmniejszać, biorąc pod uwagę przynajmniej liczbę przypadków repatriacji nielegalnych imigran-





tów, o 5% w skali roku. Większość nielegalnych imigrantów przybywa do Włoch drogą lądową, a nie morską (jak można by było pomyśleć w związku z często podawanymi informacjami na temat dobiecia do wybrzeża imigrantów; jedynie 10% ogółu używa w tym celu łodzi).

n) niestety, według niektórych szacunków ocenia się, że rocznie na morzu ginie powyżej 500 osób, które chcą dotrzeć do Włoch (dane oszacowane na podstawie informacji na temat śmierci imigrantów płynących do wybrzeży Hiszpanii). Należy jednakże zaznaczyć, że przynajmniej w 2004 r. do Włoch dopłynęło 13 635 osób, głównie w okresie letnim, ze szczególnym nasileniem (prawie 3 tysiące osób) we wrześniu.

Podsumowując można powiedzieć, że przynajmniej pod koniec 2005 r. liczba legalnych imigrantów we Włoszech wynosiła 3 035 000, co stanowiło 5,2% ludności, czyli co 20 mieszkańców był imigrantem. Należy przy tym podkreślić, że liczba ta w ciągu dziesięciu lat się podwoi. Dane te umiejscawiają Włochy wśród dużych państw europejskich: Niemcy (7 287 980), Hiszpania (3 371 394), Francja (3 263 186), Wielka Brytania (2 857 000).

Idealni imigranci we Włoszech pochodzą w dużej mierze z krajów europejskich, osiedlają się w północnej części kraju lub w Rzymie, są to zarówno mężczyźni, jak i kobiety w wieku od 15 do 44 lat.

W związku z tym proponujemy przywołać niektóre ostatnie właściwości obecności obcokrajowców we Włoszech.

Liczba imigrantów w naszym kraju stale rośnie. Wzrost, wynikający w części z nowych napływów (187 000), w części z przypadków narodzin dzieci obcokrajowców (52 000), w bliskiej przyszłości będzie jeszcze większy, na co wskazuje 485 000 wniosków o przyjęcie do pracy, złożonych w marcu 2006 r., aby zmieścić się w ramach limitu określonego w dekreście w sprawie napływu imigrantów. Jeśli uwzględni się deficyt demograficzny i nacisk państw pochodzenia, realistyczne wydają się być szacunki, zgodnie z którymi napływ imigrantów wyrażony w liczbach osiąga wartość 300 000 rocznie, a więc wydaje się, że imigranci mogą stać się jedynym czynnikiem wzrostu demograficznego, będącego w stanie zapobiec przeważaniu liczby zgonów nad liczbą urodzeń.

Analizując obszary zamieszkania, można zauważyć, że w Rzymie i Mediolanie mieszka odpowiednio 11,4% i 19,9% całej ludności zagranicznej.

Lombardia, jakkolwiek, zajmuje nadal pierwsze miejsce wśród regionów pod względem liczebności mieszkańców zagranicznych, ponieważ na tej terytorium zamieszkuje prawie jedna czwarta ogólnej liczby. Na północy kraju zamieszkuje 59,2% obcokrajowców, w części środkowej natomiast liczba ta stanowi 27%, a na południu 13,5%.

Prowincje o najniższej liczbie mieszkańców zagranicznych to Prato (12,6%), Brescia (10,2%), Rzym (9,2%), Pordenone (9,4%), Reggio Emilia





(9,3%), Treviso (8,9%), Florencja (8,7%), Modena (8,6%), Macerata i Triest (8,1%). Większość pozwoleń na pobyt ma charakter stały; więcej niż 9 na 10 imigrantów przebywa na terytorium kraju w związku z pracą (62,6%) i z powodów rodzinnych (29,3%).

Poddając analizie pochodzenie imigrantów, można zauważyć, że na 10 obcokrajowców, pięciu jest Europejczykami, dwóch Azjatami a jeden Amerykaninem; trzydzieści lat temu obywatele europejskich i amerykańskich było 9 na 10. Liczba osób pochodzących ze wschodu Europy wynosi około miliona, wśród nich głównymi grupami są Albańczycy i Ukraińcy, podczas gdy spośród obywateli UE, Polacy. Jeśli chodzi o ludność pochodzącą z Afryki, główną grupą są Marokańczycy, w przypadku Azji – Chińczycy i Filipińczycy, a z Ameryki imigranci z Peru i Stanów Zjednoczonych.

Zasadniczo można powiedzieć, że w kontekście wielkości liczbowych nie ma różnic jeśli chodzi o obecność mężczyzn i kobiet; wielkości te wynoszą odpowiednio 50,1% i 49,9%. 70% (w porównaniu do 47,5% Włochów), to osoby mieszcące się w przedziale wiekowym 15–44 lata; cudzoziemki rodzą więcej dzieci niż Włoszki, dla porównania różnica ta wynosi 2,4 do 1,2; w 2005 r. urodziło się 52 000 dzieci, co stanowiło 9,4% nowych narodzin. W społeczności Marokańczyków na jedną kobietę przypada 4 dzieci, w społeczności Polaków i Rumunów – 1,7, natomiast jeśli chodzi o liczbę kobiet rozwiedzionych, cudzoziemki przeważają nad Włoszkami (2,5% w porównaniu do 1,7%).

Imigranci mają duży wpływ na mechanizm i funkcjonowanie rynku pracy, na którym liczba ich stale rośnie: 1 zatrudniony na 10 urodził się w kraju niebędącym członkiem UE. W 2005 r. liczba nowo przyjętych imigrantów wyniosła 727 582 (w porównaniu do 4 559 952 ogółu). 130 969 obcokrajowców jest właścicielami firm; liczba ta wzrosła o 38 w porównaniu do czerwca 2005 r. Według informacji zawartych w banku danych INPS, wynagrodzenia imigrantów wynosiły średnio połowę wynagrodzeń, jakie otrzymywali Włosi, także z powodu nieciągłego zatrudnienia.

Jeśli chodzi o wartości procentowe dotyczące wyznań, to 49,1% stanowią chrześcijanie (około półtora miliona), 44,2% muzułmanie (około miliona) i 4,4% wyznawcy religii wschodnich.

Liczba małoletnich obywateli zagranicznych wynosi 586 000, co stanowi jedną piątą ludności zagranicznej i jest wyższa niż liczba małoletnich obywateli włoskich. W ciągu 5 lat (w 2001 r. liczba ta wyniosła 326 000) zarejestrowano prawie podwojenie się tej liczby, a ponad połowa przypadków (56%) to osoby, które urodziły się we Włoszech. Liczba studentów posiadających zagraniczne obywatelstwo wynosi 424 683 osób, a w ciągu dwóch lat przekroczy pół miliona.





Na podstawie informacji pochodzących z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych możliwe jest zapoznanie się z sytuacją; szacunkowe obliczenia dotyczące obecności obywateli zagranicznych we Włoszech w następstwie ostatniej regularyzacji pozwala na określenie ogólnego zarysu sytuacji.

Na podstawie analizy danych na temat pozwoleń na pobyt, możliwe jest potwierdzenie informacji, zgodnie z którą zjawisko imigracji we Włoszech jest na etapie stałego i szybkiego wzrostu. Liczba pozwoleń na pobyt we Włoszech w latach 90. uległa podwojeniu, w latach 2000–2004 osiągnęła około miliona osób, a na dzień 1 stycznia 2005 r. wielkość ta wynosiła 2 320 000 osób, przynajmniej w oparciu o szacunkowe obliczenia wykonane przez Istat.

Ponad 60% zarejestrowanego wzrostu, który miał miejsce między 1992–2000 rokiem (1 341 000 pozwoleń na dzień 1 stycznia 2000 r., czyli więcej o 692 000 niż w 1992 r.) należy przypisywać imigrantom, którzy skorzystali z możliwości regularyzacji przewidzianej DL nr 489/95 i tym, którzy skorzystali z kolejnej regularyzacji ustanowionej rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 1998 r. Wreszcie silny wzrost liczby pozwoleń na dzień 1 stycznia 2004 r. (2 228 000 pozwoleń, a więc o 724 000 więcej niż w poprzednim roku) jest skutkiem ustaw 189/02 i 222/02, w drodze których regularyzacji poddano około 650 000 stanowisk pracowniczych.

Regularyzacje były zatem czynnikiem, mającym duży wpływ na wzrost liczby ludności zagranicznej w stosunku do ogółu ludności. Skutki, które od razu były przewidziane w odniesieniu do ludności dorosłej, znalazły też odzwierciedlenie w przypadku napływu ludności małoletniej, w wyniku intensyfikacji łączenia rodzin oraz ze względu na wzrost liczby narodzin, będącej wynikiem nowego impulsu do tworzenia się par i umacniania się istniejących już związków. Na przestrzeni dziesięciu lat, liczba 8000 przypadków narodzin zarejestrowana w 1994 r. wzrosła do 49 000 w 2004 r., przy czym przyrost naturalny (a więc różnica między liczbą przypadków narodzin i śmierci) był dodatni (wzrost o 45 994) i był w stanie zrekompenzować przyrost ujemny, jaki charakteryzował ludność włoską (-30 053).

Oczywiście dane dotyczące samych pozwoleń na pobyt nie dostarczają kompletnych informacji na temat obecności obywateli zagranicznych we Włoszech, ponieważ nie uwzględnia licznych przypadków małoletnich dzieci, dla których nie przewiduje się indywidualnych pozwoleń, ale jedynie stosowną adnotację na pozwoleniu rodziców. Jednakże, zakładając że prawie wszyscy małoletni imigranci wpisani są do rejestru urzędu stanu cywilnego i zastępując ograniczoną liczbę pozwoleń wydanych na małoletnich odpowiednimi danymi z ksiąg urzędu stanu cywilnego, otrzymu-





je się szacunkowy wynik dotyczący ludności zagranicznej przebywającej na terytorium kraju zgodnie z prawem. Tak więc w związku z tym należy zauważyć, że na dzień 1 stycznia 2005 r. liczba obcokrajowców legalnie przebywających we Włoszech wynosiła 2 740 000 przy czym większość z nich była obecna we Włoszech przez dłuższy okres, ponieważ 88% jest także wpisanych do rejestrów ludności posiadającej stałe zamieszkanie.

Przechodząc do zbadania różnego wkładu do wzrostu wynikającego z napływów migracyjnych pochodzących z różnych obszarów planety, można zauważyć, w jaki sposób na przestrzeni lat zmienił się skład ludności zagranicznej. Liczba imigrantów na wszystkich większych obszarach geograficznych rośnie, jednak jeśli chodzi o wartości procentowe dotyczące imigrantów z Afryki, którzy byli charakterystyczni dla fal imigracyjnych z lat 90., zmieniły się na korzyść coraz większej liczby imigrantów pochodzących ze wschodu Europy; odsetek Azjatów i Amerykanów także się zmniejsza, jednak w mniejszym stopniu niż w przypadku Afrykanów. Na dzień 1 stycznia 2004 r. Europejczycy, wśród których liczba obywateli wspólnotowych była niska (148 000 pozwoleń), przekroczyli milion osób (dwa razy więcej niż Afrykanów) i byli posiadaczami 47,7% ogólnej liczby pozwoleń.

Analizując sytuację poszczególnych krajów można zauważyć, że w kontekście każdego kontynentu zaszły poważne zmiany; jeśli w 1992 r. ludność europejska charakteryzowała się znaczną liczbą obywateli wspólnotowych – Niemcy, Francuzi i Anglicy znajdowali się wśród najliczniejszych grup narodowych – to na dzień 1 stycznia 2004 r. nie zajmują oni już pierwszych miejsc. Podobne stwierdzenia można odnieść do obywateli amerykańskich, którzy na początku lat 90. stanowili 45% obcokrajowców pochodzących z kontynentu amerykańskiego, a na początku 2004 r. odsetek ten zmniejszył się do 18%.

Liczba Marokańczyków, Tunezyjczyków i Filipińczyków zmniejszyła się w ciągu ostatnich lat, mimo że chodzi o społeczności, które liczebnie znacznie wzrosły; natomiast wzrosła nieco wartość procentowa odnosząca się do Albańczyków, których napływ do Włoch przybrał znaczących rozmiarów począwszy właśnie od pierwszej połowy lat 90., oraz Chińczyków.

Począwszy od pierwszej połowy lat 90. rośnie liczba Rumunów, którzy na dzień 1 stycznia 2004 r., także dzięki osobom, które uregulowały swoją obecność w wyniku ustawy Bossi-Fini, stały się najliczniejszą społecznością (244 000 pozwoleń); na kolejnym miejscu znajdują się Albańczycy (240 000) i Marokańczycy (231 000). Ukraińcy i obywatele Ekwadoru, w wyniku ostatniej regularyzacji, osiągnęli wyższe miejsce w wykazie ze względu na wielkości liczbowe, zmieniając swą liczebność w ciągu roku,





odpowiednio, z 15 000 i 12 000 (1 stycznia 2003 r.) na 117 000 i 48 000 wydanych pozwoleń na dzień 1 stycznia 2004 r.

Oprócz zmian dotyczących liczebności, ciekawe są także inne informacje na temat najliczniejszych społeczności. W porównaniu do roku 1992, wśród obywateli pochodzących z Maroka, Tunezji, Chin i Albanii znacznie zmniejszyła się różnica liczebna między mężczyznami a kobietami, co jest głównie wynikiem łączenia się rodzin (przy czym małżeństwa stanowią obecnie około połowy osób poszczególnych społeczności). Nie ma wątpliwości co do tego, że zjawisko imigracji należy postrzegać jako zjawisko, które coraz rzadziej należy odnosić do pojedynczych osób, a większa liczba rodzin oznacza, że zwiększa się także liczba przypadków planowania stałego osiedlenia się na terytorium Włoch.

Badając inny profil, należy podkreślić, że analiza pozwoleń na pobyt ze względu na przyczynę wydania, wskazuje na fakt, że praca jest najważniejszym powodem pobytu na terenie naszego kraju, ale jednocześnie rośnie liczba pozwoleń wydawanych, szczególnie kobietom, ze względów rodzinnych. Owe dwa rodzaje pozwoleń, łącznie stanowią prawie 90% przyczyn obecności imigrantów we Włoszech.

Przy okazji badania właściwości demograficznych, należy zauważyć, że osoby, które uregulowały swoją sytuację prawną w związku z pobytem nie są najmłodsze; średni wiek tych osób to 37 lat i w 40% przypadków są to osoby po ślubie. Podane wartości liczbowe są jedynie podsumowaniem bardzo różnych realiów: ponad połowa obywateli Mołdawii i Ukrainy posiada współmałżonka, podczas gdy najwyższy odsetek osób, które uregulowały swoją sytuację prawną w związku z pobytem, jednak są stanu wolnego, dotyczy obywateli Nigerii, Maroka i Tunezji. Wśród obywateli wschodniej części Europy, wyłączając Albanii i Rumunię, przeważają kobiety, które są liczniejsze także w przypadku Ekwadorczyków i Peruwianczyków, natomiast wśród obywateli Afryki i Azji przeważają mężczyźni (z wyjątkiem Nigeryjczyków i Filipińczyków). Jeśli chodzi natomiast o wiek, najstarszymi kobietami są Ukrainki (41,8 lat), a najmłodsze są Nigeryjki (26,7 lat), w przypadku mężczyzn najstarsi są Rosjanie (35 lat), a obywatele Bangladeszu są najmłodsi (26,7 lat).

Porównując cechy demograficzne dotyczące osób, które uregulowały sytuację prawną odnoszącą się do pobytu, do cech demograficznych osób tej samej narodowości legalnie żyjących na terytorium kraju, możemy zauważyć, że ogólnie rzecz biorąc średni wiek kobiet (36,6 lat), które uregulowały sytuację prawną, jest wyższy niż wiek kobiet przebywających legalnie (34,4 lat), natomiast jeśli chodzi o mężczyzn legalnie przebywających na terytorium Włoch są oni o około cztery lata starsi niż mężczyźni,



którzy uregulowali swoją sytuację prawną związaną z pobytem, których wiek wynosi 31 lat; różnice te są widoczne od dłuższego czasu.

Różnica między średnim wiekiem kobiet wynika z nowych przypadków napływów kobiet ze wschodu Europy, które w przeciwieństwie do tego, co na ogół odnotowuje się w przypadku innych narodowości, przybywają do Włoch jako osoby starsze. W przypadku Ukrainek (średnio 41,8 lat), Bułgarek, Rosjanek i obywaterek Mołdawii (średnio 38 lat) obserwuje się wyższy wiek w porównaniu do wieku ich współobywaterek legalnie przebywających od dawna na terytorium Włoch (średnio 34–35 lat). Często są to kobiety, które do Włoch przyjeżdżają same i znajdują zatrudnienie w rodzinach, w charakterze pomocy domowych lub do opieki nad chorymi i/lub niepełnosprawnymi. Mimo że wiele z nich jest zamężnych, założenie że przyjazdy ich są skutkiem zaproszenia przez współmałżonka przebywającego już na terytorium Włoch należy uważać za mało prawdopodobne, ponieważ dotyczy ono dość nowego zjawiska imigracji, a w społeczeństwie tej narodowości legalnie przebywającym na terytorium kraju większość stanowią kobiety.

W większości przypadków, 40% obywateli zagranicznych, którzy zalegalizowali swoją obecność na terytorium Włoch, jest w związku małżeńskim, w porównaniu do 57% obywateli legalnie przebywających. Niemniej jednak widoczna duża różnica w liczebności mężczyzn i kobiet, jaką odnotowuje się w przypadku małżonków, którzy zalegalizowali swój pobyt, pozwala przypuszczać, że pozostała część dotyczy głównie pojedynczych osób.

Biorąc pod uwagę aspekty terytorialne, można zauważyć, że wzrost liczby pozwoleń na pobyt na dzień 1 stycznia 2004 r. W porównaniu z poprzednim rokiem (wzrost o 724 000 pozwoleń na pobyt, z czego 647 000 regularyzacji) należy odnosić nie tyle do nowych przypadków wjazdu, ale do wcześniejszej obecności obcokrajowców w różnych sposób rozmieszczonych na terytorium kraju, która dotychczas się nie ujawniła.

Aby móc oszacować poziom uczestnictwa w regularyzacji różnych społeczności zagranicznych w poszczególnych podziałach, wzięto pod uwagę obywateli pochodzących z dziewięciu państw, które mają największy liczebny udział na szczeblu krajowym (Rumunia, Ukraina, Maroko, Albania, Ekwador, Chiny, Polska, Mołdawia, Peru), charakteryzujących się dużą liczbą osób, które uregulowały swoją sytuację prawną związaną z pobytem na różnych obszarach geograficznych, z wyłączeniem wysp, gdzie ich odsetek wynosi 53%. W północno-zachodniej części kraju najbardziej zainteresowani tą kwestią okazali się Rumuni (20,3%) oraz, chociaż w dużo mniejszym stopniu, Ekwadorczycy (11,6%); w północno-wschodniej czę-



ści kraju Rumuni i Ukraińcy zajmują się na podobnym poziomie (między 15–16%), następnie Mołdawianie (10,5%); w centralnej części natomiast ponad jedna trzecia osób, które uregulowały kwestie prawne związane ze swoim pobytem, to Rumuni (34%) i Ukraińcy (39,3%); na wyspach Marokańscy i Albańscy stanowią prawie jedną czwartą osób, które zalegalizowały swój pobyt, przy czym warto jednak wspomnieć, że duży odsetek dotyczy także Tunezyjczyków i obywateli Sri Lanki, którzy łącznie stanowią prawie 20%.

Rozmieszczenie osób, które uregulowały swój pobyt we Włoszech na terytorium tego kraju jest zróżnicowane ze względu na posiadane obywatelstwo: Ekwadorczyści przebywają głównie w północno-zachodniej części (72,5%), ponad połowa z nich zamieszkuje obszar prowincji Mediolanu i duża część w prowincji Genui; podobny podział dotyczy znacznej liczby Marokańczyków i Albańczyków i ponad 63% Peruwianczyków. 45% Mołdawian zamieszkuje północno-wschodnie prowincje, podczas gdy 30% pozostałych Peruwianczyków zamieszkuje obszary centralne, szczególnie Rzym, w którym przebywa także znaczna liczba Rumunów, którzy uregulowali kwestie prawne swojego pobytu. W prowincjach Prato i Florencji zamieszkuje najwięcej Chińczyków, którzy zalegalizowali swój pobyt, podczas gdy Polacy zamieszkują głównie prowincję Rzymu. Ukraińcy są najliczniejszą grupą narodową w południowych regionach, szczególnie w prowincji Neapolu.

Rozmieszczenie terytorialne grup narodowych jest uzależnione od możliwości zatrudnienia na różnych obszarach kraju, jak również od ich kwalifikacji zawodowych, a także na równi z wykonywaną działalnością, od różnego stopnia uznania na rynku pracy. Biorąc pod uwagę na przykład pracę wykonywaną w charakterze pomocy domowej, społeczności, które najczęściej zajmują się świadczeniem takich usług zamieszkują duże ośrodki miejskie, w których jest więcej możliwości pracy, jednak nie ma jednej narodowości, która górowałaby nad innymi pod względem zatrudnienia w tej dziedzinie na poszczególnych obszarach kraju. Mimo że wiarygodność informacji na temat zawodu, pochodzących z pozwoleń na pracę jest niepełna, ponieważ podane są one w sposób ogólny lub w ogóle brakują, można zauważyć, że w przypadku niektórych głównych prowincji, praca w charakterze pomocy domowych jest wykonywana przez kobiety pochodzące z Ekwadoru i zamieszkujące w Mediolanie i Genui; praca ta w Turynie i Rzymie wykonywana jest głównie przez Rumunki, w Rzymie usługi te świadczą także Ukrainki, które także są najbardziej poszukiwanymi osobami do pracy w charakterze pomocy domowych w Neapolu. Przewaga jednej nacji wynika głównie z jej zdolności do zdobycia największego uznania zawodowego, dzięki które-





mu ułatwia drogę nowym imigrantom pochodzącym z tego samego kraju do miasta, w którym pracuje; nowi imigranci w tym przypadku to na ogół członkowie rodzin lub znajomi, którzy często obchodzą przepisy dotyczące wjazdu na terytorium Włoch.

W szczególności liczby pozwoleń na regularyzację wydawanych obywatelom polskim w myśl przepisów ustaw 189/02 i 222/02 od ich wejścia w życie do roku 2005 r wynoszą odpowiednio 6599, 23 422 i 30 021.

## 19. Zakres „nieprawidłowości”

Zjawisko nielegalnej migracji występuje coraz częściej, pomimo wdrażania restrykcyjnej polityki migracyjnej oraz intensyfikacji kontroli na granicach. Z drugiej strony, jak podkreśla sama Komisja Europejska, nadszedł czas na bardziej realistyczną politykę przyjmowania i integracji imigrantów w świetle wymogów europejskiego rynku pracy oraz tendencji demograficznych w poszczególnych państwach członkowskich, nie wyłączając, zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego, innowacyjnych rozwiązań, takich jak na przykład wydawanie pozwolenia na pobyt w celu poszukiwania pracy. W rzeczywistości nielegalne przepływy imigrantów nie są równoznaczne z przestępczością i obejmują w pierwszej kolejności osoby poszukujące pracy, których celem jest przede wszystkim ucieczka przed niepewnymi warunkami ekonomicznymi i socjalnymi w swoich krajach. Problem ten nie dotyczy tylko Włoch, ale występuje również w całej Europie: nieprzypadkowo szacuje się, że liczba imigrantów w Europie przekracza 56 milionów, z czego około 5 milionów to imigranci nielegalni.

Prowadzone na granicach kontrole mające na celu zapobieganie przedostawania się na terytorium Włoch osób, które nie są do tego upoważnione, są tylko częściowo skuteczne. W ten sposób nadal zaopatrywany jest rynek nielegalnej pracy, obejmujący osoby, którym wygasło pozwolenie na pobyt, lub które przedostały się na terytorium Włoch w sposób nielegalny: szara strefa osiągnęła we Włoszech ogromne rozmiary. Możliwość uzyskania dochodu, nawet z pracy w niekorzystnych warunkach i bez żadnej gwarancji otrzymania wynagrodzenia, odprowadzenia podatku lub ochrony związków zawodowych, stanowi jednak istotny czynnik przyciągający wielu imigrantów, którzy postrzegają Włochy jako ziemię obiecaną w porównaniu z warunkami panującymi w krajach, z których pochodzą. Oczywiście nielegalni imigranci są najbardziej narażeni na wyzysk.

Ogólny obraz pierwszych czterech regularyzacji (1986 r. – 105 000 przyjętych wniosków, 1990 r. – 222 000 wniosków, 1995 r. – 246 000 wniosków, 1998 r. – 217 000 wniosków) pokazuje, że działania te przełożyły się







na liczbę 790 000 cudzoziemców, z których 566 000 jeszcze na początku 2000 r. przebywało we Włoszech legalnie. W praktyce, pod koniec takiego cyklu osoby objęte regularyzacją stanowiły 50% (60% jeżeli uwzględnieni zostaną członkowie rodzin przybyli do Włoch w ramach procesu łączenia rodzin) ludności pochodzącej z krajów charakteryzujących się dużym natężeniem migracyjnym, z silnym rozróżnieniem pod względem płci (dwie trzecie mężczyzn i tylko jedna trzecia kobiet). Aż do regularyzacji w 2002 r. kobiety przyjeżdżały do Włoch zwykle po mężczyznach, w ramach procesu łączenia rodzin. Można zatem sformułować wniosek, że w miarę upływu czasu wejście na rynek pracy osób objętych regularyzacją stawało się coraz bardziej satysfakcjonujące, co potwierdza rosnące zapotrzebowanie tego rynku; oszacowano, że w 1995 r. 76,3% osób objętych regularyzacją posiadało zatrudnienie, a w 1998 r. liczba ta wyniosła 92,0%, w porównaniu z 68,5% w 1986 r. i 77,4% w 1990 r.

Jakie są nowe cechy nieprawidłowości? Do początku lat 90. najwyższy odsetek imigrantów stanowili obywatele krajów Afryki Północnej (w szczególności Marokańczycy i Tunezyjczycy), potem jednak na pierwsze miejsce przesunęli się obywatele Europy Wschodniej. Można wymienić wiele różnych czynników, które ułatwiły udział krajów europejskich we wszystkich rodzajach fali migracyjnej, również w nielegalnym przepływie osób: brak obowiązku posiadania wizy (w przypadku Rumunii i Polski jeszcze przed przystąpieniem do UE), prostszy sposób przekraczania granic lądowych oraz niższe koszty podróży, którą zainteresowane osoby mogą odbywać również w sposób całkowicie autonomiczny. Stwierdzono, że w wyniku tej zmiany, działania w zakresie egzekwowania prawa (wydalenia i repatriacje) objęły w większości osoby bezprawnie przedłużające swój pobyt (ang. *overstayers*), czyli osoby, które wjechały na terytorium Włoch w sposób legalny. Nielegalna migracja podąża wieloma ścieżkami: granica włosko-słońska jest wykorzystywana przez handlarzy ludźmi do wprowadzania na terytorium Włoch przede wszystkim emigrantów z Europy Środkowej i Południowej, z Bliskiego Wschodu, z Półwyspu Indyjskiego i z Azji; przez granicę włosko-francuską do 2000 r. przedostawali się głównie imigranci z krajów Afryki Północnej i Subsaharyjskiej, którzy przybywali do Europy przez Cieśninę Gibraltarską; granice ze Szwajcarią i Austrią przekraczają imigranci z krajów Afryki Północnej, Bałkanów, Półwyspu Indyjskiego, Dalekiego Wschodu oraz Ameryki Łacińskiej; wykorzystywana jest również droga morską (w szczególności w przypadku imigrantów pochodzących z Afryki Saharyjskiej) oraz powietrzna (najróżniejsze państwa).

Wśród najliczniej reprezentowanych krajów należy wymienić Rumunię, Bułgarię i Albanie, a także Iran, Maroko i Tunezję.



Oczywiście straż graniczna może odmówić wjazdu cudzoziemcom, którzy pojawiają się na przejściach granicznych nie spełniając niezbędnych wymogów w postaci ważnych dokumentów, wize wjazdowej, dokumentów poświadczających w odpowiedni sposób cel pobytu, a także faktyczne posiadanie wystarczających środków finansowych na swoje utrzymanie. Większa łatwość i oszczędność zatrzymania nielegalnych imigrantów na granicach poprzez odmowę wjazdu do Włoch oznacza, że to właśnie dzięki zastosowaniu tego narzędzia odnotowano wysoką liczbę przypadków odesłania, chociaż poziom ten był niższy niż na początku 2000 r. W 1999 r. wydano 48 437 odmów wjazdu, w 2000 r. – 42 221, w 2001 r. – 41 058, w 2002 r. – 43 795, w 2003 r. – 27 397, w 2004 r. – 24 528, a w 2005 r. – 23 878; liczby te wynikają z faktu, że imigranci wielu narodowości (w pierwszej kolejności należy wymienić narodowości Europy Wschodniej) byli zwolnieni z obowiązku wizowego w celach turystycznych, a zatem mogli oni bardziej swobodnie przekraczać granice.

Największa liczba odmów wjazdu miała miejsce na granicy lądowej, a w drugiej kolejności na granicy morskiej.

O ile odmowom wjazdu można przypisać rolę przeciwdziałania nielegalnej imigracji, wydalenia pozostają środkami sądowymi lub administracyjnymi, za pośrednictwem których zapobiega się nielegalnym pobytom stwierdzonym na terytorium kraju; w niektórych przypadkach wydalenie odbywa się poprzez przymusowe doprowadzenie danej osoby do granicy i w związku z tym wiąże się ono z dużo wyższymi kosztami niż w przypadku odesłania. Należy uwzględnić fakt, że od 2004 r. wzrosła liczba wydażeń, ponieważ ustawa nr 189/2002 zwiększyła liczbę przypadków powodujących zastosowanie przymusowego wydalenia, zmniejszając liczbę przypadków zastosowania nakazu opuszczenia terytorium kraju.

Można dostrzec różnice dotyczące krajów pochodzenia. W przypadku imigrantów pochodzących z bardzo odległych obszarów geograficznych, takich jak niektóre państwa Afryki Subsaharyjskiej, Bliskiego i Dalekiego Wschodu, a także w przypadku Marokańczyków, Tunezyjczyków, Ukraińców i Rumunów, liczba wydażeń wydaje się w rzeczywistości wysoka w porównaniu z liczbą przypadków nielegalnego pobytu wśród reprezentantów tych narodowości. Nie zawsze jednak wydalenie ma charakter przymusowy; osoby niepodporządkowujące się wydaleniu to osoby, które pomimo otrzymania powiadomienia o wydaleniu lub nakazu opuszczenia terytorium kraju ze strony naczelnika włoskiej kwestury (w terminie pięciu dni od daty zwolnienia z ośrodka), nie zastosowały się do nakazu opuszczenia terytorium kraju i nielegalnie pozostały na terytorium Włoch. W 2005 r. odnotowano 65 617 takich przypadków, dzięki czemu po raz

pierwszy od 1999 r. liczba osób, które zostały odesłane była niższa od liczby osób wydalonych z kraju.

W przypadku niepodporządkowania się nielegalnych imigrantów nakazowi opuszczenia Włoch w następstwie decyzji o wydaleniu, stosowana jest repatriacja polegająca na doprowadzeniu danego cudzoziemca do jego kraju pochodzenia. Polityka tego rodzaju działania mogła przynieść pełne efekty wyłącznie dzięki podpisaniu dwustronnych umów między Włochami a krajami pochodzenia migrantów, poprzez włączenie do środków w zakresie repatriacji państw wyjścia oraz przyznanie im, w dokumentach odnoszących się do przepływu imigrantów, preferencyjnych limitów liczby migrantów zarobkowych, którzy mają prawo wjechać na terytorium Włoch. W tym kontekście można przypomnieć, że Włochy podpisały 27 dwustronnych porozumień o readmisji, z których obowiązujących jest już 21: 15 z nich zostało zawartych z państwami członkowskimi UE (Austria, Bułgaria, Cypr, Estonia, Francja, Grecja, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Węgry), a pozostałe 12 dotyczy państw spoza UE (Albania, Algieria, Chorwacja, Macedonia, Gruzja, Maroko, Mołdawia, Nigeria, Sri Lanka, Szwajcaria, Tunezja, Serbia i Czarnogóra). W 1999 r. wydanych lub objętych repatriacją zostało 23 955 osób, w 2000 r. – 23 836, w 2001 r. – 34 390, w 2002 r. – 44 706, w 2003 r. – 37 756, w 2004 r. 35 437, a w 2005 r. – 26 985, z czego 16 690 osób zostało wydanych, a 10 295 objętych readmisją na mocy odpowiednich porozumień. Trzeci rok z rzędu znacznemu obniżeniu uległa liczba repatriantów, co potwierdza limity strategii działań w zakresie egzekwowania prawa. Liczba osób, w stosunku do których wydano postanowienie o wydaleniu, a które nie zastosowały się do niego wynosiła 40 489 w 1999 r., 64 734 w 2000 r., 58 207 w 2001 r., 61 282 w 2002 r., 40 586 w 2003 r., 45 697 w 2004 r. oraz, jak to zostało przypomniane, 65 617 w 2005 r.

Oprócz repatriacji z doprowadzeniem cudzoziemca do kraju pochodzenia, przewidziana jest również dobrowolna repatriacja, charakteryzująca się dobrowolnością oraz udzieleniem pomocy osobie pragnącej powrócić do swojego kraju; w każdym przypadku dobrowolna repatriacja może mieć miejsce wyłącznie w następstwie wydania decyzji o deportacji lub wydaleniu. Pomoc w przypadku repatriacji dobrowolnej polega na udzieleniu wsparcia zainteresowanym osobom, od momentu podjęcia przez nie decyzji o powrocie do czasu przybycia do swojego kraju pochodzenia. Brak jest danych na ten temat, poza wyjątkiem niektórych programów pilotażowych w dziedzinie efektywnego sprowadzania do ojczyzny kobiet wykorzystywanych w celach seksualnych. Art. 18 rozporządzenia z mocą ustawy nr 286 z 1998 r. dopuszcza w rzeczywistości możliwość wydania

tymczasowego pozwolenia na pobyt w celu zapewnienia ochrony ofiarom handlu ludźmi poprzez objęcie ich specjalnymi programami ochrony.

W 2003 r. do ośrodków dla nielegalnych imigrantów (wł. *Centri di Permanenza Temporanea – CPT*) trafiły 13 863 osoby, w 2004 r. – 15 647 osób, a w 2005 r. – 16 163 osoby. W 2004 r. repatrianci stanowili około 50% całkowitej liczby osób przetrzymywanych w tych ośrodkach, i za wyjątkiem niektórych CTP możliwości zastosowania rzeczywistego odesłania nielegalnych imigrantów po upływie okresu przetrzymywania w ośrodku nie uległy znaczącej poprawie. W 2004 r. najlepsze wyniki odnotowały ośrodki w Rzymie i Turynie (repatrianci stanowili odpowiednio 62,7% i 66,8% ogólnej liczby przetrzymywanych osób). Również w 2004 r. grupa osób, które zostały wypuszczone z ośrodków (41,7% ogółu) obejmowała osoby przetrzymywane przez maksymalnie długi okres przewidziany przez prawo (60 dni), bez którego repatriacja nie możliwa była (24,5% ogółu), osoby zwolnione z innych powodów (12,2%) oraz osoby, w przypadku których organ sądowy nie zatwierdził zastosowania środka w postaci przetrzymania (które musi nastąpić w ciągu 48 godzin od momentu powiadomienia), stanowiące 4,9% ogółu. Również w 2004 r. obniżył się średni odsetek osób składających wnioski o azyl (4,8%), który w CPT w Apulii (Lecce), Kalabrii (Catanzaro i Crotona) oraz Turynie kształtował się na poziomie 10%. W 2005 r. przez trzynaście ośrodków CPT przewinęło się 16 163 imigrantów. Efekty ich pobytu w ośrodkach można podsumować w następujący sposób: 11 087 repatriantów, którzy stanowili 68,6% przetrzymywanych osób; 2998 zwolnionych (18,5%). Z pozostałych osób 193 zostały zarejestrowane jako występujące z wnioskiem o azyl, 160 zostało oddalonych samodzielnie przez ośrodki, 109 zostało aresztowanych, jedna osoba zmarła. Pozostałe 883 osoby zostały skierowane do ośrodka z różnych powodów, a w 742 przypadkach zabrakło wymaganego zatwierdzenia przez organ sądowy.

Jeżeli chodzi o koszty CPT, w pierwszych dziewięciu miesiącach 2004 r. poniesione wydatki wyniosły 30 440 753 euro. Kolejną ciekawą informacją, którą podał Departament Bezpieczeństwa Publicznego, dotyczy całkowitych wydatków poniesionych w 2003 r. Z tytułu wydalenia nielegalnych imigrantów: jest to 12 765 754 euro na koszty czarterów samolotów i statków, posiłków dla migrantów oraz koszty przewożenia do ośrodków dla imigrantów i do kwestury.

Na omówienie zasługuje również wyjątkowo złożona i delikatna tematyka dotycząca związku między nieprawidłowościami a nielegalnym rynkiem pracy.

Nadzór byłby sam w sobie czynnikiem odstrasżającym, którego nie można byłoby zlekceważyć, przyczyniającym się do ograniczenia szarej strefy

i wyzysku, obejmującym dużą liczbę nielegalnych imigrantów. Działanie to wydaje się jednak w rzeczywistości niewystarczające, zwłaszcza w przypadku produkcji charakteryzujących się dużym stopniem rozproszenia, takich jak na przykład rolnictwo, lub nadmiernym rozdrobnieniem, jak na przykład sektor pomocy domowej, ale również handel oraz małe przedsiębiorstwa.

Sektor rolny, charakteryzujący się przede wszystkim sezonowością, zalicza się do obszarów pracy, które wchłaniają przede wszystkim siłę roboczą złożoną z nielegalnych imigrantów. W całym kraju prowadzone są kontrole ze strony INPS (Istituto Nazionale della previdenza sociale – Krajowy Instytut Zabezpieczeń Społecznych), INAIL (Istituto Nazionale Per L'assicurazione Contro Gli Infortuni Sul Lavoro – Krajowy Instytut Ubezpieczeń od Wypadków przy Pracy) oraz Jednostki Inspekcyjnej Karabinierów przy Ministerstwie Pracy. W 2005 r. przeprowadzone przez te organy kontrole objęły 24 555 przedsiębiorstw, w których co czwarty pracujący cudzoziemiec nie był w stanie udokumentować legalnego zatrudnienia a w przypadku 12,9% stwierdzono brak pozwolenia na pobyt.

Jeżeli chodzi o typologię pracy na czarno, na południu Włoch, w związku z wysokim bezrobociem, naruszenia mają charakter bardziej strukturalny (przedsiębiorstwa, które nigdy nie zostały zarejestrowane, przedsiębiorstwa fikcyjne), natomiast na północy kraju szara strefa gospodarki stara się przybierać tylko pozory legalności (np. fikcyjne umowy stałej współpracy) lub obejmuje formy zatrudnienia na umowę o pracę podawane jako prowadzenie własnej działalności gospodarczej (podwójne zatrudnienie, zatajanie godzin pracy).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Przedsiębiorstwa poddane kontroli	25 742	24 591	21 572	23 341	26 256	24 555
Liczba pracujących cudzoziemców	11 172	12 186	12 444	21 031	24 720	23 449
w tym pracujących nielegalnie	4612	4808	3975	41 54	4863	5943
w tym przebywających nielegalnie na terytorium kraju	3046	2664	2223	1159	2596	3043
w tym % osób pracujących nielegalnie	41,3	39,5	31,9	19,8	19,7	25,3
w tym % osób przebywających nielegalnie na terytorium kraju	27,3	21,9	17,9	5,5	10,5	12,9



## **20. Szczególne zjawisko. Imigracja do Rzymu: informacje ogólne, sektory rynku pracy, zakres obowiązków i stosunki umowne**

Zdaniem autora raportu warto w tym miejscu przyjąć jako przykład określonego państwa sytuację Rzymu, która sama w sobie jest szczególnie istotna z uwagi na fakt, że miasto to charakteryzuje się najwyższym w całym kraju stopniem koncentracji cudzoziemców, przyjmując nawet około 15% ludności z innych krajów przebywających legalnie we Włoszech (Pugliese, 2001).

Na początek przedstawimy niektóre cechy demograficzne populacji imigrantów w tym mieście:

- rozmieszczenie pod względem płci charakteryzuje się zasadniczą równowagą dwóch składników;
- około jedna piąta imigrantów osiedliła się w stolicy kierowana względami religijnymi;
- jeżeli weźmiemy pod uwagę dziesięć pierwszych społeczności cudzoziemców, warto uściślić, że pięć z nich pochodzi z Azji (Filipiny, Bangladesz, Indie, Chiny i Sri Lanka), trzy z Europy Wschodniej (Rumunia, Polska, Albania), jedna z Afryki (Egipt) i jedna z Ameryki Południowej (Peru);
- w przypadku wielu społeczności, których członkowie wykazują aktywność wyłącznie w określonych środowiskach pracy, dostrzec można również pewną specjalizację etniczną.

Przeanalizujmy w tym miejscu niektóre przykładowe obszary aktywności zawodowej.

### **a) Praca w gospodarstwach domowych i opieka.**

Przez długi okres w praca w gospodarstwach domowych była w Rzymie sektorem oferującym największe możliwości zatrudnienia dla cudzoziemców, biorąc pod uwagę między innymi fakt, że jako pierwsze przybywały do stolicy Włoch przede wszystkim kobiety (obywatelki Erytrei, Somalii, Republiki Zielonego Przylądka, a w późniejszym okresie Filipin).

Obecnie, przynajmniej opierając się na wynikach niektórych badań, około 45% osób legalnie zatrudnionych w charakterze pomocy domowych w Rzymie stanowią cudzoziemcy (87% z nich to kobiety). Jest to liczba bardzo zbliżona do wyniku uzyskanego na poziomie krajowym.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że w ostatnich latach sektor ten został poddany znaczącym przekształceniom, które pociągnęły za sobą:

- niewielki spadek jego znaczenia w wartościach względnych, jeżeli chodzi o zatrudnienie cudzoziemców;
- wejście do sektora, obok społeczności „historycznych”, nowych społeczności, przede wszystkim z Europy Wschodniej i Ameryki Łacińskiej;





– poszerzenie zakresu obowiązków, które nie ograniczają się już wyłącznie do sprzątanía domów, ale obejmują również opiekę i pomoc świadczoną osobom, opiekę nad dziećmi i ich edukację;

– w przypadku wielu osób zatrudnionych w charakterze pomocy domowej, odejście od zamieszkiwania na stałe u pracodawcy w ramach pracy na godziny.

W ostatnich latach liczba legalnie zarejestrowanych pomocy domowych zmniejszyła się w stosunku do zapotrzebowania na tego rodzaju pracowników, które natomiast rośnie; wynika z tego, że wielu imigrantów pracuje „na czarno”, aby uniknąć płacenia składek ubezpieczeniowych oraz innych gwarancji wynikających z umowy o pracę. W tym sektorze praca „na czarno” jest bardzo powszechnym zjawiskiem, które dotyczy zarówno pracowników nieposiadających pozwolenia na pobyt, jak i legalnych imigrantów, którzy spełniają prośbę wielu rodzin pragnących uniknąć legalnego zatrudnienia. Z tego powodu w bardzo wielu przypadkach nie zawiera się legalnej umowy o pracę, ani też nie ma żadnych ograniczeń władzy pracodawcy w zakresie zwolnień, obniżania wynagrodzenia lub innych form władzy arbitralnej.

Nawet pomimo tego, że niektórym „silnym” społecznościom, na przykład społeczności filipińskiej, udało się wynegocjować na rynku pracy korzystne warunki dla pracownika (odprowadzanie składek i płatny urlop, stawki godzinowe wyższe od minimalnej kwoty), wiele kobiet należących do innych grup narodowych (rumuńskiej, ukraińskiej, mołdawskiej, peruwiańskiej, ekwadorskiej) jest często zmuszonych do przyjęcia warunków narzucanych przez osobę, która je zatrudnia, a w niektórych skrajnych przypadkach, które na szczęście nie są jeszcze zbyt liczne, rytm i godziny ich pracy przypominają wyzysk, kobiety stają się ofiarami oszustw, szantażu i złego traktowania. Kobiety tym, odizolowanym w domach, trudno jest egzekwować swoje prawa i domagać się lepszych warunków pracy.

Można jednak stwierdzić, że duża część pracy w gospodarstwach domowych odbywa się w sposób legalny i z poszanowaniem zasad zawierania umów o pracę.

Odmienne wnioski pojawią się jednak, jeżeli poddamy analizie inne sektory.

#### **b) Budownictwo.**

Większy niepokój, również w Rzymie, wzbudza sektor budownictwa, który zawsze miał szczególne znaczenie, a zwłaszcza w ostatnim okresie doświadczył napływu ogromnej ilości zagranicznej siły roboczej, która według niektórych szacunków stanowi co najmniej połowę wszystkich pracowników tego sektora. Należy zauważyć, że przede wszystkim w związku





z rozbiem struktury tego sektora (małe przedsiębiorstwa, indywidualne firmy, pojedyncze osoby), trudnościami z prowadzeniem kontroli oraz niewielką widocznością tej pracy, powszechnym zjawiskiem jest zatrudnianie „na czarno” cudzoziemców, również tych nieposiadających pozwolenia na pobyt.

Ponieważ wejście do sektora budownictwa nie jest związane z koniecznością spełnienia wielu wymogów (na przykład praca pomocnika murarza nie wymaga szczególnych kwalifikacji) i nie zalicza się do nich pozwolenie na pobyt, praca w sektorze budownictwa była pierwszym zajęciem wielu imigrantów we Włoszech. Niektórzy z nich zmienili później zawód, inni uzyskali specjalizację, poprawiając swoją pozycję i awansując na brygadzystów. Nie brak jest również przypadków imigrantów, którzy założyli własne firmy.

Należy w każdym razie podkreślić, że w rzeczywistości w przypadku dużej części sektora budownictwa prawa pracowników nie są potwierdzane formalną umową, lecz negocjowane w drodze nieformalnego porozumienia stron. Pracownik bez pozwolenia na pobyt, przebywający we Włoszech od niedawna i nieposiadający żadnych kontaktów z włoskimi firmami jest zupełnie bezbronny, co w niektórych przypadkach sprzyja nadużyciom ze strony brygadzystów, nieprzestrzeganiu ustaleń dotyczących wynagrodzenia, groźbom i przemocy. Szczególnie częste – o czym była już mowa wcześniej – są wypadki przy pracy będące konsekwencją nieprzestrzegania przepisów bezpieczeństwa przez pracodawców, którzy kierując się oszczędnością, nie zapewniają wszystkich wymaganych środków ostrożności. Taka hipoteza obejmuje oczywiście bardzo poważne (nie zawsze jednak) zdarzenia i wypadki, których tragicznymi ofiarami są często zagraniczni pracownicy nieposiadający żadnego ubezpieczenia, ani legalnej umowy o pracę.

W tym sektorze, szczególnie w ostatnich latach, do dużej grupy pracowników z Albanii, Polski i krajów Maghrebu dołączyła, częściowo ją zastępując, nowa fala imigrantów z Rumunii, Ukrainy i Mołdawii. W rzeczywistości odsetek pracowników pochodzących z krajów Europy Wschodniej stanowi ponad połowę ogólnej liczby cudzoziemców, pracownicy z Afryki stanowią 20%, z Azji – 11%, a z Ameryki Łacińskiej – 5%.

**c) Zatrudnienie w sektorze usług, handlu i branży restauracyjnej.**

Imigranci przebywający w Rzymie są również licznie zatrudniani w wielu innych obszarach sektora usług. W tym przypadku różnorodność rodzajów działalności i form pracy jest tak duża, że trudno jest przedstawić ich jednolity opis. Nie można wykluczyć tego, że najbardziej znaczącym działem tego sektora są firmy świadczące usługi w zakresie sprzątnania, w których pracownicy zagraniczni stanowią bardzo liczną grupę, przede







wszystkim jeżeli chodzi o pracowników czasowych oraz osoby pracujące „na czarno”, chociaż znaczna część tego sektora obejmuje również legalną pracę.

Najbardziej zróżnicowana sytuacja zdaje się występować w sektorze turystyki, w którym pewna liczba imigrantów pracuje w sklepach, hotelach, barach, restauracjach, czy na kempingach; bardzo często na czarno, ale również legalnie.

Cudzoziemcy pracujący w handlu są mniej liczni niż Włosi, nawet mimo pewnych ich skupisk na dzielnicowych targach warzyw i owoców oraz w przypadku zajęć wykonywanych nocą (piekarze, ciastkarze, pakowacze żywności, osoby pełniące dyżur nocny w aptekach).

Istnieje jeszcze niezliczona liczba innych sektorów, w których zatrudniani są cudzoziemcy: stacje benzynowe, myjnie samochodowe, warsztaty i złomowiska samochodowe; firmy świadczące usługi wysyłkowe i bagażowe, pielęgnacja ogrodów; magazyny towaru, sprzedaż gazet, ochrona garaży i stróżowanie nocne, praca na portierni, usługi kurierskie, praca w charakterze pomocnika wykonującego różne czynności na boiskach sportowych, itp. Jak można zauważyć, cudzoziemcy w pracy są bardzo rozproszeni, ich obecność przybiera różne formy, jest niejednorodna pod względem rozmieszczenia i charakteru, w niektórych przypadkach charakteryzuje się przestrzeganiem warunków umów, takimi samymi warunkami pracy dla imigrantów, jak dla Włochów oraz odpowiednim wynagrodzeniem. W wielu innych przypadkach obecność cudzoziemców związana jest z pracą na czarno, niskim wynagrodzeniem, bardzo obciążającymi obowiązkami i silnymi zależnościami hierarchicznymi między pracodawcą a pracownikiem-imigrantem.

W każdym sektorze stosowane są wszystkie możliwe formy zatrudnienia, zarówno te legalne, jak i nielegalne (dobrze opłacana, legalna praca; dobrze opłacana praca na czarno; źle opłacana praca legalna i źle opłacana praca na czarno, wyzysk przypominający niewolnictwo). Często rodzaj stosunku zatrudnienia zależy od wielkości przedsiębiorstwa, rodzaju wykonywanych zadań oraz stopnia sformalizowania poszczególnych czynności.

Ciekawym i istotnym symptomem, o którym w związku z tym warto wspomnieć, jest fakt, że, pojawiają się niewielkie zagraniczne firmy usługowe (na przykład świadczące usługi przeprowadzkowe), jednak na dużo mniejszą skalę niż ma to miejsce w handlu lub gastronomii, to właśnie w tym sektorze konkurencja włoska jest bardzo silna i nie zawsze firmom tym udaje się utrzymać na rynku, gdzie ich pozycja wyjściowa jest mniej korzystna.



**d) Przedsiębiorczość zagraniczna.**

W dużych miastach można dostrzec, w szczególności od początku lat 90., rozwój autonomicznej działalności cudzoziemców. Potwierdzono wręcz, że w pewien sposób autonomiczna praca stanowi jedyną konkretną możliwość mobilności społecznej i zawodowej w obliczu przeszkód, jakie cudzoziemcy napotykaają zatrudniając się u pracodawców (Zanfrini 2001).

To właśnie w Rzymie, na początku nowego wieku, powstało ponad 800 przedsiębiorstw, których właścicielami są cudzoziemcy i sektor ten stał się dość istotny z punktu widzenia zatrudnienia, również dlatego, że każdemu przedsiębiorcy prawie zawsze towarzyszą współpracujący z nim inni rodacy lub inni cudzoziemcy.

Do najbardziej aktywnych społeczności należy przede wszystkim społeczność chińska (restauracje, sklepy spożywcze, zielarskie, hurtownie wyrobów skórzanych, odzieży, upominków, wyrobów chińskich), w drugiej kolejności społeczność obywateli Bangladeszu, Pakistanu i Indii (miejskowa żywność, sklepy rybne, towar z importu, wyroby rzemieślnicze, tkaniny, kamienie szlachetne i wyroby dekoracyjne, sklepy z kasetami wideo, zakłady fryzjerskie).

Tego rodzaju aktywność wykazują również niektóre narodowości afrykańskie, na przykład egipska (pizzerie, kwaciarnie, islamskie sklepy rzeźnicze), lub, bardziej ogólnie, północnoafrykańskie, takie jak somalijska lub erytrejska, nigeryjska czy senegalska (przede wszystkim rzemiosło, ale również salony telefoniczne, zakłady fryzjerskie, bazy różnych towarów); w niewielkim lub zerowym stopniu autonomiczną działalność zawodową podejmuje największa społeczność zagraniczna we Włoszech, czyli społeczność filipińska; silnej struktury przedsiębiorstw nie stworzyli również obywatele Ameryki Łacińskiej, za wyjątkiem niewielkiej liczby sklepów prowadzonych przez Peruwianczyków.

O ile cała tego rodzaju działalność gospodarcza prowadzona jest w sposób legalny, nie można powiedzieć tego samego o pracownikach, którzy są w niej zatrudniani. W rzeczywistości bardzo często ich zatrudnienie nie jest sformalizowane, gdyż są to najczęściej krewni, przyjaciele lub znajomi przedsiębiorcy, a prawie zawsze jego rodacy. Oczywiście istnieje ryzyko tego, że w ramach niektórych społeczności wytworzą się relacje typu przedsiębiorca – pracownik, które, z uwagi na to, że są one uwarunkowane zależnościami rodzinnymi, długiem zaciągniętym przed wyjazdem w celu zdobycia pieniędzy niezbędnych do przedostania się do Włoch lub silną zależnością dotyczącą zakwaterowania, zgłoszenia, dokumentów lub innych kwestii, wywołują poważny brak równowagi dotyczącej pozycji stron umowy, stanowiąc przesłankę wyzysku, o ile nie prowadząc do prawdziwych hipotez przypadków niewolnictwa.



## 21. Kilka uwag na temat uregulowań stosunku pracy cudzoziemców we Włoszech

Konieczne wydaje się uściślić na wstępie, że we Włoszech, z uwagi na szczególnie złożony i skomplikowany system prawny, a także obecność przepisów ochronnych odnoszących się do porządku publicznego, sytuacja na rynku pracy nie zawsze mieści się w ramach i warunkach formalnie i teoretycznie zdefiniowanych przez aparat prawny.

Ponadto, bardzo często praca podejmowana przez cudzoziemców jest wykonywana w ramach gospodarki nieformalnej, przybierając postać pracy na czarno, na marginesie legalności, ale często też w jej obszarze.

Oczywiście występują sytuacje, których nie można odkryć na podstawie urzędowych danych, informacji czy statystyk; nie można dowiedzieć się z nich często o tragicznych faktach, całkowicie patologicznych zdarzeniach, których ofiarami stają się pracownicy spotykający się z poważnymi formami nielegalnego wyzysku.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy przypomnieć, że we włoskim systemie prawa pracy pozycja cudzoziemca – jeżeli chodzi o stosunek pracy, a zatem sytuację, w której dana osoba posiada legalne zatrudnienie – jest taka sama, jak pozycja włoskiego pracownika; system ten nie dyskryminuje nikogo, zapewniając wszystkim pracownikom ten sam status prawny, bez względu na płeć, język, rasę czy religię.

To właśnie we włoskim systemie obecne jest ogólne ograniczenie dotyczące uprawnień pracodawcy, wynikające z zakazu dyskryminacji, który obejmuje wszystkie przejawy inicjatywy przedsiębiorcy, również te odnoszące się do struktury hierarchicznej i organizacyjnej, w kontekście indywidualnych i grupowych stosunków pracy. Prawo przewiduje w rzeczywistości niearbitralne uprawnienia przedsiębiorcy, regulowane przez art. 15 Kodeksu Pracy (ustawa 300/1970), który unieważnia wszystkie akty i umowy mające na celu naruszenie w jakikolwiek sposób pozycji pracownika ze względu na członkostwo w związkach zawodowych, z przyczyn dotyczących płci, polityki, religii, rasy, języka lub z powodu niepełnosprawności, wieku, osobistych przekonań i orientacji seksualnej.

Do innych wniosków prowadzi jednak analiza procesu zatrudniania siły roboczej, w ramach którego można rozróżnić co najmniej cztery różne *statusy* prawne:

a) pracownik wspólnotowy (Malta, Cypr), traktowany podobnie jak obywatel Włoch (za wyjątkiem pracy w administracji publicznej);





b) pracownik będący obywatelem państw, które zostały członkami Unii Europejskiej w ostatnim okresie, traktowany podobnie jak obywatel Włoch (za wyjątkiem pracy w administracji publicznej);

c) pracownik będący obywatelem państw, które zostały członkami Unii Europejskiej w ostatnim okresie, traktowany odmiennie niż obywatel Włoch (za wyjątkiem pracy w administracji publicznej);

d) pracownik będący obywatelem kraju nienależącego do Unii Europejskiej.

Przyjrzyjmy się w szczególności uregulowaniom, o których mowa w lit. c) mającym zastosowanie do narodowości polskiej.

Przepisy regulujące wjazd i pobyt w celach zarobkowych cudzoziemców pochodzących z państw nienależących do Wspólnoty zostały uporządkowane i zrjonalizowane ustawą nr 40/1998 (tzw. ustawa Turco-Napolitano), włączoną następnie do „Jednolitego tekstu postanowień dotyczących imigracji i statusu cudzoziemców” (zwanego dalej Jednolitym Tekstem), zatwierdzonego rozporządzeniem z mocą ustawy nr 286/1998 (rozporządzenie z mocą ustawy nr 286 z dnia 25 lipca 1998 r. zostało następnie zmienione rozporządzeniem z mocą ustawy nr 380 z dnia 19 października 1998 r. oraz rozporządzeniem z mocą ustawy nr 113 z dnia 13 kwietnia 1999 r. Rozporządzenie wykonawcze zostało uchwalone na mocy Dekretu Prezydenta Republiki nr 394 z dnia 31 sierpnia 1999 r.) i poddanego gruntownym zmianom na mocy ustawy nr 189/2002 (tzw. ustawa Bossi-Fini). Do wspomnianego Jednolitego Tekstu dołączają się Dekret Prezydenta Republiki nr 394/1999 oraz coraz bardziej liczne przepisy wspólnotowe (rozporządzenie WE nr 1030/2002 w sprawie pozwoleń na pobyt; dyrektywy 2003/86/WE w sprawie łączenia rodzin oraz 2003/109/WE dotycząca obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi).

Po reformie tytułu V części II Konstytucji kwestie dotyczące imigracji, prawa do azylu oraz sytuacji prawnej obywateli państw nienależących do Unii Europejskiej zostały objęte zakresem wyłącznej kompetencji Państwa [art. 117 akapit 2 lit. a) i b) Konstytucji].

Art. 1 Jednolitego Tekstu, zgodnie z art. 10 akapit 2 Konstytucji, ma zastosowanie do cudzoziemców rozumianych jako „obywatele państw nienależących do Unii Europejskiej” oraz „osoby nieposiadające obywatelstwa żadnego państwa”. Jednolity Tekst nie ma natomiast zastosowania do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, chyba że dotyczy to przepisów, które są bardziej korzystne.

Jak wiadomo, w przypadku pracowników wspólnotowych obowiązuje zasada swobodnego przemieszczania się po terytorium państw członkowskich Unii, która wiąże się z prawem odpowiadania na oferty pracy, pra-





wem swobodnego przemieszczania się również w celu znalezienia zatrudnienia (*Trybunał Sprawiedliwości, 26 lutego 1991 r., C-292/89, Zalecenia nr 217 z 1991 r.*), prawem do zamieszkania na terytorium Wspólnoty, z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego oraz zatrudnieniem w administracji publicznej, które pociąga za sobą bezpośredni lub pośredni udział w sprawowaniu władzy publicznej (*art. 48 Traktatu WE, obecnie art. 39 tekstu skonsolidowanego*). Specyficzna pozostaje sytuacja prawna obywateli ośmiu z dziesięciu państw, które formalnie wstąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. W efekcie procesu jej rozszerzenia. Podczas gdy w przypadku obywateli Republiki Cypru oraz Republiki Malty zasada swobodnego przemieszczania się zaczęła obowiązywać od razu, w przypadku obywateli pozostałych nowych państw członkowskich Wspólnoty (Republiki Czeskiej, Republiki Estonii, Republiki Łotwy, Republiki Litwy, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowacji, Republiki Słowenii oraz Republiki Węgierskiej), pragnących podjąć zatrudnienie na umowę o pracę we Włoszech, jeszcze przez dwa lata (tzw. moratorium) mają zastosowanie przepisy regulujące wjazd obywateli państw spoza Unii Europejskiej, nawet pomimo widocznego otwarcia pewnych furtek (*Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2004 r. W sprawie programowania przepływu obywateli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej na rok 2004; okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2004 r.*).

Stanowisko, które jest podzielane przez większość naukowców, środowisko prawne, również specjalizujące się w dziedzinie prawa konstytucyjnego (*Trybunał Konstytucyjny, 24 lutego 1994 r., nr 62*), i przyjęte przez samego prawodawcę, opiera się na wyraźnej różnicy w traktowaniu cudzoziemców, którzy mają zamiar wjechać na terytorium Włoch i cudzoziemców legalnie przebywających w tym kraju.

W przypadku pierwszej grupy cudzoziemców za prawnie uzasadnione uznaje się środki ograniczające wjazd tych osób z wyższych względów porządku publicznego, które znajdują swoje odzwierciedlenie w kontrolach fali migracyjnej oraz w określeniu maksymalnej liczby obywateli danego państwa, która może wjechać na terytorium kraju. Natomiast jeżeli chodzi o drugą z wymienionych grup, po uzyskaniu pozwolenia na pobyt w celach zarobkowych lub z jednego z powodów umożliwiających wykonywanie działalności zawodowej, uznaje się równość traktowania oraz pełną równość wszystkich praw w porównaniu z pracownikami włoskimi (*art. 2, 34, 38, 42 i 43 Jednolitego Tekstu*) (*Trybunał Konstytucyjny, 30 grudnia 1998 r., nr 454*). Ogólnie na temat sytuacji prawnej cudzoziemca we Włoszech, równości traktowania oraz zakazu dyskryminacji zob. *Między-*



*narodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 16 grudnia 1966 r., ratyfikowany i wprowadzony w życie we Włoszech ustawą nr 158/1981; Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, ratyfikowana ustawą nr 654/1975; Konwencja MOP nr 143/1975 ratyfikowana przez Włochy ustawą nr 158/1981; Konwencja MOP nr 97/1949 ratyfikowana ustawą nr 1305/1952; Europejska Karta Społeczna ratyfikowana ustawą nr 929/1965 wraz z protokołem dodatkowym ratyfikowanym ustawą nr 207/1994; Europejska konwencja o statusie prawnym pracowników migrujących ratyfikowana ustawą nr 13/1995).*

Nie ma większych trudności z przyjęciem do pracy cudzoziemców przebywających już na terytorium Włoch na podstawie legalnego „pozwolenia na pobyt”, wydanego również z przyczyn innych niż cel zarobkowy, ale które zezwala na zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę. Zgodnie z zasadą równego traktowania, w takich przypadkach pracodawca musi jedynie zgłosić w urzędzie pracy fakt przyjęcia do pracy, tak samo, jak w przypadku zatrudnienia obywateli włoskich lub wspólnotowych. Oczywiście szczególne zasady obowiązują w przypadku zatrudnienia w administracji publicznej.

Długa i złożona procedura biurokratyczna pojawia się natomiast w przypadku, gdy pracodawca włoski lub zagraniczny, przebywający legalnie na terytorium Włoch, pragnie zawrzeć umowę o pracę na czas nieokreślony, określony lub umowę tymczasową z cudzoziemcem zameldowanym w innym kraju. Procedura administracyjna opiera się na dwóch różnych systemach, które jednak silnie na siebie oddziałują: pierwszy z nich, to porządek publiczny związany z wjazdem i pobytem na terytorium Włoch (wydawanie wiz wjazdowych oraz pozwoleń na pobyt) wchodzący w zakres kompetencji włoskich organów dyplomatycznych lub konsularnych w kraju trzecim lub kwestury na terytorium Włoch; drugi, odnoszący się wyłącznie do działalności zawodowej, związany z dostępem do rynku pracy, gdzie zainteresowani pracodawcy muszą złożyć we właściwych urzędach liczne wnioski o pozwolenie na zatrudnienie określonej liczby pracowników wymienionych na odpowiednich listach imiennych lub zaświadczenia o braku przeszkód do zatrudnienia (art. 18 ustawy nr 189/2002).

Warunki wydania zaświadczenia o braku przeszkód do zatrudnienia obejmują: zobowiązanie się pracodawcy wobec Państwa włoskiego do pokrycia kosztów powrotu danego obcokrajowca do swojego kraju pochodzenia; okazanie w urzędzie propozycji „umowy o pobyt”; zobowiązanie się do traktowania pracownika spoza Unii Europejskiej w taki sam sposób, jaki został przewidziany w obowiązujących układach zbiorowych; wskazanie rodzaju zakwaterowania; zobowiązanie się do zgłaszania wszel-



kich zmian dotyczących stosunku pracy (art. 5b Jednolitego Tekstu; art. 18 ustawy nr 189/2002). Od cudzoziemca składającego wniosek o pozwolenie na pobyt pobierane są dane daktyloskopijne, które są następnie włączane do odpowiedniego rejestru.

„Pozwolenie na pobyt w celach zarobkowych” wydawane jest wyłącznie po zawarciu „umowy o pobyt” na okres obowiązywania tej umowy. W każdym przypadku okres ten nie może być dłuższy niż limity określone przez prawo (art. 5 Jednolitego Tekstu). „Umowa o pobyt” to typowa forma umowy o pracę, która musi zawierać, pod rygorem nieważności, gwarancję zakwaterowania oraz obowiązek zapewnienia środków niezbędnych, aby umożliwić powrót cudzoziemca do swojej ojczyzny.

Nie przez przypadek w kraju takim jak Włochy, charakteryzującym się ustawodawstwem szczególnie zabezpieczającym prawa pracowników oraz bogatym zbiorem przepisów prawa pracy, pojawiły się inicjatywy ustawodawcze na szczeblu regionalnym, między innymi na obszarach, w których miały miejsce bolesne przypadki przestępczego wyzysku pracowników, w szczególności cudzoziemców (również obywateli Polski, jak można stwierdzić na podstawie najnowszych kronik kryminalnych).

Przykładem, niestety nie jedynym, jest położony na południu kraju region Apulii. Wydaje się jednak, że pomimo pesymistycznych prognoz, a także po niektórych smutnych wydarzeniach, region ten podjął wysiłki na rzecz sprawiedliwości w stosunku do osób, które przez dziesiątki lat były pozbawione prawnie im przysługującego prawa obywatelstwa.

Należy dobrze wyjaśnić tę kwestię: mówimy o regionie, w którym, jeszcze do tej pory, co najmniej 35% PKB znajduje się w rękach pozbawionych skrupułów przedsiębiorców, których głównym celem jest wzbogacenie się poprzez oszczędności na kosztach pracy (na wynagrodzeniu pracowników, na ich bezpieczeństwie, na ochronie ich praw).

Z drugiej strony należy podkreślić, że bardzo często włoskim światem przestępczym handlującym rękami do pracy, zarządzają cudzoziemcy, którzy jak się wydaje do perfekcji opanowali typową dla południowej części Włoch praktykę wyzysku nielegalnie zatrudnianej siły roboczej (Anastasi). Zarówno w przypadku zatrudniania w ojczyznach, jak i w przypadku werbowania pracowników na placach miejscowości w prowincji Foggia czy Bari, nowi globalni wyzyskiwacze przejęli te same metody „perswazji” co Apulijczycy, wybierając na podstawie powierzchownej analizy siłę roboczą, która zostanie wplątana w błędne koło obozów, pracy w nocy, gróźb, zemsty, szantażów, dręczenia, kar cielesnych i oczywiście wynagrodzenia nieproporcjonalnego i nieodpowiedniego do wykonywanej pracy.





Często zdarzało się, że prasa apulijska, podobnie jak prasa padańska, niesłusznie krytykowała cudzoziemców podejmujących pracę w tych regionach, obwiniając wszystkich bez wyjątku o rozprzestrzenianie się niektórych przestępstw, takich jak gwałty czy sama praktyka wyzysku. Obecnie, również ogłoszona w tym regionie ustawa o zwalczaniu pracy na czarno, mająca na celu wyjście z szarej strefy oraz zawieranie bardziej sprawiedliwych umów o pracę, wydaje się być wyraźnym sygnałem walki z rasizmem.

## Część V

### 22. Polacy i Polska

Około 100 000, to naprawdę duża liczba. Często jednak osoby te są zupełnie nieznanne.

Wydaje się, że we Włoszech przebywa obecnie bardzo wielu Polaków – ich liczba jest równa liczbie żołnierzy polskich, którzy przyłączyli się do wojsk alianckich podczas II wojny światowej, aby wyzwolić Włochy. Wydaje się, że *wirus* społeczno-kulturowy, będący przyczyną poczucia wyobcowania wielu grup imigrantów, dotknął również społeczność polską, w szczególności po śmierci papieża Jana Pawła II. Rzym jest „stroną w tej sprawie”, ponieważ od zawsze był „stolicą” polskiej imigracji we Włoszech. To samo można powiedzieć o Mediolanie, Bolonii, Turynie, Neapolu oraz innych miastach, w których osiedliła się duża liczba Polaków.

Obecności Polaków we Włoszech nie można pominąć: w rzeczywistości jest to szósta pod względem liczebności grupa imigrantów mieszkających we Włoszech i czwarta z grup zamieszkujących Rzym.

Ostatnie rozszerzenie Unii Europejskiej spowodowało pojawienie się serii pytań wymagającym pilnej odpowiedzi. Czy tak znacząca zmiana prawna przeprowadzona na szczeblu europejskim może zostać sprowadzona do zwykłej formalności? Czy można stać się obywatelem Wspólnoty i nadal być cudzoziemcem? Po co podsycać powszechne obawy przed inwazją z Europy Wschodniej, skoro napływ osób z tych obszarów jest ograniczony, a poza tym osoby te są bardzo cenione na rynku?

W tym miejscu podejmiemy próbę przedstawienia syntetycznego obrazu polskiej imigracji wraz z towarzyszącymi jej problemami strukturalnymi oraz doświadczeniami egzystencjalnymi, w taki sposób, aby uniknąć prezentowania obywateli Polski jako osoby nieznanne, ukryte pod warstwą uprzedzeń.







### 23. Etapy emigracji polskiej we Włoszech i w Europie

Obecność polskich obywateli we Włoszech, koncentrująca się w dużej mierze w Rzymie, przebyła długą drogę wyznaczaną przez wydarzenia historyczne i religijne od czasów Średniowiecza, czego potwierdzeniem jest przekazanie w 1578 r. w darze dla narodu polskiego we Włoszech kościoła przy via delle Botteghe Oscure w Rzymie, który do tej pory jest prężnie działającym polskim ośrodkiem duszpasterskim we Włoszech.

Polacy przybywali do Włoch również w kolejnych stuleciach, a zwłaszcza w XIX w., gdy wielu polskich żołnierzy przyłączyło się do narodowo-wyzwoleńczego ruchu włoskiego Risorgimenta. Tymczasem liczba Włochów w Polsce była niewielka.

Jak wiadomo, w nie tak odległej historii, Polacy zaznaczyli swoją znaczącą i aktywną obecność we Włoszech w końcowej fazie II wojny światowej, kiedy to pewna część żołnierzy z 2 Korpusu Polskiego pod dowództwem gen. Andersa po zakończeniu działań wojennych postanowiła pozostać we Włoszech. W tym okresie na terytorium Włoch walczyło ponad 100 000 polskich żołnierzy, z których 4000 poniosło śmierć, a 9000 zostało rannych, przyczyniając się do przełamania Linii Gotów i wyzwolenia Bolonii. Jeszcze do tej pory żyją we Włoszech niektórzy z tych pierwszych imigrantów.

Przechodząc do nowszej historii, falę migracyjną do Włoch w okresie powojennym możemy podzielić na dwa główne etapy: przed i po upadku muru berlińskiego.

W okresie „zimnej wojny”, kiedy świat podzielony był na dwa bloki, napływ imigrantów z Polski do Włoch miał charakter polityczno-ideologiczny, powodowany pragnieniem ucieczki przed reżimem komunistycznym. Często jednak chodziło wyłącznie o pobyt tymczasowy w oczekiwaniu na wyjazd za Ocean.

Na postrzeganie Włoch jako punkt zbiorczego dla migracji ogromny wpływ miał wybór Karola Wojtyły na papieża w 1978 r. oraz zbiegający się w tym czasie kryzys gospodarczy i polityczny w Polsce; po ogłoszeniu stanu wojennego w 1981 r. wielu Polaków szukało schronienia za granicą, gdzie rosło współczucie dla ich sytuacji.

Emigracja z tego okresu poskutkowała wyjazdem z Polski około 15% wykładowców uniwersyteckich, lekarzy i inżynierów. Według oficjalnych danych, w latach 1981–1989 3,7% wszystkich Polaków emigrujących na stałe oraz 5,7% emigrujących tymczasowo wybrało Włochy jako kraj przyjmujący.

W tym okresie, w związku z silnym przeciwstawieniem się Zachodu wobec obszaru wpływów Związku Radzieckiego, polscy migranci, w szczególności wygnańcy polityczni, często pochodzenia żydowskiego, byli bar-



dzo przychylnie postrzegani przez włoskie społeczeństwo i przyjmowani z dużą otwartością.

Po upadku muru berlińskiego rozpoczął się drugi etap fali migracyjnej do Włoch, której powodem nie były już względy polityczne, lecz ekonomiczne. To właśnie ta migracja odpowiada najbardziej powszechnej definicji tego pojęcia. Byłe kraje komunistyczne otworzyły się na gospodarkę rynkową, doświadczając jednocześnie wzrostu kosztów życia oraz zwiększenia poziomu bezrobocia. Spowodowało to, że emigracja ludności przybrała charakter masowy i właśnie z tego powodu poziom wykształcenia nowo przybyłych emigrantów nie zawsze odpowiadał poziomowi reprezentowanemu przez przybywające wcześniej do Włoch elity.

Powszechnie wiadomo, że poziom wynagrodzenia w krajach Europy Wschodniej jest niski – średnia stawka za godzinę pracy w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej wynosi 3,47 EUR, w porównaniu ze średnią 22,19 EUR w krajach „starej Unii”. W szczególności Polska, z około 39 milionami mieszkańców, nadal boryka się z poważnymi problemami dotyczącymi zatrudnienia. W 2005 r. odnotowano 17,7% bezrobocia i w tym samym roku Polska została sklasyfikowana na 24 miejscu wśród wszystkich państw członkowskich UE-25 pod względem PKB na 1 mieszkańca.

Najczęściej wybieranym przez Polaków celem są nadal Niemcy, jednak również znaczenie Włoch jest duże, zarówno jeżeli chodzi o zatrudnienie sezonowe lub tymczasowe, jak i jako miejsce stałego zamieszkania. Większą swobodę przemieszczania się przyniósł rok 1991, w którym Włochy zwolniły obywateli Polski z obowiązku posiadania wizy turystycznej.

Od początku nowego tysiąclecia, a w szczególności po wejściu Polski do Unii Europejskiej (maj 2004) zaobserwować można nowy rodzaj migracji, którego uczestnikami są przede wszystkim ludzie młodzi, kierujący się w stronę szerszych horyzontów, którzy chcą przyjechać do Włoch nie tylko ze względów ekonomicznych, ale również po to, aby studiować, realizować się zawodowo, nauczyć się języka włoskiego oraz poznać kulturę i tradycje tego kraju.

Niestety we Włoszech, podobnie jak w innych krajach, upadł pozytywny obraz imigranta właściwy dla poprzedniego dziesięciolecia, a powszechna obawa przed inwazją imigrantów z Europy Wschodniej spowodowała, że Polacy są często postrzegani jako sprawcy przestępstw, lub co najmniej osoby „uzależnione od alkoholu”. Tego zniekształconego obrazu nie równoważy poziom ich wykształcenia, czy też wartościowa praca, jaką wykonują jako pomoce domowe oraz w innych sektorach. Polacy stali się przejściowym kozłem ofiarnym, podobnie jak wcześniej byli nim Marokańczycy i Albańczycy, potem Rumunii, a od zawsze Cyganie.



Polska była i nadal jest potężnym źródłem siły roboczej dla Europy Zachodniej i Ameryki Północnej.

Polacy, którzy wyjechali za granicę osiedlili się przede wszystkim w Niemczech – 33%, w drugiej kolejności w Stanach Zjednoczonych i we Włoszech – 15% w każdym z tych krajów, w Wielkiej Brytanii – 7% oraz Hiszpanii i Francji – po 5%.

Pod koniec 2003 r. z 23,5 milionów imigrantów w Unii Europejskiej, 559 000 stanowili Polacy: 317 000 w Niemczech, 66 000 we Włoszech, 34 000 we Francji, 25 000 w Hiszpanii, 23 000 w Zjednoczonym Królestwie i 21 000 w Wielkiej Brytanii. W przypadku ostatniego z wymienionych krajów, obecność Polaków uległa znacznemu zwiększeniu, ponieważ kraj ten od razu zastosował politykę swobodnego przemieszczania się, podczas gdy w innych państwach obawa przed wzrostem liczby obywateli z Polski, spowodowała pewnego rodzaju, zasadniczo nieuzasadniony, „wstrząs”. Istotnie, z jednej strony w momencie rozszerzenia Unii Europejskiej w jej 15 państwach członkowskich przebywała już duża liczba obywateli krajów Europy Wschodniej (900 000 osób z Europy Wschodniej, z czego ponad połowę stanowili Polacy), z drugiej jednak można było z góry przyjąć hipotezę wchłonięcia pewnej liczby potencjalnych fal migracyjnych, w związku z oddziaływaniem różnego rodzaju czynników, takich jak przenoszenie środków, rozwój handlu międzynarodowego oraz masowe inwestycje. Spośród krajów Europy Wschodniej Polska posiada najwyższy poziom zagranicznych inwestycji bezpośrednich.

Szeroko zakrojone badanie, które zostało przeprowadzone w Polsce w październiku 2002 r. wykazało, że 65% ankietowanych osób nie wyrażało zamiaru wyemigrowania do krajów Unii Europejskiej, natomiast z 14% mających zamiar wyemigrować, trzy osoby na cztery rozważały emigrację na okres krótszy niż jeden rok. Umiarkowany scenariusz migracji potwierdził wydany w 2003 r. dokument Komisji Europejskiej, który przewidywał dynamiczną reakcję krajów Europy Wschodniej tylko w pierwszych latach po rozszerzeniu.

## **24. Polska, rozszerzenie Unii Europejskiej, „przypadek Włoch”**

Proces rozszerzenia Unii Europejskiej miał i nadal ma szczególne znaczenie dla Polski, która jest nie tylko największym państwem w regionie, ale stanowi również potencjalny rynek konsumpcji dla rozszerzonej Unii oraz znaczący punkt łączący Europę Wschodnią i Zachodnią.

Panuje powszechny pogląd, że integracja europejska przyniosła objętych nią krajom oczywiste korzyści polityczne, ekonomiczne i społeczne





oraz że efekty rozszerzenia będą szczególnie pozytywne (zwłaszcza dla Polski) w dalszych, realizowanych lub planowanych, etapach rozszerzania Unii na wschód i na południe).

Równie powszechnie uważa się, że w przypadku Polski powiększenie obszaru Wspólnoty było istotnym i symbolicznym wydarzeniem historycznym, ale stworzyło ono również możliwości dla Unii Europejskiej, dla Polski oraz dla pozostałych krajów, przesuając obszar bezpieczeństwa na wschód i potwierdzając pokój i stabilność całej Unii Europejskiej.

Wejście do Unii krajów Europy Środkowo-Wschodniej stabilizuje poziom bezpieczeństwa w Europie i w przyszłości może przyczynić się do opracowania wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W przypadku Polski i Włoch, krajów, które w przeszłości doświadczyły międzynarodowej niestabilności i konfliktów zbrojnych, możliwość zapewnienia sobie stałego bezpieczeństwa stanowi jedną z podstawowych korzyści, jakie przynosi proces integracji zachodniej i wschodniej części kontynentu europejskiego. W przypadku Włoch istotnym elementem nowego systemu będzie również gwarancja bezpieczeństwa wewnętrznego na całym rozległym terytorium Unii Europejskiej, a przede wszystkim w sektorach zaangażowanych w walkę z przestępczością zorganizowaną i nielegalną imigracją.

Powodzenie rozszerzenia przyczyni się nie tylko do większej stabilności Europy Zachodniej i całej Unii Europejskiej, ale również do wzrostu autorytetu Unii jako znaczącego podmiotu na arenie międzynarodowej. Unia będzie zatem w coraz większym stopniu postrzegana jako perfekcyjnie funkcjonująca organizacja międzynarodowa, posiadająca możliwość integracji nowych członków oraz rozszerzenia swojej strefy wpływów na inne kraje, co będzie wydarzeniem nie tylko na skalę światową, ale znajdzie również swoje odzwierciedlenie w stosunkach z graniczącymi państwami pragnącymi wstąpić do Unii Europejskiej w najbliższej przyszłości. Unia, poszerzona o Polskę oraz inne kraj Europy Środkowej, będzie miała większe znaczenie i silniejszą pozycję w globalnych negocjacjach politycznych i ekonomicznych, począwszy od ustaleń handlowych (WTO), przez międzynarodowe reformy finansowe, po rozwiązanie problemów dotyczących bezpieczeństwa regionalnego i globalnego (ONZ, OBWE): w ten sposób poszerzona Unia stanie się jeszcze mocniejszym partnerem politycznym w porównaniu z głównymi uczestnikami polityki międzynarodowej.

Takiemu spojrzeniu z perspektywy politycznej towarzyszy zazwyczaj również interpretacja ekonomiczna, formułująca korzyści, jakie proces rozszerzenia zapewni obecnym członkom Unii.

W szczególności Polska, jako największy kraj spośród tych, które przystąpiły w ostatnim okresie do Unii Europejskiej, wydaje się charakteryzować rosnącą





siłą nabywczą oraz ogromnym i ciągle rozwijającym się rynkiem konsumpcji dla całej poszerzonej Unii. Oczywiście, przyjmując taką logikę, kolejnym elementem przemawiającym na korzyść Polski jest jej położenie geograficzne na skrzyżowaniu dróg komunikacyjnych prowadzących ze wschodu na zachód i z południa na północ. Przedsiębiorcy inwestujący w Polsce uzyskują nie tylko dostęp do bardzo szybko rozwijającego się, ogromnego rynku wewnętrznego, ale również doskonałą możliwość rozszerzenia działalności gospodarczej na rozległe i bardzo interesujące rynki sąsiednich państw (Rosja, Ukraina, Białoruś). Wejście Polski do Unii oznacza również rozpoczęcie procesu tworzenia infrastruktury (autostrady, linie kolejowe, środki komunikacji), która będzie niezwykle istotna, zapewniając kolejny bodziec dla rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej oraz zwiększenia wymiany z zagranicą.

Przyjmując powyższe czynniki jako punkt wyjścia, można w sposób teoretyczny przewidzieć bardziej ogólne skutki ekonomiczne dla krajów Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie wyzwań stawianych przez globalizację i konkurencję na rynkach światowych. Z drugiej strony jednolity rynek europejski wzbogacił się o ponad 75 milionów nowych konsumentów, których duży odsetek stanowi rynek polski i nawet jeśli korzyści z integracji wydają się na początku umiarkowane, biorąc pod uwagę niski poziom wyjściowy (z uwagi na niewielką skalę wymiany), można stwierdzić, że w miarę upływu czasu będą one coraz wyraźniejsze. Obliczenia symulacyjne pokazują, że po upływie dziesięciu lat z całą pewnością można będzie odnotować mierzony w punktach procentowych wzrost w krajach Europy Zachodniej. W każdym przypadku, wejście Polski oraz innych krajów Europy Środkowej do strefy euro oznacza pewne korzyści dla Unii – zwiększenie obszaru wspólnej waluty eliminuje ryzyko walutowe w handlu, wzmacniając pozycję euro jako światowego środka płatniczego. Jeżeli chodzi o Włochy, badanie przeprowadzone przez organizacje Confindustria, Cespi i ISPI wykazało, że ogólna pozycja Włoch umożliwia korzystanie z możliwości oferowanych przez poszerzony rynek. Nieprzypadkowo to właśnie Włochy, ze względu na wysokie nadwyżki w handlu, są drugim (po Niemczech) partnerem handlowym krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W porównaniu z podmiotami tych państw, włoskie przedsiębiorstwa posiadają przewagę konkurencyjną w sektorach produkcji wysokojakościowej, co w przypadku gospodarki włoskiej oraz gospodarki innych partnerów UE przekłada się na możliwość uzyskania nadwyżek handlowych oraz realizacji inwestycji w sektorach produkcyjnym i finansowym. Innymi słowy, integracja gospodarki państw Europy Środkowo-Wschodniej powoduje wyraźne przeniesienie środków z państw członkowskich, które z kolei zdobywają jednocześnie



udziały we wschodnich rynkach oraz udziały w kapitale produkcyjnym i finansowym tych państw.

Integracja powoduje jednocześnie włączenie wschodnich gospodarek do międzynarodowych cykli produkcyjnych, któremu towarzyszy przeniesienie zasobów technologicznych i zarządzania z Zachodu, a także podniesienie standardów produkcyjnych w krajach kandydujących, również dzięki inwestycjom bezpośrednim oraz utworzeniu nowych sieci przedsiębiorstw i zakładów, obejmującym gospodarki Europy Wschodniej. Biorąc pod uwagę te czynniki, poszerzenie Unii przyniesie z całą pewnością pozytywne skutki. Panuje wręcz opinia, że to właśnie w wyniku wejścia do Unii Europejskiej państw z Europy Środkowo-Wschodniej, w ciągu najbliższych dziesięciu lat włoskie PKB będzie mogło odnotować 0,4% wzrost rocznie (w przypadku wpływów z podatków uzyskany wzrost będzie wynosił 0,15% PKB), uwzględniając nie tylko wzrost wymiany Włoch z tymi krajami (którego znaczenie mogłoby być niewielkie), ale również fakt, iż szybkie tempo ich ekspansji oznacza wzrost tempa wzrostu całej Unii Europejskiej, ponieważ efekt rozszerzenia należy oceniać z perspektywy średnio- i długoterminowej. Jako pewnik przyjmuje się również to, że nowe państwa stanowią siłę napędową, w szczególności opierając się na hipotezach, według których w ciągu najbliższych dziesięciu lat tempo rozwoju Estonii, Słowenii, Polski, Węgier i Republiki Czeskiej będzie nadal przekraczać 2 punkty procentowe, podnosząc średni poziom rozwoju UE do 15 punktów.

Jeżeli chodzi o płaszczyznę społeczno-kulturową, nie ma wątpliwości, że wejście Polski do UE wzbogaciło Europę o wielowiekową tradycję analizy krytycznej tego kraju, jego dziedzictwo kulturowe, materialne i duchowe, uzupełniając definicję tzw. tożsamości europejskiej. Przyjęcie Polski, pomimo jej głębokich sprzeczności logicznych i historycznych, oraz mając na względzie aktualną, szczególnie delikatną sytuację polityczną (również z powodu efektów wywołanych wewnątrz innych krajów europejskich!), może tylko wzmocnić więzy Unii Europejskiej z zasadami demokracji i poszanowania praw człowieka, czyli wartościami, które od zawsze były przedmiotem ożywionej debaty prowadzonej wewnątrz społeczeństwa polskiego. Nie mówiąc o tym, że, biorąc pod uwagę szybkie starzenie się ludności państw członkowskich Unii Europejskiej, młody i dynamiczny naród polski, często bardzo dobrze wykształcony, stanowi „eksportowy” kapitał ludzki.

## 25. Polacy przebywający we Włoszech

Dokonując rekonstrukcji sytuacji i historii obecności Polaków we Włoszech, warto rozpocząć od pewnych istotnych elementów oraz zmiennych

danych, ujętych w dynamiczną perspektywę. Należy pamiętać o tym, że w latach 2002–2003 społeczność polska stanowiła dwunastą pod względem liczebności narodowość zagraniczną we Włoszech. W szczególności, według oficjalnych danych, pod koniec 2002 r. przebywało tutaj 35 077 Polaków, co stanowiło 2,3% ogólnej liczby cudzoziemców mieszkających we Włoszech.

<b>Ogółem</b>	35.077
% ogólnej liczby cudzoziemców	2,3
Kobiety	15.551
% kobiet w stosunku do ogółu	44,3
Przyjazdy polskich imigrantów w 2002 r.	15.254
% w stosunku do ogólnej liczby przyjazdów w 2002 r.	43,5
Liczba imigrantów przebywających we Włoszech w celach zarobkowych	17.530
Liczba imigrantów przebywających we Włoszech ze względów rodzinnych	11.737
<b>Wartości procentowe w zależności od powodu pobytu</b>	
Cel zarobkowy ogółem	56,5
W tym zatrudnienie na umowę o pracę	45,4
W tym własna działalność gospodarcza	6,1
Powody rodzinne	29,8
Cel zarobkowy i powody rodzinne ogółem	86,3
Cel podjęcia nauki	2,0
Względy religijne	1,2
Inne powody	10,5
<b>Społeczność polska we Włoszech przed i po regularyzacji (01.01.2003)</b>	
Liczba wniosków o regularyzację	34.241
Liczba imigrantów na dzień 31.12.2002 r.	35.077
Imigranci i wnioski ogółem	69.318
Wzrost % po regularyzacji	97,6
Nowa klasyfikacja po regularyzacji (imigranci + wnioski)	Siódma społeczność

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Według oceny polskiego źródła (Ministerstwo Spraw Zagranicznych), wyjazdy do Unii Europejskiej w okresie od 1 maja 2004 r. do 1 maja 2005 r. dotyczyły zaledwie 65 000 pracowników, w porównaniu z około 300 000 pracowników sezonowych, którzy wyjeżdżali przede wszystkim do Niemiec.



W stosunku do Polaków przeprowadzona została zatem wielka mistyfikacja, której początek nastąpił w okresie przygotowującym do przystąpienia do Unii i która trwała jeszcze w późniejszym okresie, biorąc pod uwagę fakt, że, pomijając kilka wyjątków, w pierwszych dwóch latach wprowadzone zostały ograniczenia swobodnego przepływu pracowników pochodzących z krajów Europy Wschodniej i wiele państw członkowskich przedłużyło te ograniczenia również na okres od 1 maja 2006 r. do 30 kwietnia 2009 r.

Szczególnym przypadkiem są Włochy, w których już w 2005 r. liczba pracowników zarezerwowana dla nowych państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy Wschodniej (79 500) została wykorzystana tylko częściowo, ponieważ była ona wyższa niż liczba osób, które przyjechały do tego kraju w tym roku. W 2006 r. liczba zarezerwowana dla nowych państw członkowskich została zwiększona aż do 179 000, co oczywiście nie było konieczne, jednak utrzymane zostały ograniczenia swobodnego przepływu pracowników z krajów Europy Wschodniej, wywołując duże niezadowolenie Polaków, nie tylko ze względów praktycznych, ale również z powodu odczytywanych w tym działaniu oznak braku zaufania.

Analizując zjawisko polskiej imigracji we Włoszech, należy zaznaczyć, że pod koniec 2002 r., w wyniku regularyzacji, wcześniejsza liczba obywateli Polski przebywających w tym kraju (35 000) uległa podwojeniu. i tak, na dzień 31 grudnia 2003 r. zarejestrowanych było 65 847 polskich imigrantów. Według opracowania „Dossier Caritas/Migrantes” rzeczywisty stan na ten sam dzień to nawet 80 000 osób.

Po dwóch latach (31 grudnia 2005 r.) liczba imigrantów zarejestrowanych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych wynosiła 72 229. Jeżeli do tej liczby dodamy co najmniej 10 000 osób niepełnoletnich i około 25 000 pracowników sezonowych, których pobyt nie trwa dłużej niż dziewięć miesięcy, otrzymamy wynik około 100 000 osób.

W ten sposób spośród państw członkowskich Unii Europejskiej Polska znajduje się na pierwszym miejscu pod względem liczebności swoich obywateli we Włoszech, a Włochy są krajem goszczącym największą, po Niemczech, liczbę Polaków. W 2005 r. do Włoch przybyło 24 149 polskich pracowników, z czego duża część do prac sezonowych. Z drugiej strony, jeżeli uwzględnimy również członków rodzin migrantów, można przyjąć hipotezę, że co roku we Włoszech osiedla się na stałe 10 000 Polaków.

Spoleczeństwo polskie stanowi 3% wszystkich imigrantów. Porównując pierwszych dziesięć państw w klasyfikacji, jest ona wyraźnie mniejsza pod względem liczebności od imigracji rumuńskiej, albańskiej i marokańskiej, niewiele mniejsza od imigracji ukraińskiej i filipińskiej, natomiast liczebniejsza od imigracji tunezyjskiej, amerykańskiej i senegalskiej.







Istotna różnica między liczbą osób posiadających pozwolenie na pobyt a liczbą osób posiadających status rezydenta (50 794 zarejestrowanych osób na dzień 31 grudnia 2004 r., prawie jedna trzecia mniej w stosunku do liczby osób posiadających pozwolenie na pobyt) wydaje się potwierdzać tendencję, w której duża część Polaków przemieszcza się tymczasowo. W takim przypadku nie jest konieczne ubieganie się o status rezydenta, tym bardziej, że kraj ojczysty nie jest odległy, a powrót do niego nie stwarza trudności, podobnie jak ewentualne kolejne emigracje.

Jedna piąta wszystkich Polaków we Włoszech skupiła się w regionie Lazio i w okolicach Rzymu. Inne regiony, w których zamieszkuje duża liczba imigrantów z Polski to Emilia Romagna, Kampania, Marche i Lombardia. Społeczność polska jest jednak obecna na całym terytorium Włoch, również na słabo zaludnionej Sardynii, gdzie liczba Polaków nie przekracza tysiąca, ale ich obecność na wyspie nie jest nowa, a jej początki są związane z osiedleniem się na wyspie techników górnictwa w miejscowości Silius.

Poza prowincjami Rzymu, Neapolu, Mediolanu i Bolonii, duża liczba Polaków mieszka również w prowincji Perugii, Florencji, Modeny, Rawenny, Caserty i Salerno.

Najczęstszym powodem pobytu, również w 2005 r., była praca (69,4%), następnie proces łączenia rodzin (23,8%) oraz względy religijne (3%), przy czym te ostatnie dotyczyły przede wszystkim Rzymu i regionu Lazio.

Odsetek kobiet wśród imigrantów z Polski wynosi 75% (w niektórych prowincjach sięga on nawet 90%) i jest to wartość znacznie wyższa w porównaniu z poziomem odnotowywanym w Stanach Zjednoczonych (39%) czy w Niemczech (38%). Powodem tego jest masowe zatrudnianie kobiet w sektorze pomocy domowych. Kobiety stanowią 86% obywateli Polski, którzy przyjechali do Włoch w ramach procesu łączenia rodzin, 70% podejmujących pracę zarobkową lub przyjeżdżających w celach naukowych, ale tylko połowę imigrantów prowadzących własną działalność gospodarczą, która zresztą nie jest bardzo popularna wśród Polaków (zaledwie jedna osoba na 33), a także osób przebywających we Włoszech ze względów religijnych.

Można dostrzec pierwsze wyraźne oznaki osiedlania się przybierającego charakteru rodzinny.

Spośród uczęszczających do szkoły dzieci imigrantów z Polski (6195) 1165 uczęszcza do przedszkola, 2616 do szkoły podstawowej, 1252 do gimnazjum, a 1162 do szkoły średniej. W porównaniu z innymi narodowościami Polacy wykazują wyraźniejszą tendencję do posyłania swoich dzieci na wyższe uczelnie. Inną oznaką stabilności są rezydenci długoterminowi, wśród których odsetek Polaków jest najwyższy w porównaniu z innymi krajami Europy





Wschodniej. Z drugiej strony jednak liczba Polaków pozostających w stałych związkach (39%) jest dużo niższa niż liczba osób stanu wolnego (55%).

Polacy mają najwyższy odsetek osób z wyższym (14%) i pełnym średnim (50,7%) wykształceniem. W przypadku Włochów wynosi on odpowiednio 7,5% i 25,9%, co stanowi różnicę ponad 25 punktów.

Jeżeli chodzi o polskie kobiety, okazuje się, że są one lepiej wykształcone niż mężczyźni i dlatego pogląd, że kobieta z Polski może podjąć pracę wyłącznie w charakterze pomocy domowej jest zupełnie bezpodstawny. Fakt, że dwie trzecie z nich pracuje w tym sektorze wynika jedynie z zapotrzebowania. Pod względem narodowościowym Polska zajmuje czwarte miejsce jeżeli chodzi o liczbę pracowników zatrudnionych w charakterze pomocy domowych, po Ukrainie, Rumunii i Filipinach.

Obecność Polaków na rynku pracy jest bardzo wyraźna – jest to szósta grupa narodowościowa pod względem liczby zatrudnionych osób, po Rumunii, Albanii, Maroku, Ukrainie i Chinach. Imigranci z Polski to najczęściej osoby młode: 65,5% z nich znajduje się w przedziale wiekowym 19–40 lat.

Wzrost liczby pozwoleń na pobyt w celach zarobkowych musi zostać połączony, przynajmniej począwszy od 2000 r., ze wzrostem liczby przekazów pieniężnych przesyłanych z Włoch do Polski za pośrednictwem banków. W tym okresie przekroczony został próg jednego miliona euro, który wydaje się dość niski, jeżeli uwzględnimy liczebność tej społeczności, wiedząc jednak, że zwykle wykorzystywane są również inne sposoby wysyłki.

Przesyłane do Polski przekazy pieniężne ze wszystkich państw świata wynoszą około 900 milionów USD rocznie, wpływając istotnie na dobrobyt pozostałych w ojczyźnie rodzin oraz na rozwój kraju. Przeprowadzone badania wykazały tendencję powrotów do ojczyzny i inwestowania w niej oszczędności zgromadzonych za granicą.

W roku akademickim 2004–2005 na włoskich uniwersytetach studioowało 743 Polaków. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej polscy studenci nie mają już obowiązku zdawania dwóch egzaminów w ciągu roku, aby uzyskać przedłużenie pozwolenia na pobyt. Nie obowiązują ich również stałe limity przyjęć na studia zagranicznych studentów, co bez wątpienia będzie sprzyjać wzrostowi ich liczby.

Należy również podkreślić, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej mają również duże znaczenie jeżeli chodzi o uzyskiwanie obywatelstwa włoskiego (jedna trzecia z około 10 000 przypadków rocznie).

W tej specjalnej klasyfikacji pierwsze miejsce zajmuje Albania, Polska zaś plasuje się na czwartej pozycji. W szczególności w przypadku Polski większość spraw dotyczących ubiegania się o obywatelstwo włoskie ma związek z małżeństwami zawieranymi przez polskie kobiety z obywatelami Włoch.





## 26. Imigracja polska w Rzymie

Jak to zostało wspomniane już wcześniej, miastem wyróżniającym się spośród innych włoskich miast największą liczbą Polaków był i nadal pozostaje, Rzym. W samej stolicy – według najnowszych danych – przebywa łącznie 7500 Polaków, a kolejne 4500 mieszka w różnych gminach należącej do niej prowincji. Do liczby tej należy dodać osoby, które nie mogły jeszcze uzyskać statusu rezydenta (kolejne 6000), lub które nie są nim zainteresowane, przez co całkowita liczba obywateli Polski mieszkających w Rzymie i okolicach wynosi 18 000 osób zarejestrowanych i ponad 20 000 jeżeli uwzględnimy również osoby niepełnoletnie. Wzrostowi tej liczby sprzyjają przede wszystkim więzy rodzinne oraz przyjaźnie.

„Rzymscy” Polacy stanowią jedną czwartą wszystkich imigrantów przybyłych do Włoch i trzecią pod względem liczebności społeczność w Rzymie, po Rumunach i Filipińczykach. Podobnie jak w przypadku Polaków, w Rzymie obecne są również największe skupiska obywateli 11 innych państw Europy Wschodniej, podczas gdy w Mediolanie tylko 4.

W Rzymie swoją siedzibę ma nie tylko Ambasada i Konsulat Generalny RP, ale również Instytut Kultury Polskiej, Polska Akademia Nauk, Fundacja Rzymska im. Margrabiny J. S. Umiastowskiej oraz redakcja miesięcznika „Nasz Świat”, wydawanego w języku polskim przez wydawnictwa „Stranieri in Italia”. Przy Ambasadzie działają również dwa włoskie oddziały polskiej szkoły, której dyplom ukończenia upoważnia do rozpoczęcia studiów uniwersyteckich w Polsce. Dwa kolejne oddziały znajdują się w Mediolanie i Torvaianica (ten ostatni oczekuje aktualnie na przydział terenu, na którym będzie można postawić budynek z odpowiednią liczbą sal umożliwiających przyjęcia coraz większej liczby uczniów).

Co roku w stolicy Włoch odbywa się organizowany przez Instytut Kultury Polskiej festiwal „Corso Polonia”, który trwa miesiąc i obejmuje wiele wydarzeń kulturalnych i artystycznych. Oprócz festiwalu, w ciągu całego roku nie brak również innych wydarzeń kulturalnych, jak na przykład przeglądy filmowe, podczas których prezentowane są filmy w języku polskim (Cinema Trevi), spotkania z najwybitniejszymi polskimi pisarzami i artystami, wystawy fotograficzne, czy też koncerty polskich wykonawców i zespołów.

Młodsze pokolenie (ale nie tylko) może spotykać się również w jednej z dwóch działających w Rzymie polskich dyskotek, lub posłuchać muzyki i wiadomości w języku polskim, nadawanych codziennie przez Radio „M&M Music from Poland” (w Radio Roma FM).

Aby uzupełnić obraz sytuacji Polaków w Rzymie, nie można pominąć obecności licznych polskich sklepów (sklepy spożywcze, sklepy z odzieżą dzie-



cięcą, księgarnie), bibliotek, w których można wypożyczyć książki w języku polskim (na przykład sekcja polska w Biblioteca Elsa Morante w Ostii), czy też prawdziwej drużyny piłkarskiej, reprezentującej Polskę w różnych amatorskich zawodach piłkarskich w Rzymie i we Włoszech. Włosi pragnący poznać lepiej kulturę i język polski mogą uczęszczać na kursy organizowane na uniwersytecie „Sapienza” w Rzymie, gdzie jeszcze kilka lat temu zainteresowanie tymi kursami było tak ogromne, że zapisanych było nawet 50 osób.

Polacy mieszkający w prowincji Rzymu stanowią ponad 5% ogółu. W poszczególnych gminach położonych wzdłuż wybrzeża (Ladispoli, Cerveteri, Pomezia, Ardea, Fiumicino) lub na północ od Rzymu (Campagnano, Monterotondo, Bracciano) odsetek obywateli Polski sięga od 10% do 15%. W ostatnich latach zmniejszała się, na korzyść okolicznych gmin, koncentracja Polaków w Rzymie, która w przeszłości przekraczała, w stosunku do ogółu polskich imigrantów, 30% w Rzymie i 40% w prowincji Rzymu. Koncentracja Polaków jest najbardziej widoczna w XIII okręgu (Ostia), osiągając 10% ogółu imigrantów, co opowiada 1500 osobom, oraz w XIX okręgu, w którym mieszka blisko 1000 Polaków. Okręgi, w których Polacy stanowią 6% imigrantów to okręg XVI i XVII, potwierdzając pewną preferencję tej społeczności dotyczącą obszarów położonych na północ od Rzymu. Osoby niepełnoletnie stanowią około 13%, czyli 4 punkty poniżej średniej imigrantów. Ponad połowa z nich ma mniej niż 10 lat, co daje wskaźnik umożliwiający wyznaczenie początku stabilizacji na połowę lat 90. Aktualnie 343 z 6603 zagranicznych studentów to studenci z Polski (w tym 260 kobiet) i ów 5% odsetek zapewnia tej narodowości trzecie miejsce po Albańczykach i Grekach: 277 studentów na uniwersytecie Sapienza, 67 na uniwersytecie Roma Tre i 49 na uniwersytecie Tor Vergata. Do najczęściej wybieranych kierunków należą literatura i filozofia (23,6%), medycyna i chirurgia (18,4%), nauki humanistyczne (14,6%) i ekonomia (9,3%). W porównaniu z większością zagranicznych studentów Polacy preferują kierunki humanistyczne. Liczba studentów przebywających tymczasowo we Włoszech w ramach programu Erasmus lub innych programów wymiany wzrosła z 304 w roku akademickim 2001 – 2002 do 628 w roku ubiegłym.

Oprócz sektora pomocy domowych, obecność Polaków można zauważyć również w innych sektorach, także na pozostałym obszarze Włoch. Kolejna interesująca kwestia dotycząca relacji między polskimi imigrantami a rynkiem pracy wynika ze spostrzeżenia, że od kilku lat rośnie zaufanie do Polaków w instytucjach (na przykład w Ośrodkach Informacyjnych dla Imigrantów), do których najczęściej zwracają się imigranci, pomijając sieć znajomych, w celu znalezienia odpowiedniego zatrudnienia. Obecność Polaków wśród petentów Ośrodków Informacyjnych dla Imigrantów jest coraz



większa. Ich liczba zwiększyła się ze 158 osób w 2004 r. (trzecia pozycja w klasyfikacji po obywatelach Rumunii i Bangladeszu) do 206 osób w 2005 r., w którym największą liczbę polskich petentów odnotowano w ośrodku Roma Dragoncello (54,4% ogółu). Również w tym konkretnym przypadku potwierdzają się dwie główne cechy polskiej imigracji, czyli przewaga kobiet (68%) oraz młody wiek, na który wskazuje koncentracja w przedziale wiekowym między 19 a 40 rokiem życia (67,9%; pięć punktów mniej, jeżeli potraktujemy łącznie mężczyzn i kobiety) oraz zupełny brak osób powyżej 60 roku życia. Należy podkreślić, że większość polskich imigrantów (55,3%) przybyła do Włoch w latach 2001 – 2005. Osoby, które zwróciły się do Ośrodków Informacyjnych dla Imigrantów w Prowincji Rzymu, wśród najpilniejszych potrzeb wymieniały pracę (45,5%) – były to przede wszystkim osoby nieposiadające zatrudnienia (61,2%). Inne potrzeby dotyczą przepływów (12,7%) oraz zmiany statusu na obywateli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (11,5%), co należy powiązać ze zmianą sytuacji prawnej po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Wskazywanie na „kursy zawodowe” (6,6%) jest kolejnym potwierdzeniem zainteresowania Polaków podjęciem kroków prowadzących do legalnego zatrudnienia.

Ulubionym miejscem spotkań Polaków są kościoły katolickie, zarówno w Rzymie, jak i w różnych miejscowościach prowincji; do kościoła chodzi się nie tylko po to, aby zaspokoić swoje potrzeby duchowe, ale również w celach społecznych. Do innych miejsc spotkań, oprócz parku Colle Oppio, należą również okolice dworca Tiburtina, z którego codziennie odjeżdżają autokary do Polski. Nie brak jest także różnych polskich stowarzyszeń i organizacji. Narodowym kościołem Polaków jest kościół św. Stanisława przy via delle Botteghe Oscure, natomiast polski ośrodek duszpasterstwa znajduje się w Ostii (XIII okręg stołeczny) przy kościele San Nicola di Bari.

Polacy przybywający do Włoch starają się łamać stereotypy. Są one nadal niestety obecne, także w środowiskach osób o wysokim poziomie kultury, za jakie można uznać środowisko studentów uczęszczających na uniwersytet Sapienza w Rzymie. Przeprowadzona tam ankieta wykazała, że jedna szоста ankietowanych klasyfikuje Polaków jako pracowników (bez względu na ich poziom wykształcenia), jedna dziesiąta jako osoby uzależnione od alkoholu, a 7,5% wspomina o ich głębokiej wierze katolickiej. Aby przedstawić bardziej pozytywny obraz Polaków, pozostawiając stereotypy, warto również powiedzieć, że Dossier Caritas/Migrantes przeprowadziło badanie jakościowe społeczności polskiej we Włoszech, które objęło 50 wybranych osób mieszkających w różnych częściach Włoch. Badanie to wykazało liczne przypadki „powodzenia” imigrantów, również





dlatego, że wielu Polaków nie czuje się we Włoszech zwykłymi gośćmi, lecz bardziej obywatelami świata. Czują, że są powołani do tego, aby żyć między dwoma różnymi kulturami, bez konieczności odrzucania żadnej z nich. Wielu z nich udało się wejść na włoski rynek pracy, zajmując stanowiska odpowiadające posiadanym kwalifikacjom lub swojej sytuacji zawodowej w Polsce. Jeszcze większe znaczenie ma fakt, że w przypadku 46% ankietowanych praca, którą wykonują jest bardziej specjalistyczna niż ich poziom wykształcenia, lub wcześniejsze doświadczenia z Polski.

Wskaźnikiem udanego osiedlenia się jest posiadanie własnego domu, co poświadcza jedna trzecia osób objętych badaniem. Przynależność pewnej części polskiej społeczności do „włoskiego świata” potwierdza również zainteresowanie lokalnymi środkami przekazu. 96% ankietowanych ogląda włoską telewizję, a 82% wskazuje na znajomość niektórych tytułów lokalnej prasy. Do najczęściej oglądanych programów należą wiadomości oraz programy interwencyjne, na które wskazuje 68% badanej próby osób. Na drugim miejscu, z wynikiem 46%, znajdują się filmy dokumentalne poświęcone historii, nauce i środowisku naturalnemu. Wśród tych ostatnich, największą popularnością cieszą się „Quark” (30,5%), „Geo&Geo” (22%) oraz „Alle falde del Kilimangiaro” (13%). W ten sposób potwierdza się tendencja do wybiórczego korzystania z telewizji, z preferencją skierowaną na programy, które są inteligentne i pożyteczne. Wydaje się, że tego rodzaju podejście należy zalecać samym Włochom. Kwestia religijności stanowi w przypadku polskich imigrantów niezwykle istotny aspekt, ponieważ 66% ankietowanych osób (i ponad 82% mężczyzn) deklarowało, że jest związanych ze strukturą religijną we Włoszech, co podważa założenie, że zjawisko migracji pomija aspekty duchowe. Z tego względu należy przewidzieć zapewnienie imigrantom z Polski pomocy duchowej, która nie będzie odnosić się wyłącznie do działalności liturgicznej w kościele, ale również do działalności społeczno-kulturalnej, stanowiącej element życia ludzi i ich związków z ojczyzną oraz z nowym krajem zamieszkania. Analiza wszystkich tych danych zmusza do radykalnej zmiany obrazu polskich imigrantów we Włoszech, postrzeganych jako siła robocza niskiego szczebla i uważanych za nieistotnych lub mało interesujących w kontekście integracji. Zagadnienie to ma podstawowe znaczenie dla przyszłości Włoch. W szczególności po wejściu Polski do Unii Europejskiej oraz zmiany statusu Polaków z cudzoziemców na obywateli Wspólnoty, konieczne jest odrzucenie obrazu opierającego się na stereotypach, który nie ma absolutnie nic wspólnego z rzeczywistością. Konieczne jest pewne uściślenie. Na dużej liczbie polskich imigrantów w sektorze świadczenia usług domowych, pomocy osobom starszym i chorym korzystają zarówno



Włosi, jak i sami imigranci. Ankieta, którą w 2005 r. pismo „Donna Moderna” przeprowadziło wśród 300 osób w wieku powyżej 60 lat, wykazała, że pomoc domowa jest postrzegana jako towarzystwo dodające otuchy (54% odpowiedzi), które pozwala zapelnąć lukę w niewystarczającej strukturze pomocy społecznej oraz znaleźć rozwiązanie dla brak czasu dzieci, aby zająć się swoimi rodzicami.

### **WŁOCHY. Badanie przeprowadzone przez Dossier Caritas/Migrantes na wybranych reprezentantach polskiej imigracji (2006)**

<b>Czy poza językiem włoskim znają Państwo jeszcze inny język?</b>						
	<b>Mężczyźni</b>	<b>%</b>	<b>Kobiety</b>	<b>%</b>	<b>MĘŻCZYŹNI + KOBIETY</b>	<b>%</b>
Tak	11	100,0	35	89,7	46	92,0
Nie	0	0	4	10,3	4	8,0
<b>Jak oceniają Państwo swój poziom znajomości języka włoskiego?</b>						
Słaby	2	18,2	3	7,7	5	10,0
Dobry	4	36,4	20	51,3	24	48,0
Biegły	5	45,5	16	41,0	21	42,0
<b>Czy mają państwo przyjaciół Włochów?</b>						
Tak	11	100,0	37	95,5	48	96,0
Nie	0	0,0	2	5,0	2	4,0
<b>Czy oglądają Państwo telewizję?</b>						
Tak	9	81,8	36	92,3	45	90,0
Tak, ale rzadko	1	9,1	2	5,1	3	6,0
Nie	1	9,1	1	2,6	2	4,0
<b>Z Państwa punktu widzenia, Włosi są bardziej czy mniej religijni od Polaków?</b>						
Bardziej religijni	1	9,1	2	5,2	3	6,0
Mniej religijni	7	63,6	21	53,8	28	56,0
Tak samo, jak Polacy	0	0,0	3	7,7	3	6,0
Nie wiem	3	27,3	13	33,3	16	32,0
<b>Czy zawsze spędzają Państwo wakacje w Polsce?</b>						
Tak	3	27,3	15	38,5	18	36,0
Nie	8	72,7	24	61,5	32	64,0
<b>Ogółem</b>	<b>11</b>	<b>100,0</b>	<b>39</b>	<b>100,0</b>	<b>50</b>	<b>100,0</b>

ŹRÓDŁO: Opracowanie statystyczne Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes.

### RZYM. Rozmieszczenie polskich rezydentów według okręgów (31.12.2004 r.)

Okręg	Obywatele Polski	udział w %	kobiety	Populacja cudzoziemców	% kobiet	% Polaków wśród cudzoziemców
I	790	7,3	415	25 004	42,8	3,2
II	376	3,4	276	14 122	62,6	2,7
III	194	1,8	139	4 669	57,1	4,2
IV	590	5,4	444	9 853	57,9	6,0
V	411	3,8	278	8 200	51,2	5,0
VI	354	3,2	241	11 439	46,5	3,1
VII	401	3,7	265	8 899	49,0	4,5
VIII	442	4,1	271	15 371	46,3	2,9
IX	420	3,7	278	8 728	58,3	4,8
X	377	3,5	229	6 856	53,4	5,5
XI	472	4,3	303	9 626	52,9	4,9
XII	400	3,7	268	8 914	55,9	4,5
XIII	1 481	13,6	836	13 653	49,7	10,8
XV	669	6,1	430	11 337	49,9	5,9
XVI	696	6,4	453	10 417	58,0	6,7
XVII	362	3,3	190	6 207	59,4	5,8
XVIII	730	6,7	450	13 335	53,1	5,5
XIX	911	8,4	594	13 349	57,1	6,8
XX	695	6,4	430	20 369	56,4	3,4
Osoby, które nie zostały zlokalizowane	105	0,9	50	3 531	45,7	3,0
<b>Ogółem w Rzymie</b>	<b>10 876</b>	<b>100</b>	<b>6 840</b>	<b>223 879</b>	<b>52,6</b>	<b>4,9</b>

ŹRÓDŁO: Opracowanie statystyczne Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Opracowanie na podstawie danych Comune di Roma/Urząd Statystyczny.





## 27. Panowie poza prawem

Mówiąc o imigracji oraz o smutnej rzeczywistości, która często charakteryzuje to zjawisko, można posłużyć się gorzkim, ale prawdziwym sloganem „panowie poza prawem”.

Tak, właśnie „panowie poza prawem”. Uściślijmy to pojęcie, przyjmując jako przykład przypadek Apulii, który został niedawno ujawniony, przynosząc hańbę, w kronice krajowej i międzynarodowej, również polskiej.

Za trójkątem niewolników stoją liczni przedsiębiorcy działający w rolnictwie w prowincji Foggia oraz wiele przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Nie ma żadnego znaczenia, czy są to małe, czy duże firmy: kiedy muszą zatrudnić pracowników sezonowych do zbiorów na polach, prawie wszystkie wybierają drogę na skróty, czyli wyzysk. Wynagrodzenie cudzoziemców waha się od 2,50 do 3 euro za godzinę (od których odlicza się jednak wszystkie koszty dla pośrednika). Również z tego powodu Włosi nie podejmują się tego rodzaju prac. Tylko niewielka mniejszość rolników, którzy zostali zapytani przez tygodnik „L'Espresso” przyznaje, że płaci sezonowym pracownikom od 4 do 4,50 euro. Zawsze jednak na czarno i korzystając z usług pośrednika. W regionach Veneto i Friuli osoby pracujące przy zbiorach zarabiają średnio 5,80 euro za godzinę, do czego dochodzą jeszcze kwoty odprowadzanych składek, jeżeli są zatrudniani legalnie, lub od 6,20 do 7 euro w przypadku pracy na czarno.

Prawo przewiduje natomiast zwykle wynagrodzenie w wysokości 35 euro dziennie.

Aby zachęcić do legalnych form zatrudnienia, rząd obniżył składki, które przedsiębiorcy muszą odprowadzać o około 75%. Niezmieniona pozostała natomiast 8,45% składka, którą pracownik sezonowy musi odprowadzić do INPS.

Rzadko jednak przeprowadza się kontrole, które i tak są nieskuteczne, o ile w ogóle mają szansę zaistnieć. Nie bez znaczenia jest fakt, że w ubiegłym roku w prowincji Foggia za wyzysk nielegalnych imigrantów został zatrzymany tylko jeden przedsiębiorca.

Już wcześniej była mowa o tym, że pewne zjawiska wyzysku i tragiczne okoliczności bardzo rzadko wychodzą na jaw, wywołując eksplozję. Nie zawsze też zostają one do końca ujawnione. Tak jak w przypadku młodego robotnika z Polski – w który byliśmy osobiście zaangażowani, zapewniając pomoc prawną oraz medyczną i sanitarną – ofiary bardzo poważnego wypadku podczas pracy na Sycylii, pozostawionego przez kierownictwo firmy, w której pracował na progu szpitala, ponieważ według oficjalnej wersji wypadek zdarzył się podczas próby kradzieży!





## **28. Poruszające świadectwo (reportaż Fabrizio Gatti): „Byłem niewolnikiem w Apulii”!**

Poniżej przedstawiamy najważniejsze fragmenty opublikowanego niedawno reportażu, który został przygotowany dla pewnego ważnego włoskiego pisma przez dziennikarza Fabrizio Gatti.

„Właściciel ma na sobie białą koszulę, czarne spodnie i zakurzone buty. Apulijczyk, ale po włosku mówi bardzo słabo. Żeby można było go zrozumieć, korzysta z pomocy swojego ochroniarza, Afrykańczyka, który pilnuje porządku i bezpieczeństwa w obozach. „Niech powie, czego chce. Jeżeli szuka pracy, powiedz, że dzisiaj wszystkie miejsca zajęte”, ostrzega go w dialekcie i odjeżdża samochodem terenowym. Afrykańczyk mówi bardzo dobrze po włosku. Po przeproconej koszulce nie można stwierdzić, jaka jest jego pozycja, ale od razu słychać, że to on tutaj dowodzi: „Jesteś Rumunem?”. Nieśmiały uśmiech przekonuje go. „Mogę cię wziąć, ale jutro”, obiecuje, „Masz jakąś przyjaciółkę?”. „Przyjaciółkę?” „Musisz mi przyprowadzić jakąś twoją przyjaciółkę. Dla właściciela. Jeżeli ją przyprowadzisz, od razu da ci pracę. Może być jakakolwiek dziewczyna”. Nadzorca wskazuje na dwudziestoletnią dziewczynę i jej towarzysza, zajętych pracą przy zębatce dużego traktora do mechanicznego zbierania pomidorów: „Ta dwójka to Rumuni, tak jak ty. Ona już była z właścicielem”. „Ale ja jestem sam”. „W takim razie nie ma pracy”.

W trójkącie niewolników wstyd nie ma granic. Nadzorca chce dziewczynę, którą właściciel będzie mógł zgwałcić. Taka jest cena siły roboczej w samym sercu Apulii. Trójkąt poza prawem, obejmujący prawie całą prowincję Foggia. Od Cerignola do Candela i dalej na północ, aż do San Severo. (...) Wzdłuż szlaku prowadzącego pielgrzymów do ogromnego sanktuarium San Giovanni Rotondo. Tydzień bycia niewolnikiem to podróż wykraczająca poza zdolność przewidywania ludzkiego umysłu. Nie ma jednak żadnej innej możliwości, aby zobaczyć z bliska horror, jaki przechodzą imigranci.

Jest ich co najmniej pięć tysięcy. Może sześć. Nikt ich nigdy dokładnie nie policzył. Wszyscy to cudzoziemcy. Wszyscy są wyzyskiwani na czarno. Rumuni z pozwoleniem na pobyt i bez. Bułgarzy. Polacy. Afrykanie. Z Nigerii, Nigru, Mali, Burkina Faso, Ugandy, Senegalu, Sudanu, Erytrei. Niektórzy przyjechali dopiero kilka dni temu. Wyjechali z Libii i przyjechali tutaj, bo wiedzieli, że latem można tutaj znaleźć pracę. Patrolowanie wybrzeża jest bezużyteczne, skoro później przedsiębiorcy mają gdzie przepisy. Ale w tych stronach mają gdzie także Konstytucję: artykuł pierwszy, drugi i trzeci i Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Aby chronić swoje interesy, rolnicy i właściciele ziemi utworzyli sieć bezwzględnych nadzorców: Włochów, Arabów, Europejczyków ze Wschodu. Dają swoim pracownikom zakwate-





rowanie w groźących zawaleniem norach, w których nie chcą spać nawet bezpieczne psy. Bez wody, światła, ani higieny. Każą im pracować od szóstej rano do dziesiątej wieczorem i płacą im, jeżeli płacą, piętnaście, dwadzieścia euro dziennie. Tego, kto protestuje, uciszają łomem. Ktoś poszedł na policję (...) Inni uciekli. (...) Kogoś w końcu złapali. Kogoś innego zabili.

Teraz zaczął się sezon czerwonego złota: zbiór pomidorów. Prowincja Foggia jest źródłem zaopatrzenia prawie wszystkich zakładów przetwórczych z Salerno, Neapolu i Caserty. Hodowane tutaj pomidory wędrują do puszek. Zamieniają się w przecier. A mniej dojrzałe są sprzedawane jako pomidory do sałatek. Wywożone z trójkąta niewolników, trafiają na talerze całych Włoch i połowy Europy. Są jeszcze pomidory na gałązce do pizzy i inne warzywa, na przykład bakłażany i papryka. Niedługo zaczną się zbiory. Przedsiębiorcy udają, że o niczym nie wiedzą. A po zakończeniu zbiorów ustawiają się w kolejce po dotacje z Brukseli. „L'Espresso” sprawdziło dziesiątki obozów. W żadnym z nich pracownicy sezonowi nie byli zatrudnieni legalnie. Nie jest to jednak tylko nieuczciwa konkurencja dla Unii Europejskiej. Za horyzontem gajów oliwnych i wsi toleruje się najgorsze przestępstwa przeciwko prawom człowieka...

Dzisiaj jest chyba najbardziej upalny dzień tego lata. Czterdzieści dwa stopnie, jak ogłaszały tytuły gazet w kiosku na stacji. W falującym z gorąca powietrzu pojawia się zagubiona gdzieś pośrodku pola, opuszczona obora. Ktoś tam mieszka. To Afrykańczycy. Odpoczywają na starej kanapie pod drzewem. Rozmawiają w języku tamaszek, to Tuaregowie. Pozdrowienie w ich języku pomaga w przedstawieniu się. W prowincji Foggia segregacja rasowa jest bardzo rygorystycznie przestrzegana. Rumuni śpią z Rumunami. Bułgarzy śpią z Bułgarami. Afrykańczycy z Afrykańczykami. Podobnie podczas rekrutacji. Nadzorcy nie dopuszczają wyjątków. (...)

Woda, którą wyciągają ze studni za pomocą kanistrów z odzysku nie daje się do picia. Jest zanieczyszczona nawozem i środkami do zwalczania chwastów. Toaleta to chmara much krążących nad dziurą w ziemi. Za spanie po dwie osoby na rzuconych na ziemię brudnych materacach muszą płacić nadzorcy pięćdziesiąt euro na miesiąc za osobę i tak to jest taryfa ulgowa. W innych norach nadzorcy zabierają z wypłaty nawet pięć euro za noc. Trzeba jeszcze dodać od pięćdziesięciu centów do jednego euro za każdą pracowaną godzinę. Do tego jeszcze pięć euro dziennie za transport na pola. Szybko można zobaczyć, w jaki prosty sposób zarabia nadzorca. O w pół do trzeciej podjeżdża swoim golfem i pakuje go w niewiarygodny sposób. „To naprawdę jest Afrykańczyk?”, pyta innych stojących przed jedynym białym. Nikt nie potrafi udzielić pewnej odpowiedzi. „Płacę trzy euro za godzinę. Może być? Jeżeli tak, to wsiadaj”, proponuje mężczyzna. Krótkie spodenki, podkoszulek, na bicepsie tatuaż z kobietą przedstawioną od tyłu.



Ruszamy. Dziewięć osób w golfie. Trzy z przodu. Pięć na tylnym siedzeniu i jeden chłopak skulony jak pluszowa zabawka na tylnej półce i tylko za ten dziesięćminutowy transport nadzorca zainkasuje czterdzieści euro. Chłopacy nazywają go Giovanni. Pracowali już od 6 do 12.30. Dwugodzinna przerwa to żadna uprzejmość. Dzisiaj nawet dla właścicieli było zbyt gorąco, żeby zrezygnować ze sjesty. Giovanni od razu się przedstawia, spoglądając przez wsteczne lustro: „Ja John a ty?”. Potem ostrzega: „John jest grzeczny, jeżeli ty grzeczny. Ale jeżeli ty niegrzeczny...”. Nie zna angielskiego ani francuskiego i to wystarczy, żeby rozmowa się urwała. Jednak nóż pletwonurka, który trzyma w widocznym miejscu na tablicy rozdzielczej mówi za niego. Amadou, 29 lat, Nigeryjczyk z Filingue, ujawnia samopoczucie chłopaków: „Giovanni, dzisiaj jest piątek, a ty nie płacisz nam od trzech tygodni. Już nam się kończą zapasy makaronu. Od piętnastu dni jemy tylko makaron i pomidory. Chłopacy są wykończeni. Potrzebują mięsa, żeby pracować”. Obiecane trzy euro za godzinę to kłamstwo. Ale Giovanni jeszcze obiecuje. Kiedy odpowiada, mówi zawsze „My, Turcy”. Nawet pomimo tego, że samochód ma bułgarską rejestrację. Sądząc po akcencie mógłby być Rosjaninem lub Ukraińcem. (...) Przeladowany golf pędzi i podskakuje na lokalnej drodze w kierunku Laveullo. Licznik pokazuje 100 km na godzinę. Czyste szaleństwo. Przy pierwszych gospodarstwach we wsi Giovanni skręca w prawo w drogę gruntową. Jeszcze dwa kilometry i jesteśmy na miejscu. Dalej idziemy pieszo, gęsiego. Pole znajduje się pomiędzy dwoma winnicami. Akurat te pomidory zbiera się rękoma. Kiedy właściciel widzi zbliżającą się grupę Afrykanów, zaczyna naśladować odgłosy małp. Potem wydaje polecenia, używając wyzwisk rozślawionych przez wiceprzewodniczącego Senatu, Roberto Calderoli: „Dalej, Czarnuchy”. W tym samym czasie z innej furgonetki wysiada dziewięciu Rumunów. Wśród nich są trzy dziewczyny, jedyne w całej grupie. Pracujemy z pochylonymi głowami. Lepiej nie podnosić wzroku: „Czego się, kurwa, patrzysz? Na dół i zbieraj”, wrzeszczy właściciel, niebezpiecznie się przybliżając. Ma na imię Leonardo, około trzydziestki. Apulijczyk. Nosi bermudy, podkoszulek i modne okulary słoneczne, jakby dopiero co wrócił z plaży. Z tego, jak mówi widać, że jest właścicielem gospodarstwa rolnego. Albo może synem właściciela. Zajmuje się robotnikami. Jest pewnie kimś w rodzaju komendanta nadzorców. (...)

Do wypadku dochodzi nagle. Michele jest najstarszy z Rumunów. Ma około sześćdziesiątki, siwe włosy. Ładuje pełne skrzynki na przyczepę traktora. Drewno jest zbyt delikatne i suche. W jednej ze skrzynek odpada dno i dwanaście kilogramów pomidorów rozsypuje się na ziemię. Michele nie zdążył schylić się, żeby je pozbiierać. Leonardo uderza go dłonią zaciśniętą w pięść. Cios w głowę. „Uważaj, frajerze”, wrzeszczy, „myślisz, że będziemy



stać z założonymi rękami, kiedy ty upuszczasz skrzynki?”. Michele być może przeprasza. Jest zbyt zmęczony i obrażony, żeby mówić głośno. „Gównu warte są te twoje przeprosiny”, ciągnie Leonardo, “musisz bardziej uważać”. Wszyscy zatrzymujemy się, żeby popatrzeć. Jedna z dziewcząt wstaje, żeby zaprotestować. Ten z akcentem z Neapolu podbiega rozwścieczony: „Na dół, nic się nie stało. Na dół, albo dzisiaj nie wróćcie do domu, dopóki nie skończycie”. Jakby mieli jakiś dom.

Michele z powrotem ładuje przyczepę z pomocą pozostałych Rumunów. Ale po pół godzinie znowu siada na ziemię. Trzyma się za głowę. Leje mu się sporo krwi z nosa. Jeden z jego towarzyszy pracy wyciska dojrzałego pomidora, żeby zmoczyć mu czoło. Człowiek z wypiełgnowanymi wąsikami wyjaśnia Leonardo, co zrobił: „Musiałem mu rozbić kamień między oczami. Musiałem. Ten sukinsyn wściekł się na mnie, bo go wcześniej uderzyłeś i jeszcze dlatego, że nie dostanie dzisiaj wypłaty. A co ja mam z tym wspólnego? Chwycił kamień, a ja mu go wyrwałem z rąk. Myślisz, że jakiś zasrany Rumun będzie mi wygrażał”. (...) Kończymy dopiero, kiedy słońce chowa się za górami Dauni. Michele czuje się lepiej. Rumuni zbierają się wokół swojego nadzorca. Giovanni robi zdjęcie swoim chłopakom. Będzie potrzebne do wypłaty i żeby stwierdzić, czy ktoś nie uciekł z grupy. Potem każe podpisać rejestr przepracowanych godzin. Dzisiaj kończymy wcześniej niż zwykle. Dlaczego tak jest, nadzorca wyjaśnia Amadou w samochodzie w drodze powrotnej: „Karabinierzy krążą po okolicy”. Giovanni pokazuje na pole pomidorów wzdłuż drogi: „Widzisz to pole? Dzisiaj po południu przyjechali karabinierzy i zabrali moich chłopaków. Pracują też tutaj. Afrykańczycy, tak jak ty, i Rumuni. Zabrali ich, żeby ich deportować. Ale nie bój się, pole, na którym wy pracujecie”, mówi pokazując na ramiona, jakby miał tam jakieś stopnie wojskowe, „jest kontrolowane przez mafię”. Często zdarza się to w dniu wypłaty. Czasami to sami właściciele wzywają straż, policję lub karabinierów i wydają imigrantów na wsiach. Wystarczy anonimowy telefon. W ten sposób nadzorca zatrzymują ich pieniądze. A prefektura uaktualnia statystyki o nowe przypadki deportacji.

Amadou przypomina jednak, że nawet dzisiaj chłopacy nie dostali wypłaty: „Jesteś muzulmaninem?”, pyta Giovanni: „Tak? To przyrzekam ci na Allaha, że w przyszłym tygodniu wszyscy dostaniecie pieniądze. A jeżeli potrzebujecie mięsa, przysięgam, że zaproszę was wszystkich do siebie do domu. Oczywiście w przyszłym tygodniu. Kiedy będziecie mogli zapłacić za mięso” (...) „Jutro rano przyjadę po was o piątej”, oznajmia Giovanni po wyładowaniu swoich pasażerów. Dochodzi dziesiąta wieczorem. Odejmuje szybki prysznic pod wodą ze studni i nędzną kolację, pozostaje zaledwie pięć godzin snu. Afrykanie od razu wyjaśniają kary. Kto się spóźni, po dotarciu na



pole zostaje ukarany ciosami z pięści. Kto nie idzie do pracy, musi zapłacić nadzorczy karę. To samo w przypadku choroby. Kara wynosi dwadzieścia euro, czyli praktycznie jeden dzień pracy gratis.

Tak samo jest jakieś pięćdziesiąt kilometrów na północ. Mapa drogowa pokazuje Villaggio Amendola. Kiedyś było to miasteczko rolnicze. Teraz to tylko wieś-widmo, pełna pracujących jak niewolnicy rumuńskich i bułgarskich imigrantów. Podobnie, jak była cukrownia w Rignano lub Ghetto, które wieczorami, przy dźwiękach miejskiej muzyki, przypomina Soweto. W Villaggio Amendola nawet opustoszały kościół został zapełniony materacami. Tutaj sto procent mieszkańców to nie-Włosi. Wszyscy pracują przy zbiorach. (...)

Znaleźli już jakiegoś zmarłego robotnika w tych stronach. Sławomir R. z Polski miał 44 lata, kiedy został spalony 2 lipca 2005 r. na polu w miejscowości Stornara. Sprawa nie została wyjaśniona. Podobnie jak przypadek dwóch porzuconych w Foggi zwłok, które nigdy nie zostały zidentyfikowane. Zniknięcia to kolejny rozdział horroru. Nikt nie wie, ilu zaginęło rumuńskich, bułgarskich czy afrykańskich pracowników. Nadzorczy, kiedy ich najmują albo masakrują nie znają nawet ich imion. Ostatnie przypadki zostały ujawnione dzięki temu, że ktoś powiadomił polską ambasadę. Na pewno nalegali dyplomaci z Warszawy. Od 2005 r. szukają informacji na temat trzynastu obywateli swojego kraju. Przejechali do pracy sezonowej w trójkącie niewolników. Nie wrócili już do domu. Lista opracowana w sierpniu przez konsulata, która dotyczyła poszukiwań zaginionych osób nie odniosła we Włoszech żadnego skutku. Na dwanaście „prośb skierowanych do kwestury w Foggi”, ambasada musiała pogodzić się z tym, że w dziewięciu przypadkach nie było „żadnej odpowiedzi ze strony kwestury”. Po miesiącach bezskutecznego oczekiwania został wystosowany apel do Komendanta Głównego karabinierów. i dzięki śledczym ROS, Prokuratura antymafii z Bari wszczęła w końcu dochodzenie. (...)

Bez komentarza!

## 29. Przepięstwa dotyczęce imigracji

Wachlarz przestępstw karnych lub dotyczęcych prawa pracy jest bardzo szeroki: naruszenia dotyczęce obowiązku opłacania składek, przepisów w zakresie przeciwdziałania nieszczęśliwym wypadkom oraz przepisów bezpieczeństwa w miejscu pracy (prace niebezpieczne, męczące i szkodliwe dla zdrowia; brak badań profilaktycznych i okresowych, nieprzestrzeganie zasad dotyczęcych godzin pracy, przerw w pracy i cotygodniowego odpoczynku, oraz pracy w nocy), nieprzestrzeganie przepisów dotyczęcych zatrudnienia (wyzysk i pośrednictwo w zatrudnianiu siły roboczej),



statusu pracowników oraz innych przepisów obowiązujących w pracy (ochrona pracy w domu, ochrona macierzyństwa, dopełnienie obowiązku edukacji szkolnej osób niepełnoletnich), przepisów Jednolitego tekstu w sprawie imigracji, procedur zamówień publicznych oraz zasad finansowania publicznego.

Przyjmując inną perspektywę, która ma jednak charakter uzupełniający, warto podkreślić, że okoliczności przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, wraz z wynikającym z tego faktu swobodnym przemieszczaniem się obywateli Polski po terytorium państw członkowskich Unii, nie wpływają w żaden sposób na działalność przestępczą (w zakresie nieprzestrzegania przepisów imigracyjnych), która miała miejsce przed datą ratyfikacji Traktatu o przystąpieniu, ponieważ status obywatela państwa niebędącego członkiem UE stanowi wyłącznie założenie dotyczące postępowania, które jednak nie powoduje określenia przepisu prawa karnego, o którym mowa w rozporządzeniu z mocą ustawy nr 286/98. Wynika z tego, że w momencie, gdy kraj, z którego pochodzi oskarżony, staje się członkiem UE po popełnieniu przez niego przestępstwa, ma zastosowanie zasada ciągłości norm pozakarnych, które nie łączą okoliczności obciążające, przez co nie dopuszcza się zastosowania przepisów przewidzianych w art. 2 akapit 2 i 4 kodeksu prawa karnego.

W ten sposób w swoim ostatnio wydanym wyroku, pierwszy wydział Sądu Kasacyjnego odrzucił odwołanie oskarżonego skazanego na trzy lata i dwa miesiące pozbawienia wolności za pomoc, w celach zarobkowych, w nielegalnym wjeździe i pobycie na terytorium Włoch dwóch obywateli Polski, które następnie zostały zatrudnione jako „opiekunki”, w okresie od grudnia 2000 r. do kwietnia 2001 r., czyli w okresie poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej.

Wniosek o wydanie deklaracji z art. 129 kodeksu postępowania karnego, aby fakt ten nie był już kwalifikowany jako przestępstwo – potwierdził Sąd – nie może zostać przyjęty, ponieważ przystąpienie do UE po popełnieniu przestępstwa nie oznacza zmiany przepisu prawa karnego, lecz pociąga za sobą wyłącznie zmianę charakteru prawnego danego czynu, od momentu wydania kolejnego przepisu prawa dotyczącego przyjęcia nowego państwa do UE, ograniczając się wyłącznie do spraw, które mogą zostać objęte nowym przepisem, bez utraty charakteru karnego wcześniej popełnionego czynu. Tak więc w tym przypadku art. 2 kodeksu karnego nie ma zastosowania, ponieważ ułatwianie nielegalnej imigracji nadal stanowi przestępstwo, zachowując w przepisie całkowity brak charakteru karnego.

Jednak we Włoszech, będących niegdyś „kolebką prawa”, stanowiska nie zawsze są takie same, choć obecna jest rzeczowyista „pewność prawa”.



W rzeczywistości, na forum właściwego sądownictwa pojawiła się teza *abolitio criminis*.

Zaledwie kilka dni temu, na forum właściwego sądownictwa, Sąd Karny w Viterbo, w przeddzień wstąpienia Rumunii do UE, w odniesieniu do innych okoliczności przewidzianych w rozporządzeniu z mocą ustawy nr 286/98 (o których mowa w art. 22 akapit 12, nakładającym sankcje karne za zatrudnianie obywateli państw nienależących do Unii Europejskiej, którzy nie posiadają pozwoleń na pobyt) skłaniał się w stronę uniewinnienia („ponieważ czyn nie jest już kwalifikowany jako przestępstwo”), przyjmując, jak się wydaje, kierunek obrany przez Sąd Karny w Rzymie (który z kolei, w odniesieniu do nieprzestrzegania wydanego przez naczelnika kwestury nakazu wydalenia obywatelki Republiki Czeskiej, orzekł, że „zmiana przepisów wspólnotowych identyfikująca państwa będące członkami UE, określa okoliczności wynikające z art. 2 akapit 2 kodeksu karnego.”). Wszystko to na podstawie obowiązującej argumentacji logiczno-prawnej, w ramach której zasada ciągłości prawa karnego w czasie nie może ograniczać się do przypadków bezpośredniej zmiany normy karnej, czyli obejmując tym samym inną normę lub inny element łączący okoliczności obciążające. W rezultacie tego rodzaju zmiana, wpływając bezpośrednio na wszystkie przepisy administracyjne regulujące przyjazd cudzoziemców do Włoch, wpływa również na obowiązujące okoliczności obciążające. Zmiana statusu z obywatela państwa nienależącego do Unii Europejskiej, przyczyniając się do integracji treści przepisu karnego, wpływa w efekcie na brak charakteru karnego wszystkich aspektów czynu.

Niemniej jednak, wcześniej przytoczony, najnowszy wyrok w postępowaniu kasacyjnym (nr 1815/07), wydaje się zawierać „oficjalne” zaprzeczenie tezy *abolitio criminis*, ponieważ zarówno w odniesieniu do przestępstwa (o którym mowa w art. 12 akapit 1, 3 i 5 rozporządzenia z mocą ustawy nr 286/98) i do innego nowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (Polska), zawiera wyraźne i ostateczne zaprzeczenie przedstawionej powyżej tezy *abolitio criminis*, dając szansę na „przeanalizowanie” stanowiska Sądu Najwyższego w tej sprawie. W taki sposób, wychodząc od konkretnego zdarzenia procesowego (oraz powiązanego z nim przestępstwa), możemy przewidzieć (również) możliwe skutki „ekspansywne” takiego restrykcyjnego podejścia dla wszystkich innych przestępstw dotyczących imigracji, które nie zostały omówione (jak na przykład, w szczególności, nieuzasadnione przetrzymywanie nielegalnego imigranta na terytorium Włoch oraz zatrudnianie cudzoziemców nieposiadających pozwoleń na pobyt), a dotyczą podmiotów najbardziej aktualnych zdarzeń (tzn. obywateli Rumunii i Bułgarii).





Z drugiej strony należy od razu zaznaczyć, że taki wyrok Sądu Kasacyjnego nie stanowi jedynego precedensu, który zanegował, w odniesieniu do przestępstw dotyczących imigracji, bezpośrednią skuteczność zmiany odnośnych przepisów wspólnotowych. W rzeczywistości już w 2004 r. sąd orzekający w odniesieniu do analogicznej sprawy Łotwy, pomimo iż w sposób uboczny sprecyzował, że zastosowanie rozporządzenia z mocą ustawy 286/98 ogranicza się (wyłącznie) do obywateli państw nienależących do UE (art. 1), orzekł jednak – w przypadku obywaterek Łotwy, które według zeznań przyjechały do Włoch w okresie do 5 kwietnia 2004 r. – że fakt przystąpienia tego kraju do UE 1 maja tego roku, nie ma znaczenia, ponieważ „nie dotyczy w oczywisty sposób przypadku *abolitio criminis*”. Wszystko to jednak Sąd Kasacyjny „zbył” apodyktycznie tymi kilkoma słowami, bez żadnego wyjaśnienia.

Patrząc z nieco innej perspektywy, ale ciągle odnosząc się do analizowanego problemu, wydaje się, że włoski Sąd Najwyższy nie uwzględnił w szczególności zasady swobodnego przemieszczania się osób. Można odnieść takie wrażenie w szczególności czytając wydany w ostatnim okresie wyrok orzekający, że zasada swobodnego przemieszczania się obywateli nowych państw członkowskich Unii Europejskiej (w tym przypadku obywateli Polski) po terytorium pozostałych państw członkowskich nie oznacza wcale, że od momentu wejścia Polski do UE ustaje bezprawność postępowania polegającego na ułatwianiu nielegalnego wjazdu obywateli Polski do Włoch w celach zarobkowych. To dlatego – podkreśla wyraźnie Sąd Kasacyjny – że „nie pojawiła się żadna ustawa zmieniająca okoliczności karne, depenalizując w ten sposób poprzednie działanie przestępcze, ponieważ przepis określający czyn przestępczy pozostał niezmieniony, a ratyfikacja Traktatu o przystąpieniu do UE, podobnie jak ratyfikacja innych analogicznych Traktatów, które w ostatnich latach dotyczyły wejścia do UE licznych nowych państw członkowskich, nie może zostać uznana za normę łączącą przepis prawny objęty porządkiem, o którym mowa w art. 2 akapit 2, ani też jako element zewnętrzny ponownie definiujący okoliczności karne ułatwiania nielegalnej imigracji, która pozostaje jako taka w odniesieniu do wszystkich podmiotów będących obywatelami państw nienależących do Unii Europejskiej, zgodnie z art. 1 rozporządzenia z mocą ustawy 286/98”.

Należy wykluczyć – kończy zatem Sąd Kasacyjny – nawet częściowe odwołanie się do hipotezy *abolitio criminis*, jako mające znaczenie zgodnie z art. 2 akapit 4 kodeksu karnego, w odniesieniu do czynów popełnionych przed wejściem Polski do UE, których nie można odnieść do analizowanych okoliczności obciążających, „ponieważ okoliczności nie



uległy zmianie w konsekwencji ciągłości przepisów karnych, która nie miała miejsca”. Ostatecznie art. 2 kodeksu karnego nie ma zastosowania, przynajmniej w analizowanym przypadku, ponieważ czyn ten jest nadal kwalifikowany jako przestępstwo, zachowując w przepisach całkowity brak charakteru kryminalnego, „zwłaszcza jeżeli zostaną uwzględnione cele czynu, czyli wyzysk i zarobek, które określają bezprawność konkretnego zachowania”.

Krótko mówiąc, również gdybyśmy chcieli pominąć sztywny formalizm domniemanej „obcości” przytoczonych ponadnarodowych przepisów, w każdym przypadku, według Rady Najwyższej, wprowadzone zmiany przepisów nie wypływają na brak charakteru karnego czynu stanowiącego podstawę jego zaskarżenia, który zasadniczego punktu widzenia pozostaje niezmieniony. Podobnie – dla zobrazowania – w przypadku tego, co utrzymuje się w odniesieniu do odwołania przestępstwa, które, jeżeli chodzi o oszczerstwo, stanowiło przedmiot fałszywego oskarżenia.

Taki kierunek orzecznictwa zapewnia tego rodzaju środek w zakresie, w jakim orzecznictwo Sądu Najwyższego zajmuje przeciwne stanowiska w delikatnej i zdradliwej kwestii następstwa przepisów karnych w czasie, w zależności od tego, czy uznaje charakter normy łączącej przepis karny z zewnętrznym źródłem odniesienia (legislacyjnym, normatywnym czy też administracyjnym), lub od tego, czy uznaje trwałą niezgodność z prawem czynu przestępczego. A zatem w opinii Rady Najwyższej w tym przypadku będziemy mieli do czynienia z „ciągłością norm pozakarnych, która nie łączy okoliczności obciążających i tym bardziej nie oznacza zmiany przepisu prawa karnego, lecz pociąga za sobą wyłącznie zmianę charakteru prawnego danego czynu, od momentu wydania kolejnego przepisu prawa dotyczącego przyjęcia nowego państwa do UE, ograniczając się wyłącznie do spraw, które mogą zostać objęte nowym przepisem, bez utraty charakteru karnego czynu wcześniej popełnionego czynu.”

Podsumowując: przytoczone orzeczenie ponownie otwiera dyskusję – która nigdy nie została tak naprawdę załagodzona – dotyczącą granic zastosowania postanowień art. 2 kodeksu karnego do „pośrednich” lub „łączonych” zmian przepisów, tzn. niewpływających bezpośrednio na elementy składające się na okoliczności obciążające. Jest to dość kontrowersyjny problem, w odniesieniu do którego, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, od zawsze można było spotkać bardzo różne stanowiska, opierające się czasami na kryterium formalnym, na które składa się relacja integracji między przepisem określającym czyn przestępczy a przytoczonymi przepisami, a w innych przypadkach na kryterium materialnym dotyczącym utrzymania się braku charakteru karnego danego czynu.

## Część VI

### 30. Na zakończenie: kilka uwag praktycznych

Na zakończenie warto powiedzieć kilka słów na temat prawa pobytu oraz nowych przepisów dotyczących obywateli Unii Europejskiej i ich rodzin.

Prawo wjazdu i pobytu obywateli UE i członków ich rodziny na terytorium Włoch reguluje obecnie rozporządzenie z mocą ustawy nr 30/07, wykonujące dyrektywę europejską nr 2004/38/WE.

Rozporządzenie to, uchylając wszystkie wcześniejsze przepisy, reguluje jednocześnie prawo pobytu na terytorium Włoch obywateli Wspólnoty, czyli osób posiadających obywatelstwo jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, oraz członków ich rodzin, nawet jeżeli są oni obywatelami państw nienależących do Unii Europejskiej. Przyjmijmy na wstępie, że każdy obywatel Wspólnoty mieszkający na terytorium państwa jest traktowany w ten sam sposób, jaki jest przewidziany w przypadku obywateli Włoch oraz że traktowanie to obejmuje również członków jego rodziny (ewentualnie będących obywatelami państwa nienależącego do Unii Europejskiej), posiadających prawo pobytu.

O jakich członków rodziny chodzi? Na potrzeby uznania praw w zakresie wjazdu i pobytu, za członków rodziny obywatela Wspólnoty uznaje się:

- małżonka;
- partnera, z którym związek został zarejestrowany zgodnie z przepisami danego państwa członkowskiego i jest traktowany w prawie włoskim na równi z małżeństwem;
- dzieci obywatela Wspólnoty lub jego małżonka (lub partnera) w wieku poniżej 21 lat, lub pozostające na utrzymaniu rodziców;
- bezpośredni wstępni pozostający na utrzymaniu obywatela Wspólnoty lub jego małżonka (lub partnera).

Należy również ułatwiać przyjazd innych członków rodziny, którzy nie zostali objęci wymienionymi wyżej kategoriami, ale pozostają na utrzymaniu obywatela Wspólnoty lub zamieszkują z nim w kraju pochodzenia, lub partnera, w przypadku którego obywatel Wspólnoty może wykazać stały związek na podstawie certyfikatu wydanego przez państwo pochodzenia.

Dla potrzeb wjazdu na terytorium Włoch obywatel Wspólnoty oraz członkowie jego rodziny, będący również obywatelami Wspólnoty, muszą posiadać ważny dokument tożsamości potrzebny do opuszczenia kraju pochodzenia. Członkowie rodziny będący obywatelami państw nienależących do UE muszą natomiast posiadać, oprócz ważnego paszportu, wizę wjazdową, jeżeli jest ona wymagana, która musi zostać wydana nieod-

płatnie i w trybie priorytetowym. Niemniej jednak, w przypadku gdy obywatel Wspólnoty lub członkowie jego rodziny nie posiadają dokumentów podróжных lub wizej wjazdowej, państwo włoskie nie może odmówić im wjazdu na swoje terytorium, jeżeli w ciągu 24 godzin zainteresowane osoby okażą brakujące dokumenty, lub odpowiednie dokumenty potwierdzające posiadanie prawa do swobodnego przemieszczania się.

W odniesieniu do pobytu, którego długość nie przekracza trzech miesięcy nie są przewidziane żadne wymogi formalne: wystarczy, aby obywatele UE oraz członkowie ich rodzin będący również obywatelami UE posiadali ważny dokument tożsamości potrzebny do opuszczenia kraju pochodzenia. To samo dotyczy członków rodzin będących obywatelami państw nienależących do Wspólnoty, którzy muszą ponadto, jeżeli jest to wymagane, posiadać wizę wjazdową.

Jednak w przypadku pobytu dłuższego niż trzy miesiące, dokument ten uznaje się wyłącznie w przypadku obywatela Wspólnoty, jeżeli i o ile:

- a) jest zatrudniony lub prowadzi własną działalność gospodarczą;
- b) jest studentem zapisanym do szkoły publicznej, lub szkoły uznawanej przez państwo, w celu realizacji studiów lub kształcenia zawodowego.

W obu przypadkach obywatel Wspólnoty musi posiadać środki finansowe wystarczające na utrzymanie siebie i swojej rodziny oraz ubezpieczenie zdrowotne obejmujące wszystkie rodzaje ryzyka, które mogą wystąpić na terytorium Włoch.

Ocena ilości wystarczających środków odbywa się na podstawie parametru minimalnego wynagrodzenia, które w roku 2007 wynosi 5061,68 euro, z uwzględnieniem również liczby osób zamieszkujących z obywatelem Wspólnoty. W takich przypadkach prawo do pobytu jest uznawane również w odniesieniu do członków rodziny, którzy wjechali na terytorium Włoch lub dojechali do obywatela Wspólnoty na terytorium tego kraju.

Pracujący obywatel Wspólnoty nie traci prawa pobytu w przypadku, gdy: ulegnie wypadkowi lub zachoruje w sposób uniemożliwiający wykonywanie pracy; uzyska status bezrobotnego po przepracowaniu powyżej jednego roku we Włoszech i jest zarejestrowany w Urzędzie Pracy, lub złożył oświadczenie o gotowości do podjęcia pracy; po zakończeniu stosunku pracy na umowę na czas określony poniżej jednego roku staje się bezrobotny, ale jest zarejestrowany w Urzędzie Pracy; przejdzie kurs kształcenia zawodowego.

Należy podkreślić, że w przypadku wydania odmowy lub cofnięcia prawa pobytu przewiduje się możliwość złożenia odwołania do sądu cywilnego właściwego dla miejsca zamieszkania osoby składającej odwołanie.

Jakie przewidziano wymogi i formalności administracyjne?

Musimy dokonać rozróżnienia między dwiema strukturami publicznymi.

a) Urząd Miasta: obywatel Wspólnoty przebywający we Włoszech przez okres powyżej trzech miesięcy, tak samo jak obywatele Włoch jest objęty przepisami meldunkowymi ludności mieszkającej we Włoszech.

Meldunek:

W przypadku pobytu przekraczającego trzy miesiące, obywatel Wspólnoty ma obowiązek złożyć w Urzędzie Miasta, na terytorium którego przebywa, wniosek o zameldowanie, przedstawiając dokumentację poświadczającą: zatrudnienie lub prowadzenie własnej działalności gospodarczej (w przypadku obywatela Wspólnoty-pracownika); wpis na listę studentów uczelni publicznej lub prywatnej (w przypadku obywatela Wspólnoty-studenta); posiadanie wystarczających środków finansowych na utrzymanie siebie i swojej rodziny (np. informacje o wynagrodzeniu, wyciągi z rachunku bankowego, renty); ubezpieczenie zdrowotne.

Uwaga!!!

Poświadczenie posiadania wystarczających środków ekonomicznych może zostać złożone również na podstawie poświadczonego notarialnie oświadczenia lub samodzielnego oświadczenia złożonego pod przysięgą zgodnie z art. 46 i 47 Dekretu Prezydenta Republiki nr 445/2000.

Wniosek o zameldowanie w Urzędzie Miasta w miejscu zamieszkania muszą złożyć również członkowie rodziny obywatela UE, którzy decydują się na pobyt, którego długość przekracza trzy miesiące, przedstawiając:

- ważny paszport lub dokument tożsamości, albo wizę wjazdową, jeżeli jest ona wymagana, w przypadku członków rodziny będących obywatelami państw nienależących do Unii Europejskiej;
- dokumentację poświadczającą pokrewieństwo oraz sytuację członka rodziny pozostającego na utrzymaniu (w tym ostatnim przypadku dopuszcza się możliwość złożenia samodzielnego oświadczenia);
- Istnieje możliwość pominięcia poświadczenia wniosku o zameldowanie złożonego przez obywatela Wspólnoty, jeżeli został on już włączony do dokumentacji danego Urzędu Miasta.

Jeżeli chodzi o meldunek członków rodziny będących obywatelami państw nienależących do Unii Europejskiej, przed złożeniem wniosku o zameldowanie należy przedstawić wniosek o wydanie karty pobytowej w Kwesturze i dopiero po otrzymaniu takiej karty można dokonać meldunku w Urzędzie Miasta. Wniosek w Urzędzie Miasta można złożyć przed uzyskaniem karty pobytowej, jednak procedura meldunkowa zostanie zakończona dopiero po wydaniu dokumentu pobytowego przez Kwesturę. Urząd Miasta musi niezwłocznie wydać zaświadczenie zawierające nazwisko osoby wnioskującej oraz miejsce jej zamieszkania. Wnioski o zameldo-

wanie składane przez członków rodzin obywateli państw nienależących do Unii Europejskiej są przekazywane przez urzędy miejskie do Kwestury właściwej dla danego terytorium.

b) Kwestura: po złożeniu wniosku o zameldowanie w Urzędzie Miasta, obywatele Wspólnoty oraz członkowie ich rodzin posiadający obywatelstwo jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej nie muszą udawać się już do Kwestury w celu ubiegania się o kartę pobytową, której obowiązek posiadania został zniesiony przez prawo włoskie w konsekwencji przyjęcia dyrektywy wspólnotowej.

Jedynie członkowie rodziny posiadający obywatelstwo państwa nienależącego do Unii Europejskiej mają obowiązek udania się do Kwestury właściwej dla miejsca zamieszkania w celu złożenia wniosku o wydanie „Karty pobytovej członka rodziny obywatela Unii”, która zostanie sporządzona według określonego wzoru, ustalonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych do końca roku. Do tego czasu członkowie rodziny będący obywatelami państwa nienależącego do Unii Europejskiej będą musieli wystąpić z wnioskiem o wydanie dokumentu pobytowego przewidzianego w obowiązujących przepisach, czyli „Pozwolenia WE dla rezydentów długoterminowych”, które w ostatnim okresie zastąpiło Kartę pobytową WE, udając się bezpośrednio do Kwestury lub przekazując go drogą pocztową (korzystając z pakietu oznaczonego żółtym paskiem).

Składając wniosek o wydanie karty pobytovej członka rodziny, obywatel będzie musiał przedłożyć zestaw dokumentów, w szczególności: paszport lub równorzędny dokument z wizą wjazdową, jeżeli jest ona wymagana; 4 zdjęcia legitymacyjne; dokumenty poświadczające pokrewieństwo oraz sytuację członka rodziny pozostającego na utrzymaniu; poświadczenie wniosku o zameldowanie, który został przedstawiony przez obywatela Wspólnoty.

Karta wydawana jest na okres pięciu lat od daty wystawienia. Posiadacz karty może przebywać okresowo poza terytorium Włoch, jednak jego nieobecność nie może przekroczyć sześciu miesięcy w ciągu roku. Nieobecność przez okres do dwunastu kolejnych miesięcy dopuszcza się wyłącznie w przypadku konieczności odbycia służby wojskowej lub z innych istotnych przyczyn, które mogą zostać udokumentowane, takich jak choroba, ciąża lub podróże służbowe.

Nabyte przez członka rodziny prawo pobytu zachowuje się w przypadku wyjazdu obywatela Wspólnoty, jego śmierci lub rozwiązania więzów małżeńskich, jednak tylko pod pewnymi warunkami. We wszystkich przypadkach członkowie rodziny będący obywatelami UE mogą nadal przebywać na terytorium Włoch, pod warunkiem, że nabyli prawo stałego pobytu lub posiadają zatrudnienie lub są zapisani na studia.



W przypadku obywateli państw nienależących do UE, w przypadku śmierci, członek rodziny będący obywatelem państwa nienależącego do UE może pozostać na terytorium Włoch, jeżeli przed śmiercią członka rodziny przebywał w tym kraju przez ponad rok lub jeżeli nabył prawo stałego pobytu (przebywał przez pięć kolejnych lat na terytorium Włoch), chyba że posiada środki ekonomiczne wystarczające do utrzymania się, uzyskiwane również z wykonywania pracy lub pochodzące z ubezpieczenia zdrowotnego. Wyłącznie jeżeli sytuacja dotyczy dzieci lub rodzica, pod którego opieką przebywają, niezależnie od ich obywatelstwa, jeżeli dzieci uczęszczają do szkoły, mogą one pozostać na terytorium Włoch do czasu jej ukończenia. W przypadku rozwodu lub unieważnienia małżeństwa członek rodziny będący obywatelem państwa nienależącego do UE zachowuje prawo pobytu wyłącznie, jeżeli nabył prawo stałego pobytu, lub jeżeli małżeństwo trwało co najmniej trzy lata i co najmniej jeden rok z tego okresu małżonkowie spędzili we Włoszech; małżonkowi-cudzoziemcowi została przydzielona opieka na dziećmi lub ma on prawo do kontaktów z nimi; członek rodziny występuje jako strona poszkodowana w postępowaniu karnym dotyczącym przestępstw popełnionych w środowisku rodzinnym.

W przypadku wyjazdu lub śmierci obywatela Wspólnoty, jeżeli nie został spełniony wymóg rocznego pobytu lub w przypadku ustania skutków cywilnych małżeństwa, członek rodziny może wystąpić o zamianę karty pobytowej na autonomiczne pozwolenie na pobyt.

Należy również wspomnieć, że obywatel Unii, który przebywał na terytorium Włoch nieprzerwanie przez okres pięciu lat, nabywa prawo stałego pobytu, w każdym przypadku zgodnie z warunkami przewidzianymi przez prawo.

Pomimo nieosiągnięcia pięcioletniego okresu pobytu, prawo pobytu przysługuje: obywatelowi Wspólnoty, który po zakończeniu działalności zawodowej osiągnął wiek umożliwiający mu otrzymanie emerytury (lub w każdym przypadku wiek 60 lat) lub wcześniejszej emerytury, przebywającemu we Włoszech od co najmniej trzech lat i który w ostatnim roku wykonywał pracę; obywatelowi Wspólnoty przebywającemu we Włoszech od ponad dwóch lat, który w wyniku trwałej niezdolności do pracy przestał wykonywać działalność zawodową. Jeżeli w wyniku nieszczęśliwego wypadku lub choroby zawodowej, mających związek z pracą wykonywaną przed uznaniem niezdolności do pracy, obywatelowi Wspólnoty zostanie przyznana renta przez instytucję państwową, nie ma zastosowania żaden warunek dotyczący długości pobytu; pracownikowi będącemu obywatelem Wspólnoty, który po ponad trzyletnim pobycie i pracy we Włoszech,



podejmuje w innym państwie członkowskim, nadal mieszkając jednak na terytorium Włoch.

Prawo stałego pobytu nie przysługuje w żadnym przypadku, jeżeli pobyt na terytorium Włoch nie przekraczał dwóch kolejnych lat.

Prawo stałego pobytu jest poświadczane w Urzędzie Miasta, w którym obywatel spełniający warunki nabycia prawa stałego pobytu musi przedstawić wniosek, składając odpowiednią dokumentację poświadczającą warunki umożliwiające nabycie takiego prawa w urzędzie miejskim w miejscu zamieszkania. W terminie 30 dni Urząd Miasta musi wystawić zaświadczenie poświadczające status posiadania uprawnienia do stałego pobytu. Zaświadczenie to może zostać również zastąpione przez instrukcję zawartą w mikroprocesorze elektronicznego dowodu tożsamości.

To samo prawo stałego pobytu jest uznawane w stosunku do członków rodziny, niezależnie od ich obywatelstwa, którzy przebywali we Włoszech przez taki sam wymagany przez prawo okres wraz z obywatelem Unii (5, 3 lub 2 lata).

W przypadku śmierci pracownika będącego obywatelem Wspólnoty przed nabyciem prawa stałego pobytu, członkowie jego rodziny mogą mimo wszystko nabyć to prawo tylko, jeżeli zmarły członek rodziny przebywał we Włoszech przez co najmniej dwa lata; lub jeżeli śmierć nastąpiła w wyniku nieszczęśliwego wypadku lub choroby zawodowej mających związek z wykonywaniem pracy; lub jeżeli na skutek małżeństwa z obywatelem Unii Europejskiej małżonek utracił obywatelstwo włoskie.

W przypadku członków rodziny będących obywatelami państw UE prawo stałego pobytu poświadczane jest w Kwesturze właściwej dla terytorium zamieszkania, gdzie członkowie rodziny, przed upływem terminu ważności Karty pobytowej członka rodziny obywatela Unii muszą złożyć wniosek o wydanie Karty stałego pobytu dla członków rodziny obywateli Unii Europejskiej”, która musi zostać wydana w terminie 90 dni.

Państwo włoskie może ograniczyć wjazd i pobyt obywatela Wspólnoty i członków jego rodziny wyłącznie ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, uwzględniając również długość pobytu we Włoszech, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz integrację społeczną i kulturową.

W przypadku odesłania, zastosowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przepis musi zostać umotywowany i przetłumaczony na język zrozumiały dla odbiorcy i zawierać, oprócz terminu opuszczenia terytorium Włoch, zakaz powrotu przez okres maksymalnie trzech lat. Jeżeli obywatel, który został odesłany nie opuści terytorium Włoch, może zostać zastosowane doprowadzenie do granicy, natomiast jeżeli po odesłaniu



powróci na terytorium Włoch, podlegają karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do jednego roku oraz karze grzywny od 500 do 5000 euro (i zostaje ponownie odesłany z natychmiastowym doprowadzeniem do granicy). Odesłanie może zostać zastosowane również w przypadku niespełnienia warunków określających prawo pobytu. W takim przypadku odpowiednią decyzję podejmuje Prefekt, podając odpowiednie uzasadnienie. Tego rodzaju środek nie może jednak obejmować zakazu ponownego wjazdu na terytorium Włoch.

### 31. Kilka pozycji bibliograficznych

**Ambrosini, M.**, *La Fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001.

**Ambrosini, M.**, *Utili Invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano, 1999.

**Anastasi, A.**, *Appunti in tema di caporalato*, w "Incontri Meridionali", 1, 1989.

**Anastasi, A.**, *Globalizzazione, lavoro, tutela sociale*, w **Anastasi e altri**, *Tavolarotonda2*, Milano, Giuffrè, 2004, 9–112

**Basso P-Perocco F.**, *Immigrazione e trasformazione della società*, FrancoAngeli, Milano, 2000

**Bauer T., M. Lofstrom i K.F. Zimmermann**, *Immigration policy, assimilation of immigrants, and natives' sentiments towards immigrants: evidence from 12 Oecd countries*, in *Swedish economic policy review*, 2000, 7, n. 2,

**Bauman, Z.**, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Bari 1999

**Bertola R.**, *Mass media e pregiudizio. Materiali per uso didattico*, w **C. Brusa** (pod redakcją), *Immigrazione e multiculturalità nell'Italia di oggi*, II, Franco Angeli, Milano, 1999.

**Blau P. M.** (1960), *A theory of social integration*, w *The American journal of sociology*, 1960, 65, nr 6.

**Bonifazi C.- Menniti-R. Palomba A.**, (pod redakcją), *Bambini, anziani e immigrati. Le opinioni degli italiani in un'indagine dell'Istituto di Ricerche sulla Popolazione*, La Nuova Italia, Scandicci, 1996.

**Bonifazi C.**, *Accettazione e rifiuto nelle opinioni degli italiani*, w **M. Livi Bacci** (pod redakcją), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.

**Bonifazi C.**, *Gli immigrati tra accettazione e rifiuto*, w **C. Bonifazi – G. Gesano – A. Menniti – M. Misiti – R. Palomba**, *Gli ideali degli italiani sulla popolazione. Figli, famiglia e stranieri*, 1998, WP Irp-Cnr, n. 1.

**Bonifazi C.**, *Gli italiani e l'immigrazione straniera*, w **C. Bonifazi -A. Menniti- R. Palomba** (pod redakcją), *Bambini, anziani e immigrati. Le opinioni degli italiani in un'indagine dell'Istituto di Ricerche sulla Popolazione*, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1996.

**Bonifazi C.**, *Gli italiani e l'immigrazione straniera*, w **R. Palomba** (pod redakcją), *Crescita zero. Le opinioni degli italiani in un'indagine dell'Istituto di Ricerche sulla Popolazione*, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1991.

**Bonifazi C.**, *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998.

**Bonifazi C.-Caruso M.G.**, *Atteggiamenti ed opinioni degli italiani nei confronti della presenza straniera*, w **L. Di Comite e G. Di Comite** (pod redakcją), *Il bacino mediterraneo tra emigrazione ed immigrazione*, Cacucci, Bari, 2000.

**Bonifazi C.-Cerbara L.**, *Gli immigrati stranieri: valutazioni, conoscenze e giudizi degli italiani*, in *Studi emigrazione*, 1999, 36, nr 133.

**Bonifazi C.-F. Kamaras**, *Perceptions of population issues and their consequences: scholars, governments, and public opinions*, w **R. Palomba-H. Moors** (pod redakcją), *Population, family, and welfare. A Comparative survey of European attitudes*, II, Oxford, Clarendon Press, 1998.

**Bonifazi C.-Gesano G. – A. Menniti – M. Misiti – R. Palomba** (1998), *Gli ideali degli italiani sulla popolazione. Figli, famiglia e stranieri*, 1998, WP Irp-Cnr, n. 1.

**Carinci F.-De Luca Tamajo R.-Tosi P.-Treu T.**, *Diritto del lavoro. 2 Il rapporto di lavoro subordinato*<sup>6</sup>, Utet, Torino, 2005.

**Caritas di Roma**, *Immigrazione. Dossier statistico 2004*, Anterem, Roma, 2004.

**Censis**, *Tuning into Diversity, immigrati e minoranze etniche nei media*, Roma, Censis, Note & Commenti, n. 1/2, 2003.

**Cnel**, *Immigrazione in Italia. Indici di inserimento territoriale. III Rapporto*, Roma, 2004.

**Colombo A.- Sciortino G.**, *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004.

**Commissione delle Comunità Europee** (2003), *Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione*, Commissione delle Comunità Europee, COM/2003/336, 2003, Bruxelles.

**Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati e Associazione Next** *Con occhi stranieri*, Working Paper, nr 12, Roma, Dipartimento per gli Affari Sociali, Roma, 2000.

**Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati**, *L'atteggiamento degli italiani nei confronti degli immigrati*, Working Paper, n. 11, Roma, Dipartimento per gli Affari Sociali, 2000, Roma.

**Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati.**

*L'atteggiamento degli italiani nei confronti degli immigrati*, Working Paper, n. 3, Roma, Dipartimento per gli Affari Sociali, 1999, Roma.

**Dal Lago A.**, *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano, 1999

**Diamanti I.** (pod redakcją), *Immigrazione e cittadinanza in Europa. Seconda indagine sugli atteggiamenti dei cittadini in otto Paesi Europei. Appunti preliminari sui risultati*, Quaderni Fne, Collana osservatorio, n. 3, 2001.

**Dustmann C. e I. Preston**, *Racial and economic factors in attitudes to immigration*, Iza Discussion paper, n. 190, 2000.

**Fabietti U.**, *L'identità etnica*, Carocci, Roma, 2002

**Fondazione Nord Est**, *Immigrazione e cittadinanza in Europa. Uno studio della Fondazione Nord est per l'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo*, 1999, w Internecie na stronie [www.fondazione Nordest.net](http://www.fondazione Nordest.net)

**Galissot R.-Rivera A.**, *L'imbroglio etnico*, Dedalo, Bari, 1997 (wersja uzupełniona 2001)

**Gallino L.** (1993), *Distanza sociale*, w *Dizionario di Sociologia*, TEA, Milano, 1999.

**Gang I.N.-Rivera-Batiz F.L.-Yun M.S.**, *Economic strain, ethnic concentration and attitudes towards foreigners in the European Union*, Iza Discussion paper, n. 578, 2002.

**Ghera E.**, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006.

**Hammar T.**, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury, 1990.

**Inail**, *Osservatorio lavoratori assicurati*, w Internecie na stronie [www.osservatorio.inail.it](http://www.osservatorio.inail.it), 2005

**Inps-Caritas**, *Immigrazione e collaborazione domestica: i dati del cambiamento*, 2004, Roma.

**Ires Piemonte**, *Rumore. Atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1992.

**Ismu**, *Ottavo Rapporto sulle migrazioni 2002*, Franco Angeli, Milano, 2003.

**Ispes**, *L'atteggiamento degli italiani nei confronti dell'immigrazione extracomunitaria. Analisi ed interpretazione dei dati*. Ispes, Roma, 2001.

**Istat** (2005), *La popolazione straniera residente in Italia. 1° gennaio 2004*, Statistiche in breve, 2005.

**Istat**, *Rapporto Annuale. La situazione del Paese nel 2002*, Roma, Istat, 2003.

**Kahn-Freund O.**, *Labour and the Law*, Stevens & Sons, London, 1972.

**Livi Bacci M.** (2002), *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, w *Il Mulino*, 2002, n. 403, 51.

**Maciotti M.I. e E. Pugliese**, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2003.

**Martiniello, F.**, *Le società multietniche. Diritti e doveri uguali per tutti?*, Il Mulino, Bologna, 2000.

**Mezzadra S.**, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, OmbreCorte, Verona, 2001

**Ministero dell'Interno**, *Compendio statistico 2004*, w Internecie na stronie [www.pers.mininterno.it](http://www.pers.mininterno.it).

**Ministero dell'Interno**, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere (2003), *Relazione al Parlamento 2003*, Roma.

**Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca**, *Alunni con cittadinanza non italiana*, Roma, 2004.

**Morris L.** (2002), *Le politiche migratorie in Europa: un campo di battaglia per i diritti*, w *La Critica Sociologica*, 2002, n. 143.

**Naletto G.**, *La spesa pubblica per l'immigrazione: repressione o inserimento sociale*, w **V. Corbelli-G. Naletto** (pod redakcją), *Atlante di un'altra economia. Politiche e pratiche del cambiamento*, Manifestolibri, Roma, 2005.

**Orientale Caputo G.** (2000), *Salari di fatto dei lavoratori immigrati in Italia*, w **E. Pugliese** (pod redakcją), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma, 2000.

**Pessi R.**, *Lezioni di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2005.

**Pollini G.-Scidà G.**, *Sociologia delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2002

**Pugliese E.**, *Diario dell'immigrazione*, Edizioni Associate, Palermo, 1997.

**Pugliese E.**, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna, 2002.

**Pugliese E.**, *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma, 2000

**Pugliese, E.** (pod redakcją), *L'inserimento dei lavoratori stranieri nell'economia e nel mercato del lavoro a Roma*, Rapporto di ricerca per l'Osservatorio permanente sull'economia romana, Fondazione Internazionale Lelio Basso, Roma, aprile 2001.

**Sabatino D.**, *Le politiche migratorie*, w **E. Pugliese** (pod redakcją), *Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme*. Rapporto Irpps-Cnr 2003-2004, Donzelli Roma, 2004.

**Sassen S.**, *Migranti, coloni, rifugiati*, Feltrinelli, Milano, 1999



**Sassen, S.**, *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 1997.

**Sayad A.**, *La doppia assenza*, Cortina Editore, Milano 2002

**Zanfrini, L.**, *Programmare per competere. i fabbisogni professionali delle imprese italiane e la politica di programmazione dei flussi migratori*, Unioncamere-Fondazione Cariplo Ismu, Franco Angeli, Milano 2001.

**Zincone G. e L. Di Gregorio** (2002), "Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato", w *Stato e Mercato*, 2002, n. 66.

**Zincone G.**, *Immigrati: quali politiche per l'integrazione*, w *Il Mulino*, 2000, n. 387, 49.

**Zucchetti E.** (pod redakcją) 2004, *La regolarizzazione degli stranieri*, Milano, Franco Angeli.







# ZAŁĄCZNIK G

Sprawa C-341/05

*Laval un Partneri  
przeciwko Svenska  
Byggnadsarbetareförbundet i inni*

Opinia rzecznika generalnego Paolo Mengozzi,  
dostarczona 23 maja 2007 r.





**WAŻNE ZASTRZEŻENIE PRAWNE** – Używanie informacji zawartych na tej stronie wymaga zgody autora i korzysta z ochrony prawa autorskiego.

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO**

Rzecznik generalny: Mengozzi

z dnia 23 maja 2007 r.<sup>1</sup>

Sprawa C-341/05

Laval un Partneri Ltd.

przeciwko

Svenska Byggnadsarbetareförbundet i inni

(Wniosek o wyrok w trybie prejudycjalnym złożony przez Arbetsdomstolen (Szwecja))

(Swoboda świadczenia usług – Artykuły 12 i 49 TWE – Dyrektywa nr 96/71/EC – Bezpośredni skutek horyzontalny – Przenoszenie pracowników – Podejmowanie działalności w sektorze budowlanym – Warunki zatrudnienia – Płaca minimalna – Układ zbiorowy nie mający powszechnego zastosowania – Protest zbiorowy – Prawa podstawowe – Ochrona pracowników – Dumping socjalny – Proporcjonalność)

<sup>1</sup> Oryginał w języku francuskim.







## Spis treści

I – Wprowadzenie .....	306
II – Ramy prawne .....	307
A – Ramy wspólnotowe .....	307
B – Prawo krajowe .....	311
1. Prawo krajowe dotyczące delegowania pracowników ...	311
2. Umowy zbiorowe w Szwecji .....	312
3. Prawo krajowe dotyczące działań zbiorowych .....	313
III – Spór przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne .....	315
IV – Postępowanie przed Trybunałem .....	318
V – Analiza prawna .....	318
A – Uwagi wstępne .....	318
1. W przedmiocie możliwości zastosowania prawa wspólnotowego .....	319
2. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym .....	330
B – W przedmiocie pytań prejudycjalnych .....	335
1. Uwagi wstępne .....	335
2. W przedmiocie wykładni dyrektywy 96/71 oraz jej wdrożenia w Szwecji. ....	345
3. Wniosek pośredni .....	356
4. W przedmiocie art. 49 WE .....	357
a) Uwagi wstępne .....	357
b) w przedmiocie istnienia ograniczenia swobodnego świadczenia usług .....	359
c) w przedmiocie ewentualnego uzasadnienia ograniczenia. ....	361
i) w przedmiocie proporcjonalności działań zbiorowych w zakresie, w jakim zmierzają one do nałożenia stawki płac określonej zgodnie z umową zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet .....	364
ii) w przedmiocie proporcjonalności działań zbiorowych w zakresie, w jakim zmierzają one do nałożenia wszystkich warunków przewidzianych przez umowę zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet .....	369
VI – Wnioski .....	377





## I – Wprowadzenie

1. Poprzez dwa pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału Arbetsdomstolen (Szwecja) zmierza się zasadniczo do ustalenia, czy w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie posiada systemu uznawania zbiorowych umów za powszechnie stosowane art. 12 WE, art. 49 WE oraz dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r., dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>2</sup>, powinny być interpretowane w ten sposób, że stoją na przeszkodzie, by organizacje związków zawodowych pracowników państwa członkowskiego podejmowały, zgodnie z przepisami wewnętrznymi tego państwa, działania zbiorowe zmierzające do zmuszenia usługodawcy z innego państwa członkowskiego do zawarcia umowy zbiorowej na rzecz pracowników tymczasowo oddelegowanych przez tego usługodawcę na terytorium pierwszego państwa członkowskiego, także w przypadku, gdy ten usługodawca jest już związany umową zbiorową w państwie członkowskim, w którym ma swą siedzibę.

2. Niniejsza sprawa podnosi wiele kwestii prawnych, których rozwiązanie nie jest łatwe, a najbardziej skomplikowane spośród nich wymagają pogodzenia rozbieżnych interesów.

3. Odpowiedź, jakiej należy udzielić w niniejszej sprawie wymaga zatem wyważenia przez organizacje związków zawodowych pracowników wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w obronie interesów pracowników – prawa, które jak proponuję w niniejszej opinii, należy uważać za należące do zasad ogólnych prawa wspólnotowego – z wykonywaniem, przez przedsiębiorstwo posiadające siedzibę we Wspólnocie, prawa do swobodnego świadczenia usług, które stanowi podstawową wolność zapisaną w traktacie WE.

4. Odpowiedź ta wymaga także pogodzenia ochrony pracowników tymczasowo oddelegowanych na terytorium państwa członkowskiego w ramach transgranicznego świadczenia usług, walki z dumpingiem socjalnym oraz przestrzegania równego traktowania przedsiębiorstw krajowych państwa członkowskiego i usługodawców z innych państw członkowskich.

<sup>2</sup> Dz.U. 1997 L 18, str. 1.





5. Wymaga ona także, moim zdaniem, szczegółowego zbadania znaczenia przepisów dyrektywy 96/71 oraz art. 49 WE w świetle szczególnego modelu zbiorowych stosunków pracy, przeważającego w Królestwie Szwecji, modelu, którego stosowania – zgodnie z analizą przedstawioną w niniejszej opinii – prawo wspólnotowe nie powinno podważać, ale który powinien zapewniać, by działania zbiorowe, na które zezwala, odbywały się z poszanowaniem między innymi zasady proporcjonalności.

6. Wreszcie, niniejsza sprawa może stworzyć Trybunałowi okazję do uściślenia jego orzecznictwa dotyczącego bezpośredniego skutku horyzontalnego art. 49, którego istnienie proponuję Trybunałowi przyjąć w niniejszej opinii.

## II – Ramy prawne

### A – Ramy wspólnotowe

7. Artykuł 12 WE stanowi, że w zakresie zastosowania traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

8. Artykuł 49 akapit pierwszy WE przewiduje, że ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich zatrudnionych przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia.

9. Artykuł 50 akapit pierwszy WE definiuje jako usługi świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami, między innymi, o swobodnym przepływie kapitału i osób. Na mocy ostatniego akapitu tego postanowienia, świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w państwie świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli.

10. Zgodnie z art. 55 WE, postanowienia artykułów 45–48 mają zastosowanie do spraw uregulowanych w rozdziale dotyczącym swobodnego świadczenia usług. Do tego rozdziału mają zatem zastosowanie zarówno postanowienia art. 46 WE, które przyznają państwom członkowskim prawo do stosowania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, a także postanowienia art. 47 ust. 2 WE, które umożliwiają Radzie, stanowiącej zgodnie z procedurą określoną w artyku-





le 251, uchwalanie, między innymi, dyrektyw zmierzających do koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia usług.

11. To właśnie na podstawie art. 57 ust. 2 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 47 ust. 2 WE) oraz art. 66 traktatu WE (obecnie art. 55 WE), Rada i Parlament przyjęły dnia 16 grudnia 1996 r. dyrektywę 96/71.

12. Stwierdzając w ustępie trzecim, że rynek wewnętrzny stwarza dynamicznie zmieniające się otoczenie dla świadczenia usług poza granicami państwowymi, zachęcając przedsiębiorstwa do czasowego delegowania pracowników w celu wykonywania pracy na terytorium innego państwa członkowskiego niż to, na terenie którego są zatrudnieni, autorzy dyrektywy 96/71 zmierzają, co podkreślono w ustępie piątym, do pogodzenia promocji swobodnego świadczenia usług ponad granicami państwowymi z koniecznością zapewnienia „uczciwej konkurencji” i „środków gwarantujących poszanowanie praw pracowniczych”.

13. W ustępach ósmym i dziesiątym dyrektywy 96/71 przypomniano, że postanowienia Konwencji Rzymskiej z dnia 19 czerwca 1980 r. o prawie właściwym dla zobowiązań umownych<sup>3</sup> przewidują, iż w przypadku braku wyboru prawa przez strony umowa o pracę regulowana jest przez prawo państwa, w którym pracownik realizujący umowę wykonuje normalnie swą pracę, nawet jeśli jest czasowo delegowany do innego państwa lub przez prawo państwa, w którym znajduje się przedsiębiorstwo zatrudniające pracownika, przy czym nie przesądza to o możliwości nadania mocy obowiązującej, na równi z uznanym i stosowanym prawem, obowiązującym przepisom prawnym innego państwa, w szczególności zaś państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik został tymczasowo delegowany.

14. W tym względzie, jak wskazano w ustępach szóstym i trzynastym, dyrektywa 96/71 ma na celu skoordynowanie przepisów prawnych państw członkowskich, które mają zastosowanie do świadczenia usług poza granicami państwowymi, przewidując warunki pracy i zatrudnienia stosowane do planowanego stosunku pracy, w tym w szczególności „jądro” przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej, które w kraju przyjmującym powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących czasowo pracowników do pracy na terytorium państwa członkowskiego, w którym świadczone są usługi.

15. Artykuł 1 dyrektywy 96/71 stanowi:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się do przedsiębiorstw prowadzących działalność w państwie członkowskim, które w ramach świadczenia usług

<sup>3</sup> Dz.U. L 266, str. 1.





poza jego granicami delegują pracowników zgodnie z ust. 3 na terytorium innego państwa członkowskiego.

[...]

3. Niniejszą dyrektywę stosuje się wówczas, gdy przedsiębiorstwa wymienione w ust. 1 podejmują następujące środki, wybiegające poza granice państwowe:

a) delegują pracowników na własny rachunek i pod swoim kierownictwem na terytorium państwa członkowskiego, w ramach umowy zawartej między przedsiębiorstwem delegującym a odbiorcą usług, działającym w danym państwie członkowskim, o ile istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania lub;

b) delegują pracowników do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium państwa członkowskiego, o ile istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania lub;

c) jako przedsiębiorstwo pracy tymczasowej lub agencja wynajmująca personel wynajmuje pracownika przedsiębiorstwu, prowadzącemu działalność gospodarczą lub działającemu na terytorium państwa członkowskiego, o ile przez cały okres delegowania istnieje stosunek pracy pomiędzy przedsiębiorstwem pracy tymczasowej lub agencją wynajmującą a pracownikiem.

[...]”.

16. Artykuł 3 dyrektywy 96/71, dotyczący warunków zatrudnienia, posiada następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, że bez względu na to jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy, przedsiębiorstwa, o których mowa w art. 1 ust. 1 będą gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez:

– przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne i/lub  
– umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, o ile dotyczą one rodzajów działalności wymienionych w załączniku:

a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;

b) minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;

c) minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; niniejszy podpunkt nie ma zastosowania do uzupełniających zakładowych systemów emerytalnych;

d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego;





- e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
- f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
- g) równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

Dla celów niniejszej dyrektywy pojęcie minimalnej stawki płacy, o której mowa w ust. 1 c) jest zdefiniowane przez prawo krajowe i/lub przez praktykę Państwa Członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.

[...]

7. Ustępy od 1 do 6 nie będą stanowić przeszkody dla stosowania korzystniejszych dla pracowników warunków zatrudnienia.

Dotatki właściwe delegowaniu należy uważać za część płacy minimalnej, o ile nie są wypłacane z tytułu zwrotu wydatków faktycznie poniesionych na skutek delegowania, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania.

8. Określenie „umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane” oznacza umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle.

W przypadku braku systemu uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane w rozumieniu pierwszego akapitu, Państwa Członkowskie mogą, jeśli tak zadecydują, oprzeć się na:

- umowach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle, i/lub
- umowach zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne w skali kraju organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz są stosowane na całym terytorium kraju,

o ile ich zastosowanie w stosunku do przedsiębiorstw, o których mowa w art. 1 ust. 1 gwarantuje równość traktowania w przypadku dziedzin, o których mowa w pierwszym akapicie ust. 1 niniejszego artykułu, wymienionych przedsiębiorstw i innych przedsiębiorstw, o których mowa w niniejszym akapicie a znajdujących się w podobnej sytuacji.

W rozumieniu niniejszego artykułu równość traktowania ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorstwa krajowe w podobnej sytuacji:

- podlegają w danym miejscu lub sektorze tym samym obowiązkom co przedsiębiorstwa delegujące w odniesieniu do dziedzin wymienionych w pierwszym akapicie ust. 1, oraz
- od których wymaga się spełnienia powyższych obowiązków z tym samym skutkiem.





[...]

10. Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody w stosowaniu przez państwa członkowskie, w oparciu o zasadę równego traktowania, zgodnie z traktatem i w odniesieniu do przedsiębiorstw krajowych:

- warunków zatrudnienia dotyczących dziedzin innych niż wskazane w pierwszym akapicie ust. 1, w przypadku przepisów polityki publicznej;
- warunków pracy i zatrudnienia ustalonych w umowach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych w rozumieniu ust. 8 i dotyczących innych rodzajów działalności niż wymienione w Załączniku”.

17. Z art. 4 ust. 1 i 3 dyrektywy 96/71 wynika, że w ramach współpracy w dziedzinie informacji każde państwo członkowskie może wyznaczyć jedno lub więcej biur łącznikowych na swoim terytorium i podejmuje stosowne środki, aby informacje dotyczące warunków pracy i zatrudnienia, o których mowa w art. 3 były powszechnie dostępne.

18. Ponadto, na mocy art. 5 akapit drugi, dyrektywa 96/71, państwa członkowskie zapewnią w szczególności, aby pracownicy i/lub ich przedstawiciele dysponowali odpowiednimi procedurami gwarantującymi wykonanie zobowiązań przewidzianych przez niniejszą dyrektywę.

19. Ponadto w ustępach dwudziestym pierwszym i dwudziestym drugim dyrektywy przypomniano, odpowiednio, że rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się wewnątrz Wspólnoty<sup>4</sup>, ustala przepisy mające zastosowanie w odniesieniu do świadczeń i składek w ramach zabezpieczenia społecznego oraz że dyrektywa 96/71 nie ma wpływu na stosowanie prawa państw członkowskich dotyczącego zbiorowych działań na rzecz obrony interesów zawodowych.

20. Wreszcie załącznik do dyrektywy 96/71 wymienia wszystkie działania z zakresu budownictwa, w tym prace związane z budową, naprawą i przeróbką budowli.

## **B – Prawo krajowe**

### **1. Prawo krajowe dotyczące delegowania pracowników**

21. Artykuł 5 ustawy o delegowaniu pracowników [lagen (1999: 678) om utstationering av arbetstagare, zwanej dalej „szwedzką ustawą o delegowaniu pracowników”], za pomocą której dokonano w Szwecji transpo-

<sup>4</sup>Dz.U. L 149, str. 2.





zycji dyrektywy 96/71, określa szczegółowe warunki pracy i zatrudnienia, jakie mają zastosowanie wobec pracowników delegowanych, niezależnie od tego, jakiej ustawie podlega sama umowa o pracę. Artykuł ten dotyczy zatem warunków pracy i zatrudnienia w zakresie zagadnień wyliczonych w art. 3 ust. 1 lit. od a) do g) dyrektywy 96/71, za wyjątkiem zagadnienia wymienionego pod lit. c), czyli minimalnych stawek płacy. Szwedzka ustawa w sprawie delegowania pracowników w rezultacie przemilcza kwestię wynagrodzeń, które są tradycyjnie regulowane w Szwecji przez umowy zbiorowe. Nie odsyła ona także do warunków pracy i zatrudnienia innych niż wynagrodzenia, które są regulowane przez umowy zbiorowe.

22. Oczywistym jest, że sytuacja ta jest uzasadniona cechami szwedzkiego systemu, który nadaje umowom zbiorowym zawierany przez partnerów społecznych dominującą rolę, aby zapewnić pracownikom ochronę, jaką przyznaje im ustawodawstwo w innych państwach członkowskich. Z uwagi na to, że umowy zbiorowe obejmują w Szwecji dużą część stosunków pracy, gdyż mają zastosowanie do ponad 90% pracowników sektora prywatnego, a mechanizmy i procedury, jakimi dysponują partnerzy społeczni zapewniają w zadowalający sposób poszanowanie zasad płac minimalnych przewidzianych w umowach zbiorowych, ustawodawca szwedzki nie uznał za konieczne rozszerzenia skutku tych umów poprzez uznanie ich za powszechnie stosowane. Według ustawodawcy szwedzkiego, system uznawania umów zbiorowych za powszechnie stosowane obejmujący jedynie usługodawców zagranicznych, którzy tymczasowo prowadzą działalność w Szwecji, stworzyłby nierówność traktowania pomiędzy tymi usługodawcami a przedsiębiorstwami szwedzkimi, ponieważ umów zbiorowych nigdy nie stosuje się automatycznie do tych ostatnich. W Szwecji nie istnieje zatem system uznawania umów zbiorowych za powszechnie stosowane, o którym mowa w art. 3 ust. 1 i 8 dyrektywy 96/71.

23. Zgodnie z art. 9 szwedzkiej ustawy w sprawie delegowania pracowników, biuro łącznikowe utworzone zgodnie z art. 4 dyrektywy 96/71 powinno zgłosić istnienie umów zbiorowych, które mogą mieć zastosowanie w przypadku delegowania pracowników w Szwecji i odesłać każdą zainteresowaną osobę do stron umowy zbiorowej, w celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji.

## 2. Umowy zbiorowe w Szwecji

24. Umowy zbiorowe, które są umowami cywilnoprawnymi, mogą być zawierane na różnych szczeblach pomiędzy pracodawcami a organizacjami związków zawodowych pracowników, zgodnie z przepisami ustawy o udziale pracowników w podejmowaniu wynegocjowanych decyzji [Lagen







(1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet lub medbestämmandelagen, zwanej dalej „MBL”<sup>5</sup>. Jak już wskazano, umowy zbiorowe obejmują znaczą część stosunków pracy w szwedzkim sektorze prywatnym.

25. Umowy zbiorowe są co do zasady zawierane na szczeblu krajowym pomiędzy organizacjami pracodawców i pracowników, w różnych dziedzinach działalności. Wiążą one następnie wszystkich pracodawców będących członkami danej organizacji. Przedsiębiorstwo niebędące członkiem organizacji pracodawców, która jest stroną umowy, w tym przedsiębiorstwo zagraniczne, może także być związane umową zbiorową, jeśli zawrze ono tak zwane porozumienie o przystąpieniu (szwedz. „hängavtal”, zwane dalej „porozumieniem o przystąpieniu”) na szczeblu lokalnym z działem lokalnym danej organizacji związków zawodowych pracowników. Podpisując porozumienie o przystąpieniu, pracodawca zobowiązuje się do postępowania zgodnie z umowami zbiorowymi powszechnie stosowanymi w branży, do której należy. Porozumienie to powoduje, że strony są zobowiązane do zachowania spokoju społecznego, umożliwiającego im następnie, między innymi, rozpoczęcie negocjacji w przedmiocie poziomu wynagrodzenia przysługującego zainteresowanym pracownikom.

26. Skądinąd wiele układów zbiorowych zawiera „klauzule rezerwowe” (szwedz. „stupstocksregeln” lub ang. „fall-back clause”), które stanowią ostateczne rozwiązanie kwestii, co do której strony negocjacji nie osiągnęły porozumienia w określonym terminie na poziomie lokalnym. Taka klauzula rezerwowa może w szczególności dotyczyć wynagrodzeń.

27. Zgodnie z MBL umowa zbiorowa podpisana przez pracodawcę na szczeblu krajowym lub którą pracodawca jest związany na mocy porozumienia o przystąpieniu na poziomie lokalnym ma zastosowanie do wszystkich pracowników w miejscu pracy, niezależnie od tego, czy należą oni do związków zawodowych, czy też nie.

### 3. Prawo krajowe dotyczące działań zbiorowych

28. Prawo podejmowania działań zbiorowych w Szwecji jest prawem zagwarantowanym konstytucyjnie, w rozdziale 2 ustawy zasadniczej dotyczącej organizacji władzy publicznej (Regeringsformen 1974:152). Jej art. 17 zezwala organizacjom pracowników i pracodawców na podejmowanie działań zbiorowych, z zastrzeżeniem odmiennych przepisów ustawy lub postanowień porozumienia.

<sup>5</sup> Artykuł 23 MBL definiuje umowę zbiorową jako pisemne porozumienie zawarte pomiędzy organizacją pracodawców lub pracodawcą a organizacją pracowników, dotyczące warunków pracy lub stosunków pomiędzy pracodawcami a pracownikami.





29. MBL przewiduje ograniczenia prawa do podejmowania działań zbiorowych, wśród których znajduje się przypadek, gdy panuje pokój społeczny pomiędzy pracodawcami a pracownikami związanymi umową zbiorową.

30. Zgodnie z art. 42 akapit pierwszy MBL, w znaczeniu nadanym mu przez orzecznictwo, zakazane jest podejmowanie działań zbiorowych mających na celu uchylene lub zmianę umowy zbiorowej zawartej przez strony trzecie. W wyroku w sprawie *Arbetsdomstolen* z 1989 r., zwanym wyrokiem *Britannia*<sup>6</sup>, orzeczono, że zakaz ten obejmuje działania zbiorowe podejmowane w Szwecji, mające na celu uchylene lub zmianę umowy zbiorowej zawartej pomiędzy stronami zagranicznymi, w zagranicznym miejscu pracy, jeśli takie działanie zbiorowe jest zakazane prawem zagranicznym mającym zastosowanie do stron, które podpisały umowę zbiorową.

31. W celu ograniczenia zakresu zasady ustanowionej w ww. wyroku *Britannia*, ustawodawca szwedzki przyjął ustawę zwaną „lex Britannia”, która weszła w życie 1 lipca 1991 r., na mocy której do MBL dodano trzy przepisy, czyli art. 25a, art. 31a i art. 42 akapit trzeci.

32. Artykuł 25a MBL stanowi, że „umowa zbiorowa, nieważna w świetle prawa zagranicznego, z uwagi na to, że została zawarta po podjęciu działania zbiorowego, zachowuje ważność w Szwecji, jeśli to działanie zbiorowe jest dozwolone na mocy ustawy szwedzkiej”.

33. Na mocy art. 31a MBL „w przypadku, gdy pracodawca związany umową zbiorową, do której niniejsza ustawa nie ma bezpośredniego zastosowania, zawiera następnie umowę zbiorową zgodnie z przepisami art. 23 i 24 niniejszej ustawy, późniejsza umowa zbiorowa ma zastosowanie w każdym przypadku, w którym umowy zawierają postanowienia, które są sprzeczne ze sobą”.

34. Na mocy art. 42 MBL:

„Organizacje pracodawców lub pracowników nie mają prawa organizować ani w jakikolwiek inny sposób zachęcać do podejmowania niezgodnego z prawem działania zbiorowego. Nie mają one także prawa do uczestniczenia w niezgodnym z prawem działaniu zbiorowym, w formie wsparcia lub w jakiegokolwiek innej formie [...]”.

W przypadku podjęcia niezgodnego z prawem działania zbiorowego, zakazuje się osobom trzecim udziału w tym działaniu.

Przepisy dwóch pierwszych zdań akapitu pierwszego mają zastosowanie tylko wtedy, gdy organizacja podejmuje działanie zbiorowe z uwagi na warunki pracy wchodzące bezpośrednio w zakres zastosowania niniejszej ustawy”.

<sup>6</sup> AD 1989: 120. Spór dotyczył warunków pracy mających zastosowanie do załogi kontenerowca pływającego pod banderą zagraniczną i noszącego nazwę „Britannia”.





35. Działania zbiorowe, o których mowa w MBL obejmują, oprócz strajku i lokautu, blokadę, czyli bojkot organizacji związkowej wobec pracodawcy, mający za celu uniemożliwienie odwołania się do pracowników będących członkami tej organizacji, a także „działania solidarnościowe” („sympatiätgård”), które polegają między innymi na tym, że organizacja związkowa, która sama nie jest stroną konfliktu społecznego, wspiera działania zbiorowe innej organizacji, podejmując działania mające ten sam cel.

### III – Spór przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

36. Na początku maja 2004 r. Laval un Partneri Ltd. (zwana dalej „Laval”), spółka prawa łotewskiego w siedzibą w Rydze, oddelegowała kilkudziesięciu pracowników z Łotwy do robót budowlanych w Szwecji. Roboty rozpoczęła spółka córka, L & P Baltic Bygg AB (zwana dalej „Baltic Bygg”). Polegały one m.in. na renowacji i rozbudowie szkoły w miejscowości Vaxholm, znajdującej się w regionie Sztokholm. W wyniku postępowania przetargowego Baltic Bygg udzielono zamówienia publicznego na roboty budowlane. Umowa zawarta pomiędzy administracją gminną i przedsiębiorstwem przewidywała, że szwedzkie umowy zbiorowe i porozumienia o przystąpieniu znajdują zastosowanie do tych prac, ale według Laval strony porozumiały się później co do niestosowania tej klauzuli.

37. W czerwcu 2004 r. skontaktowali się ze sobą przedstawiciel Laval i Baltic Bygg oraz delegat oddziału związkowego (lokalnego) nr 1 (Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, zwanego dalej „lokalnym oddziałem związkowym”) szwedzkiego związku zawodowego pracowników sektora budownictwa i robót publicznych (Svenska Byggnadsarbetareförbundet, zwanego dalej „Byggnadsarbetareförbundet”)<sup>7</sup>. Rozpoczęto negocjacje z lokalnym oddziałem związkowym w celu zawarcia porozumienia o przystąpieniu do umowy zbiorowej w budownictwie, podpisanej pomiędzy Byggnadsarbetareförbundet a szwedzkim związkiem zawodowym pracodawców sektora budownictwa (Sveriges Byggindestier) (zwanej dalej „umową zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet”). Porozumienie o przystąpieniu miało doprowadzić do rozszerzenia zastosowania umowy zbiorowej z Byg-

<sup>7</sup> Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez Byggnadsarbetareförbundet, zrzessa on 128 000 członków, z których 95 000 jest w wieku produkcyjnym. Byggnadsarbetareförbundet reprezentuje ponad 87% pracowników sektora budownictwa w Szwecji. Posiada 31 lokalnych oddziałów związkowych. Byggnadsarbetareförbundet jest członkiem krajowej konfederacji szwedzkich organizacji związkowych (Landsorganisationen i Sverige, zwanej dalej „LO”), która zrzessa niemalże 1 860 000 pracowników.





gnadsarbetareförbundet na pracowników oddelegowanych przez Laval na budowę w gminie Vaxholm. Do zawarcia porozumienia jednak nie doszło. Zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu sądu krajowego lokalny oddział związkowy żądał po pierwsze zawarcia porozumienia o przystąpieniu w odniesieniu do rozpatrywanej budowy i po drugie zagwarantowania pracownikom na tej budowie wynagrodzenia w wysokości 145 SEK za godzinę pracy<sup>8</sup>, które według lokalnego oddziału związkowego stanowiło średnią stawkę za godzinę pracy. W związku z niezawarciem tego porozumienia, lokalny oddział związkowy wskazał, że Byggnadsarbetareförbundet będzie gotowy do podjęcia działania zbiorowego.

38. Według informacji przedstawionych w aktach sprawy pod koniec 2004 r. lokalny oddział związkowy oświadczył, że jest gotowy do odstąpienia od żądania dotyczącego płacy w wysokości 145 SEK za godzinę, jeśli Laval podpisze porozumienie o przystąpieniu. W takim przypadku Laval mógłby skorzystać ze spokoju społecznego i mogłyby zostać podjęte negocjacje w sprawie płac, zgodnie z umową zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet<sup>9</sup>. Gdyby negocjacje te skończyły się niepowodzeniem, najpierw na poziomie lokalnym z lokalnym oddziałem związkowym, następnie na poziomie centralnym z Byggnadsarbetareförbundet, Laval mogłaby jeszcze powołać się na dotyczącą płac „klauszule rezerwową”, przewidzianą w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, która na drugą połowę 2004 r. ustaliła płacę podstawową na poziom 109 SEK za godzinę<sup>10</sup>.

39. We wrześniu i październiku 2004 r., Laval podpisała dwie umowy zbiorowe ze związkiem zawodowym pracowników sektora budownictwa na Łotwie. Jej pracownicy oddelegowani nie przystąpili do szwedzkich związków zawodowych.

40. Działanie zbiorowe, zorganizowane przez Byggnadsarbetareförbundet i jego lokalny oddział związkowy, rozpoczęło się 2 listopada 2004 r., po uprzednim zawiadomieniu o blokadzie wszystkich robót we wszystkich miejscach pracy Laval. Od 3 grudnia 2004 r., szwedzki związek zawodowy elektryków (Svenska Elektrikerförbundet, zwany dalej „SEF”)<sup>11</sup> przyłączył

<sup>8</sup> Czyli około 16 euro za godzinę, na podstawie średniego kursu wymiany pomiędzy euro a koroną szwedzką, który w roku 2004 wynosił 1 euro = 9,10 SEK.

<sup>9</sup> Rozpatrywana umowa zbiorowa jest tak skonstruowana, aby płaca akordowa odpowiadała normalnemu poziomowi płac w sektorze budownictwa, przy czym dany pracodawca i oddział lokalny mogą porozumieć się co do zastosowania stawki godzinowej.

<sup>10</sup> Czyli około 12 euro za godzinę. Zgodnie ze wskazówkami stron pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym, klauzula rezerwowa znajduje się w art. 3 lit. c) pkt 12 umowy z Byggnadsarbetareförbundet, a płaca podstawowa w wysokości 109 SEK wynika z protokołu dodatkowego do tej umowy, stosowanego w 2004 r.

<sup>11</sup> Zgodnie z aktami sprawy, ta organizacja związkowa posiada 26 500 członków. Tak jak Byggnadsarbetareförbundet, jest ona członkiem LO.





się solidarnościowo do tego działania, wstrzymując wszystkie trwające roboty elektryczne na placu budowy w Vaxholm. Konsekwencją przerwania robót na tym placu budowy na pewien czas było wszczęcie wobec Baltic Bygg postępowania upadłościowego. W tym czasie lotewscy pracownicy delegowani przez Laval powrócili na Łotwę. Zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu sądu krajowego działanie zbiorowe związków zawodowych trwało jeszcze we wrześniu 2005 r.

41. W grudniu 2004 r., Laval skierowała do Arbetsdomstolen pozew zmierzający do ustalenia, że zarówno działania zbiorowe Byggnads oraz jej lokalnego oddziału związkowego obejmujące wszystkie place budowy Laval, jak i działania solidarnościowe SEF polegające na blokadzie prac, są niezgodne z prawem; następnie, do nakazania zaprzestania tych działań; wreszcie, do nakazania organizacjom związkowym naprawienia szkody, jaką wyrządziły. Laval złożyła także do Arbetsdomstolen wniosek o zarządzenie środków tymczasowych, mający na celu nakazanie zaprzestania działań zbiorowych. Wniosek ten został odrzucony postanowieniem z dnia 22 grudnia 2004 r.

42. Orzekając co do istoty sprawy Arbetsdomstolen orzekł, że ocena zgodności z prawem działania zbiorowego opisanego powyżej obejmuje kwestie wykładni prawa wspólnotowego i skierował do Trybunału dwa następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy próba zmuszenia przez organizacje związkowe, za pomocą akcji protestacyjnej w postaci blokady, zagranicznego usługodawcy do zawarcia w państwie przyjmującym umowy zbiorowej w zakresie warunków pracy i zatrudnienia tego rodzaju, jak przedstawiona w orzeczeniu [sądu krajowego], jest zgodna z zasadami traktatu WE dotyczącymi swobody świadczenia usług i zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz z dyrektywą 96/71/WE [...], jeżeli w państwie przyjmującym ustawodawstwo dokonujące transpozycji tej dyrektywy nie zawiera wyraźnych norm dotyczących określania warunków pracy i zatrudnienia w umowach zbiorowych?

2) [MBL] zakazuje organizacji związkowej podejmowania działań zbiorowych skierowanych przeciwko stosowaniu umowy zbiorowej zawartej między innymi partnerami społecznymi. Zakaz ten stosuje się jednak, zgodnie ze szczególnym przepisem stanowiącym część ustawy zwanej „lex Britannia”, wyłącznie do podjętych przez organizację związkową działań zbiorowych związanych z warunkami pracy, do których [MBL] znajduje bezpośrednie zastosowanie, co w praktyce oznacza, że zakaz ten nie ma zastosowania do działań skierowanych przeciwko przedsiębiorstwom zagranicznym wykonującym czasowo działalność w Szwecji przy pomocy





własnego personelu. Czy postanowienia traktatu WE dotyczące swobody świadczenia usług i zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz dyrektywa 96/71 stoją na przeszkodzie stosowaniu tej ostatniej reguły – która łącznie z pozostałymi przepisami „lex Britannia” powoduje, że w praktyce szwedzkie umowy zbiorowe znajdują zastosowanie i mają pierwszeństwo przed zawartymi wcześniej zagranicznymi umowami zbiorowymi – w stosunku do działań zbiorowych w postaci blokady podjętej przez szwedzkie organizacje związkowe przeciwko usługodawcy działającemu czasowo w Szwecji?”.

## **IV – Postępowanie przed Trybunałem**

43. W swoim postanowieniu Arbetsdomstolen zwrócił się do Trybunału, na podstawie art. 104a akapit pierwszy regulaminu, z wnioskiem o zastosowanie w odniesieniu do odesłania prejudycjalnego trybu przyspieszonego.

44. Postanowieniem z dnia 15 grudnia 2005 r. prezes Trybunału oddalił ten wniosek.

45. Zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości uwagi na piśmie zostały przedstawione przez stronę skarżącą i pozwane w postępowaniu przez sądem krajowym, czternaście państw, czyli Królestwo Belgii, Republikę Czeską, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Estonii, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Irlandię, Republikę Łotwy, Republikę Litwy, Republikę Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji, a także Komisję Wspólnot Europejskich, Republikę Islandii, Królestwo Norwegii oraz Urząd Nadzoru EFTA.

46. Strony zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 9 stycznia 2007 r., za wyjątkiem Królestwa Belgii i Republiki Czeskiej, które nie były na niej reprezentowane. Ponadto uwagi ustne podczas rozprawy przedstawiło także Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

## **V – Analiza prawna**

### **A – Uwagi wstępne**

47. Przed przystąpieniem do analizy pytań prejudycjalnych, należy odpowiedzieć na zastrzeżenia o charakterze ogólnym podniesione przez rządy duński i szwedzki w odniesieniu do możliwości zastoso-





wania prawa wspólnotowego, a także bardziej konkretne zarzuty przywołane przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym w odniesieniu do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

### **1. W przedmiocie możliwości zastosowania prawa wspólnotowego**

48. Rząd duński uważa, że prawo do podjęcia działania zbiorowego w celu zmuszenia pracodawcy do zawarcia umowy zbiorowej, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, nie wchodzi w zakres zastosowania prawa wspólnotowego z uwagi na fakt, że Wspólnota, jak to określa art. 137 ust. 5 WE, nie jest uprawniona do regulowania, bezpośrednio lub pośrednio, takiego działania.

49. Utrzymuje on również, podobnie jak rząd szwedzki, że brak możliwości zastosowania prawa wspólnotowego, zwłaszcza swobód przepływu przewidzianych w traktacie, wynika z faktu, że prawo do podejmowania działań zbiorowych korzysta ze statusu prawa podstawowego, w szczególności na mocy różnych instrumentów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka.

50. Przede wszystkim w odniesieniu do pierwszego argumentu podniesionego przez rząd duński należy stwierdzić, że – wbrew sugestiom niektórych uczestników rozprawy – zarzut w nim zawarty nie ogranicza się do twierdzenia, że sfera socjalna, jako taka, nie wchodzi w zakres zastosowania prawa wspólnotowego. Poza trudnościami związanymi ze ścisłym zdefiniowaniem wyrażenia „sfera socjalna”, takie stanowisko byłoby anachroniczne i wyraźnie nie do obronienia; z jednej strony bowiem ustawodawstwa socjalne państw członkowskich nie korzystają z żadnego ogólnego wyłączenia od stosowania postanowień traktatu, zwłaszcza tych dotyczących swobód przepływu, jakie ten traktat ustanawia, a kompetencje państw członkowskich w tym sektorze powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa wspólnotowego<sup>12</sup> oraz, z drugiej strony, Wspólnota, na mocy rozdziału XI traktatu, posiada także – choć ograniczoną – kompetencję w sferze socjalnej, której celem jest wspiera-

<sup>12</sup> Zob. w szczególności, w odniesieniu do swobody świadczenia usług, wyroki z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-158/96 Kohll (Rec. str. I-1931, pkt 17-21); z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-157/99 Smits i Peerbooms (Rec. str. I-5473, pkt 44-46) oraz z dnia 23 października 2003 r. w sprawie C-56/01 Nizan (Rec. str. I-12403, pkt 17). Stwierdzenie to jest podobne do stwierdzenia używanego przez Trybunał w zakresie opodatkowania bezpośredniego: zob. w szczególności, wyroki z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie C-279/93 Schumacker (Rec. str. I-225, pkt 21) oraz z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie C-513/04 Kerckhaert i Morres (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 15, i powoływane tam orzecznictwo).





nie i uzupełnianie działań państw członkowskich na warunkach określonych w art. 137–145 WE.

51. Te dwa aspekty integracji wspólnotowej, często określane mianem, odpowiednio, „integracji negatywnej”, którą stanowi w szczególności obowiązek państw członkowskich niesprzeciwiania się stosowaniu swobód przepływu przewidzianych w traktacie oraz „integracji pozytywnej”, nie są jednak sprzeczne, jak tego dowodzi między innymi art. 136 WE, ponieważ uważa się, że rozwój polityki socjalnej Wspólnoty<sup>13</sup> może wynikać „zarówno z funkcjonowania wspólnego rynku, który wspiera harmonizację systemów socjalnych, jak i procedur przewidzianych przez [...] traktat oraz ze zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych”<sup>14</sup>.

52. Wobec tego zarzut podniesiony przez rząd duński w odniesieniu do możliwości zastosowania prawa wspólnotowego w niniejszej sprawie opiera się, konkretniej, na art. 137 ust. 5 WE, który przewiduje, że „postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzeń ani do prawa zrzeszania się, ani do prawa strajku, ani do prawa lokautu”.

53. Nie uważam jednak, aby wspomniane postanowienie miało znaczenie ogólne, jakie przypisuje mu Królestwo Danii.

54. Z samego sformułowania art. 137 ust. 5 wynika bowiem, że zmierza on tylko do wykluczenia z zakresu środków, jakie mogą być przyjęte przez instytucje wspólnotowe w dziedzinach wymienionych w ust. 1, zgodnie z zasadami przewidzianymi w ust. 2 (większość kwalifikowana lub jednomyślność w ramach Rady i procedury współdecydowania lub konsultacji z Parlamentem Europejskim, w zależności od przypadku), aspektów wspólnotowej polityki socjalnej państw członkowskich dotyczących prawa zrzeszania się, prawa strajku i prawa lokautu.

55. Sformułowanie to, ale także usytuowanie art. 137 ust. 5 WE w strukturze traktatu, sprawiają, że ustępowi temu nie należy nadawać wykładni rozszerzającej, zgodnie z którą określałby on zakres zastosowania ogółu postanowień traktatu.

56. Ponadto nie jest pewne, czy zastrzeżenie przewidziane w art. 137 ust. 5 WE w odniesieniu do prawa strajku i prawa lokautu obejmuje, ogólniej, każde działanie zbiorowe. Należy bowiem zauważyć, że na mocy art.

<sup>13</sup> Na mocy art. 3 ust. 1 lit. j) traktatu działalność Wspólnoty obejmuje „politykę w sferze społecznej [...]”, a tytuł XI traktatu używa wyrażenia „polityka społeczna”.

<sup>14</sup> Zob. także w tym względzie, w odniesieniu do art. 117 WE, wyrok z dnia 17 marca 1993 r. w sprawach połączonych C-72/91 i C-73/91 *Slooman Neptun* (Rec. str. I-887, pkt 25, i powoływane tam orzecznictwo), który wyjaśnia, że „artykuł ten dotyczy tylko celów społecznych, których realizacja powinna być wynikiem działania Wspólnoty, ściślej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz funkcjonowania wspólnego rynku”.







137 ust. 1 lit. f) WE Wspólnota może uzupełniać działania państw członkowskich w dziedzinie „reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania, z zastrzeżeniem ustępu 5”. To ostatnie wydaje się zatem zmierzać do ograniczenia przyznawania Wspólnocie uprawnień normatywnych w dziedzinach wymienionych w sposób wyczerpujący.

57. Jednakże, nawet jeśli należałoby się zgodzić na taką wykładnię odwołania do prawa do strajku i lokautu, zamieszczonego w art. 137 ust. 5 WE, zgodnie z którą dotyczyłoby ono, ogólniej, prawa do podejmowania działania zbiorowego, to jednak postanowienie to ograniczałoby się do wykluczenia przyjmowania przez instytucje wspólnotowe środków, o których mowa w ust. 2 tegoż artykułu, w szczególności przyjmowania dyrektyw ustanawiających minimalne wymagania dotyczące prawa do podejmowania działań zbiorowych. Aby zachować effet utile art. 137 ust. 5 WE, instytucje wspólnotowe nie mogłyby oczywiście odwoływać się do innych podstaw prawnych w traktacie w celu przyjęcia środków zmierzających do zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w tym zakresie.

58. W każdym razie, nie jest tak na przykład w przypadku dyrektywy 96/71, opartej na postanowieniach traktatu regulujących swobodne świadczenie usług, która ma na celu koordynację zasad kolizji ustaw państw członkowskich w celu określenia prawa krajowego znajdującego zastosowanie do świadczenia usług transgranicznych w sytuacji czasowego delegowania pracowników w ramach Wspólnoty, bez harmonizowania ani przepisów materialnych państw członkowskich dotyczących prawa pracy oraz warunków pracy i zatrudnienia, zwłaszcza stawki wynagrodzenia, ani też prawa do podejmowania działań zbiorowych.

59. Wobec tego, nawet przy przyjęciu takiej wykładni art. 137 ust. 5 WE, że ustęp ten zastrzega na rzecz państw członkowskich wyłączną kompetencję w zakresie regulowania prawa do podejmowania działań zbiorowych, postanowienie to nie oznaczałoby, że w ramach wykonywania tej kompetencji państwa członkowskie nie powinny zapewniać poszanowania na ich terytorium podstawowych swobód przepływu przewidzianych w traktacie.

60. Należy jeszcze rozstrzygnąć kwestię – i przystąpię teraz do analizy wspólnego zarzutu podniesionego przez rządy duński i szwedzki w odniesieniu do możliwości zastosowania prawa wspólnotowego w niniejszej sprawie – czy prawo do podejmowania działań zbiorowych, zagwarantowane w odnośnych przepisach krajowych, może nie wchodzić w zakres zastosowania swobód przepływu przewidzianych w traktacie, z uwagi na przypisywany mu status prawa podstawowego.





61. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie, ponieważ jeśli stosowanie swobód przepływu zawartych w traktacie, a w niniejszym przypadku swobody świadczenia usług, naruszałoby samą istotę prawa do podejmowania działań zbiorowych, chronionego jako prawa podstawowego, zastosowanie to mogłoby być uważane za niezgodne z prawem, nawet jeśli dążyłoby do realizacji celu z zakresu interesu ogólnego<sup>15</sup>.

62. Poza już przedyskutowanymi odwołaniami do prawa do strajku i prawa do lokautu, traktat w żaden sposób nie wspomina o prawie – ani tym bardziej prawie podstawowym – do podejmowania działań zbiorowych w celu obrony interesów zawodowych członków związku.

63. Na mocy art. 6 ust. 2 UE „Unia szanuje prawa podstawowe zagrożone w europejskiej „Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

64. Nawet jeśli artykuł ten wymienia, wśród instrumentów międzynarodowych, tylko europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwaną dalej „EKPC”), jego redakcja jest zainspirowana orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym traktat ten posiada „szczególne znaczenie”<sup>16</sup>, w kontekście umożliwienia Trybunałowi zidentyfikowania ogólnych zasad prawa wspólnotowego.

65. W ramach poszukiwania tych zasad Trybunał ma zatem prawo czerpać z innych niż EKPC instrumentów w zakresie ochrony praw człowieka.

66. W odniesieniu do interesującej nas kwestii należy wskazać, że preambuła do traktatu UE oraz art. 136 UE wskazują zarówno Europejską Kartę Społeczną, podpisaną w Turynie 18 października 1961 r., która została zawarta pod egidą Rady Europy, jak i Wspólnotową Kartę Socjalną Praw Podstawowych Pracowników z 1989 r., która nie jest prawnie wiążąca, przyznając charakter „podstawowych praw socjalnych” prawom, jakie te instrumenty ustanawiają. Trybunał w orzecznictwie odwoływał się tak-

<sup>15</sup> Zob. podobnie, wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in. (Rec. str. I-6451, pkt 126), w odniesieniu do prawa własności. Zob. także pkt 133 opinii połączonych rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie C-67/96 Albany (wyrok z dnia 21 września 1999 r., Rec. str. I-5751), w sprawach połączonych C-115/97, C-116/97 i C-117/97 Brentjens' (wyrok z dnia 21 września 1999 r., Rec. str. I-6025) i w sprawie C-219/97 Drijvende Bokken (wyrok z dnia 21 września 1999 r., Rec. str. I-6121).

<sup>16</sup> Zob. na przykład wyroki z 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT (Rec. str. I-2925, pkt 41); z 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P. Connolly przeciwko Komisji (Rec. p. I-1611, pkt 37) oraz z 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-229/05 P PKK i KNK przeciwko Radzie (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 79 i powoływane tam orzecznictwo).





że do Europejskiej Karty Społecznej<sup>17</sup> oraz Wspólnotowej Karty Socjalnej Praw Podstawowych Pracowników<sup>18</sup>.

67. Postawa Trybunału polegająca na przyznaniu EKPC „szczególnego znaczenia”, nie wykluczając jednocześnie innych źródeł inspiracji, znalazła swój wyraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej uroczystie 7 grudnia 2000 r. w Nicei przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, po przyjęciu przez szefów państw i rządów państw członkowskich<sup>19</sup> (zwanej dalej „Kartą praw podstawowych”).

68. Oczywiście „Karta praw podstawowych” nie stanowi wiążącego aktu prawnego. Jednakże Trybunał już wskazał, że głównym celem karty, jak wynika to z jej preambuły, jest potwierdzenie „praw [...] wynikających zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, z traktatu o Unii Europejskiej, traktatów wspólnotowych, [EKPC], kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości [...] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”<sup>20</sup>.

69. W odniesieniu do wolności działalności związkowej i prawa do podejmowania działań zbiorowych, należy przede wszystkim zauważyć, że art. 11 EKPC, dotyczący wolności zgromadzania się i stowarzyszania się – którego wolność działalności związkowej stanowi tylko aspekt szczególny<sup>21</sup> – ustanawia w swym ust. 1 prawo każdej osoby „do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów”. Jego ust. 2 wyjaśnia, że „wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na in-

<sup>17</sup> Wyroki z 15 czerwca 1978 r. w sprawie 149/77 Defrenne (Rec. str. 1365, pkt 28), w odniesieniu do statusu prawa podstawowego eliminacji wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć; z 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot i in. (Rec. str. 379, pkt 17), w odniesieniu do art. 10 tej karty który zalicza nauczanie uniwersyteckie do różnych form nauczania zawodowego; z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie (Rec. str. I-5769, pkt 107), w odniesieniu do wzmianki w dyrektywie Rady 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251, str. 12), zgodnie z którą nie narusza ona bardziej korzystnych postanowień przewidzianych przez Europejską Kartę Społeczna.

<sup>18</sup> Wyroki z 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-173/99 BECTU (Rec. str. I-4881, pkt 39); z 9 września 2003 r. w sprawie C-151/02 Jaeger (Rec. str. I-8389, pkt 47) oraz 5 października 2004 r. w sprawach połączonych od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i in. (Rec. str. I-8835, pkt 91), w odniesieniu do ust. 8 i 19 akapit pierwszy tej karty, przypomnianych w motywie czwartym dyrektywy Rady 93/104/WE z 23 listopada 1993 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. L 307, str. 18).

<sup>19</sup> Dz.U. C 364, str. 1.

<sup>20</sup> Wyżej wspomniany wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie (pkt 38).

<sup>21</sup> Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 lutego 1976 r. w sprawie Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji, seria A, nr 21, pkt 34.





teresy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób [...]”.

70. Artykuł 11 ust. 1 EKPC chroni zarówno prawo do przystępowania do związku zawodowego (tzw. aspekt „pozytywny” wolności stowarzyszania się) jak i prawo do nieprzystępowania do związku oraz wystąpienia z niego (tzw. aspekt „negatywny” tej wolności)<sup>22</sup>. W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że o ile zmuszenie osoby do przystąpienia do danego związku zawodowego niekoniecznie musi być niezgodne z EKPC, forma przymusu, która w danej sytuacji ma wpływ na samą istotę wolności stowarzyszania się, ustanowionej w art. 11 EKPC, narusza tę wolność. Władze krajowe mogą zatem być zmuszone w pewnych okolicznościach do interweniowania w stosunki pomiędzy osobami prywatnymi, przyjmując rozsądne i stosowne środki w celu zapewnienia skutecznego poszanowania prawa do niestowarzyszania się w związku zawodowym<sup>23</sup>.

71. Pomimo że art. 11 ust. 1 EKPC nie wspomina wyraźnie o prawie do podejmowania działań zbiorowych, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że zawarte w nim wyrażenie „dla ochrony swoich interesów” „wskazuje, że [EKPC] chroni prawo do ochrony interesów zawodowych członków związku zawodowego poprzez prowadzone przez niego działania zbiorowe, przy czym Umawiające się Strony powinny zarówno zezwalać na prowadzenie i rozwój tych działań jak i je umożliwiać”<sup>24</sup>.

72. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika jednak, że art. 11 ust. 1 EKPC, pozostawiając każdemu państwu swobodę wyboru środków, jakie należy zastosować w tym celu, niekoniecznie zakłada prawo do strajku, ponieważ interesy członków związku zawodowego mogą być chronione za pomocą innych środków, a prawo do strajku nie jest ponadto wyraźnie ustanowione w art. 11 EKPC i może być poddane przez prawo wewnętrzne regulacji, która w określonych przypadkach

<sup>22</sup> Zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 czerwca 1993 r. w sprawie Sigurður A. Sigurjónsson przeciwko Islandii, seria A, nr 264, pkt 35; z 25 kwietnia 1996 r. w sprawie Gustafsson przeciwko Szwecji, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, str. 637, pkt 45, oraz 11 stycznia 2006 r. w sprawie Sørensen i Rasmussen przeciwko Danii, dotychczas nieopublikowane, pkt 54.

<sup>23</sup> Wyżej wspomniane wyroki w sprawie Gustafsson przeciwko Szwecji, pkt 45, oraz w sprawie Sørensen i Rasmussen przeciwko Danii, pkt 57.

<sup>24</sup> Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 października 1975 r. w sprawie Syndicat national de la police belge przeciwko Belgii, seria A, nr 19, pkt 39; z 6 lutego 1976 r. w sprawie Syndicat suédois des conducteurs de locomotives przeciwko Szwecji, seria A, nr 20, pkt 40; wyżej wymieniony w sprawie Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji, pkt 36; wyżej wymieniony w sprawie Gustafsson przeciwko Szwecji, pkt 45 oraz z 2 lipca 2002 r. w sprawie Wilson, National Union of Journalists i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Recueil des arrêts et décisions 2002-V, pkt 42.





ogranicza jego wykonywanie<sup>25</sup>. Podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że zawieranie umów zbiorowych może także stanowić środek ochrony interesów członków związku zawodowego<sup>26</sup>, jednocześnie odrzucając prawo, jakie związek zawodowy próbowałby przeciwstawić państwu, do zawierania podobnych umów<sup>27</sup>. Dotychczas jedynym rodzajem działania zbiorowego uznanym wyraźnie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za prawo w pełnym tego słowa znaczeniu jest prawo do bycia „wysłuchanym” przez państwo<sup>28</sup>.

73. Można zatem streścić to orzecznictwo w taki sposób, że art. 11 ust. 1 EKPC wymaga, aby umawiające się strony umożliwiały związkom zawodowym walkę, w celu ochrony interesów swych członków<sup>29</sup>, nie określając środków, jakie należy przyjąć do osiągnięcia tego celu.

74. Należy następnie zauważyć, że na mocy art. 6 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej umawiające się strony uznają „prawo pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wyniknąć z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy”. Załącznik do Europejskiej Karty Społecznej, który stanowi integralną część tej konwencji<sup>30</sup>, wyjaśnia, odnośnie do treści art. 6 ust. 4, że „rozumie się, że każda umawiająca się strona może, tak dalece, jak jej to dotyczy, uregulować ustawowo wykonywanie prawa do strajku tak, by każde dalsze ograniczenie tego prawa mogło być uzasadnione zgodnie z postanowieniami artykułu 31”. Z ustępu 1 tego artykułu wynika, że skuteczne wykonywanie praw i zasad ustanowionych w Europejskiej Karcie Społecznej nie może być przedmiotem żadnych ograniczeń lub restrykcji niewymienionych w częściach I i II, z wyjątkiem tych, które są określone przez prawo i które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów.

75. Ponadto pkt 13 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników przewiduje, że „prawo do podejmowania w przypadku konfliktów interesów działań zbiorowych obejmuje prawo do strajku,

<sup>25</sup> Zob. wyżej wymieniony wyrok w sprawie Schmidt i Dahlström przeciwko Szwecji, pkt 36.

<sup>26</sup> Zob. ww. wyroki w sprawie Syndicat suédois des conducteurs de locomotives przeciwko Szwecji, pkt 39, i w sprawie Gustafsson przeciwko Szwecji, pkt 45.

<sup>27</sup> Wyżej ww. wyroki w sprawie Syndicat national de la police belge przeciwko Belgii, pkt 39, i w sprawie Syndicat suédois des conducteurs de locomotives przeciwko Szwecji, pkt 39.

<sup>28</sup> Wyżej ww. wyroki w sprawie Syndicat national de la police belge przeciwko Belgii, pkt 39, w sprawie Syndicat suédois des conducteurs de locomotives przeciwko Szwecji, pkt 40, i w sprawie Wilson, National Union of Journalists i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 42.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Artykuł 38 Europejskiej Karty Społecznej.





z zastrzeżeniem obowiązków wynikających z przepisów krajowych i umów zbiorowych”.

76. Wreszcie, na mocy art. 28 Karty Praw Podstawowych „pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo [...] do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku w obronie swoich interesów”. Jej art. 52 ust. 1 wskazuje, że „wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

77. W odniesieniu do tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, to chociaż wobec faktu, że – jak to podkreślono w pkt. 68 niniejszej opinii – „Karta praw podstawowych” mimo braku wiążącego charakteru ma przede wszystkim na celu potwierdzenie praw wynikających między innymi z tychże tradycji, ich wyczerpująca analiza nie wydaje mi się konieczna, należy jednak zauważyć, że teksty konstytucyjne wielu państw członkowskich wyraźnie chronią prawo do tworzenia organizacji związkowych<sup>31</sup> i obrony ich interesów poprzez działania zbiorowe<sup>32</sup>, przy czym prawo do strajku jest najczęściej wymienianym sposobem jego realizacji<sup>33</sup>.

78. W świetle tej analizy skłonny jestem twierdzić, że prawo do podejmowania działań zbiorowych w celu ochrony interesów związku zawodowego stanowi prawo podstawowe<sup>34</sup>. Chodzi zatem nie tylko o „zasadę ogólną prawa pracy”, którą Trybunał uznał w swym stosunkowo dawnym

<sup>31</sup> Zob. art. 9 ust. 3 Ustawy Zasadniczej Niemiec; art. 49 ust. 1 Konstytucji Bułgarii; art. 21 ust. 2 załącznika D, część druga, Konstytucji Cypru; art. 29 Konstytucji Estonii; art. 13 Konstytucji Finlandii; preambuła do Konstytucji Francji; art. 40 ust. 6 akapit pierwszy, pkt iii), Konstytucji Irlandii; art. 39 akapit pierwszy Konstytucji Włoch; art. 50 Konstytucji Litwy; art. 59 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; art. 55 ust. 1 Konstytucji Portugalii; art. 40 ust. 1 Konstytucji Rumunii; art. 29 Konstytucji Słowacji, oraz art. 76 Konstytucji Słowenii.

<sup>32</sup> Zob. art. 9 ust. 3 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec; art. 37 ust. 2 konstytucji Królestwa Hiszpanii; preambuła do konstytucji francuskiej; art. 59 ust. 3 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; art. 56 konstytucji portugalskiej, oraz art. 17 rozdziału 2 ustawy zasadniczej Królestwa Szwecji.

<sup>33</sup> Zob. art. 50 konstytucji Republiki Bułgarii; art. 27 ust. 1 załącznika D, część druga, konstytucji Republiki Cypru; art. 29 konstytucji Republiki Estonii; preambuła do konstytucji francuskiej; art. 23 ust. 2 konstytucji Greckiej; art. 70C ust. 2 konstytucji Republiki Węgierskiej; art. 40 konstytucji Republiki Włoskiej; art. 108 konstytucji Republiki Łotewskiej; art. 51 konstytucji Republiki Litewskiej; art. 59 ust. 3 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; art. 57 ust. 1 konstytucji portugalskiej; art. 43 ust. 1 konstytucji Republiki Rumunii; art. 30 ust. 4 konstytucji Republiki Słowacji, oraz art. 77 konstytucji Republiki Słowenii.

<sup>34</sup> Zob. także podobnie, pkt 159 wyżej wspomnianej opinii połączonej rzecznika generalnego Jacobsa w ww. sprawach Albany, Brentjens' i Drijvende Bokken.





orzecznictwie dotyczącym sporów z zakresu wspólnotowej służby publicznej<sup>35</sup>, ale także o zasadę ogólną prawa wspólnotowego, w rozumieniu art. 6 ust. 2 UE. Prawo to powinno zatem być chronione we Wspólnocie.

79. Wbrew jednak temu, co sugerują rządy duński i szwedzki, przyznanie takiego statusu i takiej ochrony prawu do podejmowania działań zbiorowych nie prowadzi do wykluczenia możliwości zastosowania postanowień traktatu WE dotyczących swobody przepływu, w sytuacji takiej, jaka jest przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

80. Przede wszystkim, co zostało podkreślone w ww. instrumentach międzynarodowych oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należy rozróżnić prawo do podejmowania działań zbiorowych od sposobów jego realizacji, które mogą się różnić w poszczególnych państwach członkowskich i nie korzystają automatycznie z ochrony, z jakiej korzysta samo to prawo. A zatem, jeśli taka ocena wydaje się aktualna w odniesieniu do prawa do strajku, które, mimo że jest regularnie wymieniane jako jeden z najważniejszych środków wdrażania działań zbiorowych, jest na ogół gwarantowane z zastrzeżeniem uznania równoważnego prawa na rzecz pracodawców<sup>36</sup>, najczęściej w formie lokautu, jest ona w każdym razie stosowna według mnie w odniesieniu do form, znacznie mniej powszechnych, w jakich przejawiają się działania zbiorowe w sprawie przed sądem krajowym, czyli blokady i działania solidarnościowego.

81. Następnie, w sposób konsekwentny, wszystkie ww. instrumenty ochrony praw człowieka, a także przeanalizowane konstytucje państw członkowskich, uznają możliwość ustanowienia pewnych ograniczeń w wykonywaniu prawa do podejmowania działań zbiorowych. Z tekstów tych można wywnioskować, że takie ograniczenia powinny być przewidziane w akcie ustawodawczym lub wykonawczym, uzasadnione dążeniem do realizacji nadrzędnego interesu ogólnego i nie prowadzić do naruszenia „istotnej treści” tego prawa, zgodnie z wyrażeniami zawartymi w art. 52 Karty praw podstawowych lub naruszać samej istoty tego prawa lub wolności, chronionych w ten sposób<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Wyroki z 8 października 1974 r. w sprawie 175/73 *Union syndicale* i in. przeciwko Radzie (Rec. str. 917, pkt 14), i w sprawie 18/74 *Syndicat général du personnel des organismes européens* przeciwko Komisji (Rec. str. 933, pkt 10), oraz z 10 stycznia 1990 r. w sprawach połączonych C-193/87 i C-194/87, *Maurissen* i *Union syndicale* przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu (Rec. str. I-95, pkt 13).

<sup>36</sup> Jak to wynika między innymi z art. 6 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej. Zob. także w tym względzie ww. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Schmidt* i *Dahlström* przeciwko Szwecji, pkt 36.

<sup>37</sup> Zob. między innymi ww. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gustafsson* przeciwko Szwecji, pkt 45. Trybunał również stosuje takie kryterium: zob. w szczególności wyrok z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 *Schmidberger* (Rec. str. I-5659, pkt 80, oraz powoływane tam orzecznictwo).





82. Otóż nie dostrzegam powodu, dla którego na wykonywanie prawa do podejmowania działań zbiorowych mogłyby być nakładane tylko ograniczenia pochodzenia krajowego skoro, jak w przypadku rozpatrywanym przez sąd krajowy, rozpatrywane działania mają na celu zmuszenie usługodawcy zagranicznego do podpisania umowy zbiorowej i w związku z tym podmiot ten, aby przeciwstawić się takim działaniom zbiorowym, zamierza powołać się między innymi na jedną z podstawowych swobód przepływu przewidzianych w traktacie, która nie wydaje się w sposób oczywisty pozostawać poza sporem zawisłym przed sądem krajowym, jak wyjaśnię w rozważaniach zawartych w drugim punkcie niniejszych uwag wstępnych.

83. Z pewnością na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia, aby związki zawodowe mogły chronić interesów swych członków poprzez działania zbiorowe na swoim terytorium<sup>38</sup>. Skoro państwa członkowskie zezwalają na podejmowanie jednego lub kilku rodzajów tych działań na swym terytorium, do nich także należy prawo do definiowania granic i warunków ich wykonywania, zgodnie z już wspomnianymi instrumentami ochrony praw człowieka. Jednakże do nich należy także zapewnienie, aby zobowiązania, które zdecydowały się podjąć na mocy traktatu WE, w tym m.in. poszanowanie podstawowych swobód przepływu, jakie on przewiduje, były na ich terytorium przestrzegane.

84. Odrzucenie możliwości zastosowania swobód przepływu przewidzianych w traktacie w każdym przypadku w celu zagwarantowania ochrony praw podstawowych, prowadziłoby w rzeczywistości do ustanowienia hierarchii pomiędzy przepisami lub zasadami prawa pierwotnego, która, o ile nie jest absolutnie pozbawiona znaczenia, nie jest przyjęta na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego<sup>39</sup>.

85. A zatem, zastosowanie podstawowych wolności przepływu przewidzianych w traktacie nie może być w niniejszym przypadku wykluczone i powinno ostatecznie zostać pogodzone z wykonywaniem prawa podstawowego.

86. To właśnie konieczność „wyważenia” tych wymogów została uwzględniona przez Trybunał w wyroku w sprawie Schmidberger, do któ-

<sup>38</sup> W rezultacie w szczególności zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. między innymi wyżej wspomniane wyroki w sprawie Gustafsson przeciwko Szwecji, pkt 45, oraz w sprawie Wilson, National Union of Journalists i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 41), art. 11 EKPC może nakładać pozytywny obowiązek ze strony państwa skutecznego zapewnienia praw, jakie ustanawia.

<sup>39</sup> Zob. podobnie pkt 177 mojej opinii przedstawionej 26 października 2006 r. w sprawie C-354/04 P Gestoras Pro Amnistía i in. przeciwko Radzie (wyrok z 27 lutego 2007 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze) oraz w sprawie C-355/04 P Segi i in. przeciwko Radzie (wyrok z 27 lutego 2007 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze).







rego wróćę później, w sytuacji gdy władze krajowe, zezwalając na manifestację na kluczowej dla ruchu transalpejskiego autostradzie, oparły się – w celu umożliwienia ustanowienia ograniczenia jednej z podstawowych swobód przepływu przewidzianych w traktacie – na konieczności przestrzegania praw podstawowych zagwarantowanych zarówno w EKPC jak i konstytucji zainteresowanego państwa członkowskiego<sup>40</sup>.

87. Oczywiście Trybunał w żaden sposób nie uznał, że z uwagi na prawa podstawowe, których wykonywanie było przedmiotem sprawy, czyli wolność wyrażania opinii i wolność zgromadzania się i stowarzyszania się, o których mowa odpowiednio w art. 10 i 11 EKPC, postanowienia traktatu WE dotyczące swobody przepływu traktatu nie znajdują zastosowania.

88. Ponadto przyznanie, że – jak twierdzą rządy duński i szwedzki – w sytuacji, która jest przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, nie ma możliwości zastosowania postanowień i zasad traktatu WE, może według mnie być sprzeczne z orzecznictwem Trybunału, które wyjaśnia, że klauzule umów zbiorowych nie są spod nich wyłączone, w szczególności w odniesieniu do zasady niedyskryminacji<sup>41</sup>, która znajduje wyraz w zasadzie równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej<sup>42</sup>.

89. Moim zdaniem byłoby mało spójne, a nawet sprzeczne, wykluczenie z zakresu zastosowania traktatu WE działań zbiorowych przyjmujących formę blokady lub działań solidarnościowych, których celem jest zmuszenie pracodawcy do podpisania umowy zbiorowej i poddanie takiej umowy, być może w tym samym czasie, zasadzie niedyskryminacji, wynikającej właśnie z postanowień tego traktatu.

90. Wreszcie, pomimo że argument ten sam z siebie nie posiada decydującego znaczenia, pozwalam sobie jednak zaznaczyć, biorąc pod uwagę wyjątkową liczbę podmiotów, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, że spośród siedemnastu państw, które interweniowały w niniejszym postępowaniu, piętnaście nie podważyło możliwości stosowania w niniejszej sprawie prawa wspólnotowego, w szczególności w odniesieniu do swobodnego świadczenia usług.

91. Proponuję zatem Trybunałowi, aby uznał, że wykonywanie przez związki zawodowe państwa członkowskiego prawa do podejmowania

<sup>40</sup> Wyżej wspomniany wyrok w sprawie Schmidberger (pkt 76, 77 i 81).

<sup>41</sup> Zob. w szczególności wyroki z 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-15/96 Schöningh-Kougebetopoulou (Rec. str. I-47, pkt 12), z 24 września 1998 r. w sprawie C-35/97 Komisja przeciwko Francji (Rec. str. I-5325, pkt 36-37); oraz z dnia 16 września 2004 r. w sprawie C-400/02 Merida (Zb.Orz. p. I-8471, pkt 19 i 21).

<sup>42</sup> Zob. w szczególności wyroki z 31 maja 1995 r. w sprawie C-400/93 Royal Copenhagen (Rec. str. I-1275, pkt 45) i z 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-381/99 Brunnhofer (Rec. str. I-4961, pkt 28-32).





działań zbiorowych w celu zmuszenia usługodawcy zagranicznego do zwarcia umowy zbiorowej w państwie członkowskim, w którym ten usługodawca zamierza się powoływać w szczególności na swobodę świadczenia usług przewidzianą w traktacie, wchodzi w zakres stosowania prawa wspólnotowego.

92. Należy teraz zbadać podniesiony przez pozwane w sprawie przed sądem krajowym zarzut dotyczący dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

## **2. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

93. Pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny. Na poparcie tego wniosku twierdzą, że pytania postawione przez sąd krajowy nie mają żadnego związku z okolicznościami faktycznymi sprawy przed sądem krajowym, ponieważ, z uwagi na to, że Laval ma siedzibę w Szwecji za pośrednictwem swej filii, ani dyrektywa 96/71, ani art. 49 WE nie znajdują zastosowania. Okoliczności faktyczne, które doprowadziły do powstania sporu, opierają się zatem na sztucznej konstrukcji zmierzającej do obejścia stosowania szwedzkiego prawa pracy, przy czym Laval zmierza ostatecznie do umożliwienia dostępu pracownikom lotewskim do rynku zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego, jednocześnie chcąc uniknąć obowiązków wynikających ze stosowania prawa pracy tego państwa.

94. Według mnie argumentacja ta nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ co do zasady zmierza ona do podważenia przeprowadzonej przez sąd krajowy oceny stanu faktycznego.

95. Otóż, zgodnie z orzecznictwem, w ramach postępowania, o którym mowa w art. 234 WE, opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, wszelka ocena stanu faktycznego sprawy należy do sądu krajowego. Tak samo jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak również ocena znaczenia pytań, które zadaje Trybunałowi<sup>43</sup>.

96. A zatem, jak to już także wskazał Trybunał, domniemanie istotności związane z pytaniami prejudycjalnymi przedkładanymi przez sądy krajowe

<sup>43</sup> Zob. w szczególności wyroki z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie C-145/03 Keller (Zb.Orz. str. I-2529, pkt 33) i z 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 Chacón Navas (Zb.Orz. str. I-6467, pkt 32).





może zostać obalone jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy oczywistym jest, że wnioskowana wykładnia przepisów prawa wspólnotowego, których dotyczą pytania, w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób. Poza tymi przypadkami Trybunał ma co do zasady obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie postawionych mu pytań prejudycjalnych<sup>44</sup>.

97. W niniejszej sprawie, jak już zauważyłem, sąd krajowy zwraca się o dokonanie wykładni art. 12 i 49 WE, a także przepisów dyrektywy 96/71 dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytania te są stawiane w ramach sporu, którego stronami są Laval, spółka z siedzibą na Łotwie, oraz szwedzki związek zawodowy Byggnadsarbetareförbundet, jego lokalny oddział związkowy, a także SEF, w odniesieniu do działań zbiorowych podjętych przez te ostatnie w związku z odmową podpisania przez Laval umowy zbiorowej Byggnadsarbetareförbundet mającej na celu uregulowanie warunków pracy i zatrudnienia pracowników łotewskich delegowanych przez Laval na plac budowy znajdujący się w Szwecji i na którym prace wykonuje przedsiębiorstwo należące do grupy Laval. Oczywistym jest, że w następstwie tych działań zbiorowych oraz przerwania prac, oddelegowani pracownicy wrócili na Łotwę.

98. A zatem wykładnia prawa wspólnotowego, o dokonanie której zwraca się sąd krajowy, nie wydaje się być oczywiście bez związku ze stanem faktycznym bądź przedmiotem sporu przed sądem krajowym i nie wydaje się mieć charakteru hipotetycznego.

99. Dodam, że w świetle akt sprawy, sąd krajowy słusznie stwierdził, że działalność gospodarcza Laval stanowi świadczenie usług w rozumieniu art. 49 WE i dyrektywy 96/71.

100. W tym względzie i biorąc pod uwagę argument przedstawiony przez strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, zgodnie z którym udostępnienie przez Laval siły roboczej miało na celu udostępnienie pracownikom łotewskim szwedzkiego rynku zatrudnienia, uważam za stosowne sformułowanie na tym etapie kilku uwag na temat znaczenia postanowień traktatu przywoływanych przez sąd krajowy oraz przepisów aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Łotwy do Unii Euro-

<sup>44</sup> Zob. wyroki z 7 września 1999 r. w sprawie C-355/97 Beck i Bergdorf (Rec. str. I-4977, pkt 22); i z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino (Zb.Orz. p. I-5285, pkt 30), oraz wyżej wspomniany w sprawie Chacón Navas (pkt 33).





pejskiej (zwanego dalej „aktem o przystąpieniu z 2003 r.”)<sup>45</sup>, który, przypomnijmy, w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym, także regulował stosunki pomiędzy Republiką Łotwy a pozostałymi państwami członkowskimi, a o którym nie wspomina wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

101. Na mocy art. 2 aktu o przystąpieniu z 2003 r., postanowienia traktatów założycielskich<sup>46</sup> oraz aktów podjętych, przed przystąpieniem, przez instytucje wiążą nowe państwa członkowskie i znajdują zastosowanie w tych państwach na warunkach przewidzianych w tych traktatach i w tym akcie.

102. Postanowienia traktatu, między innymi w zakresie swobodnego świadczenia usług, mają zatem zastosowanie co do zasady do stosunków między Republiką Łotwy a pozostałymi państwami członkowskimi od dnia przystąpienia, czyli od dnia 1 maja 2004 r., z zastrzeżeniem warunków przewidzianych w akcie o przystąpieniu z 2003 r.

103. Artykuł 24 aktu o przystąpieniu z 2003 r. odsyła do załączników do tego aktu, które wyliczają, dla każdego z dziesięciu nowych państw członkowskich, środki przejściowe, które mają do nich zastosowanie i uszczegóławiają warunki jego stosowania.

104. Załącznik VIII do aktu o przystąpieniu z 2003 r., dotyczący Łotwy, odnosi się w szczególności do art. 39 WE i art. 49 akapit pierwszy WE oraz dyrektywy 96/71.

105. Jednakże warunki zastosowania tych postanowień, wynikające z załącznika VIII aktu o przystąpieniu z 2003 r., nie mają znaczenia w stanie faktycznym niniejszej sprawy.

106. W odniesieniu przede wszystkim do art. 49 akapit pierwszy WE oraz dyrektywy 96/71, z pkt. 13 załącznika VIII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. wynika, że przepisy przejściowe stanowiące odstępstwo od pełnego zastosowania tego artykułu oraz wspomnianej dyrektywy dotyczą tylko czasowego przepływu pracowników, w ramach świadczenia usług przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Łotwie, na terytorium Niemiec i Austrii, na warunkach określonych w tym punkcie. Pkt 13 załącznika VIII do aktu

<sup>45</sup> Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estonii, Republiki Cypru, Republiki Łotwy, Republiki Litwy, Republiki Węgier, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii oraz Republiki Słowacji oraz dostosowania traktatów, na których opiera się Unia Europejska (Dz.U. 2003, L 236, str. 33).

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 1 aktu o przystąpieniu z 2003 r., przez „traktaty założycielskie” rozumie się: a) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), w wersjach uzupełnionych i zmienionych przez traktaty i inne akty, które weszły w życie przed wspomnianym przystąpieniem; oraz b) Traktat o Unii Europejskiej, w wersji uzupełnionej i zmienionej przez traktaty i inne akty, które weszły w życie przed wspomnianym przystąpieniem.





o przystąpieniu z 2003 r. nie znajduje zastosowania rationae loci do okoliczności faktycznych sporu przed sądem krajowym.

107. Z uwagi na to, że dyrektywa 97/71 znajduje zastosowanie do działalności gospodarczej Laval, należy zauważyć, że na mocy art. 1 ust. 3 b) też dyrektywy, w zakres jej stosowania wchodzi działalność przedsiębiorstwa z siedzibą w państwie członkowskim, które deleguje pracownika na terytorium innego państwa członkowskiego, do zakładu lub przedsiębiorstwa należącego do grupy, o ile istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania.

108. Wydaje się, że z postanowienia odsyłającego wynika, że sytuacja, w jakiej znaleźli się Laval i pracownicy lotewscy, jest taka, że przedsiębiorstwo to oddelegowało czasowo pracowników do Szwecji. Zauważmy ponadto, że oczywistym jest, że działalność do której Laval oddelegowała pracowników lotewskich do Szwecji, wchodzi w zakres zastosowania załącznika do dyrektywy 96/71, czyli że jest ona wykonywana w sektorze budownictwa.

109. Następnie w odniesieniu do swobody przepływu pracowników, należy wskazać, że w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym państwa członkowskie mogły, na mocy pkt 2 załącznika VIII do aktu o przystąpieniu z 2003 r., poprzez odstępstwo od art. od 1 do 6 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty<sup>47</sup> i aż do końca dwuletniego okresu następującego po dniu przystąpienia (czyli do 30 kwietnia 2006 r.), stosować środki krajowe lub środki wynikające z porozumień dwustronnych, które regulowały dostęp obywateli lotewskich do ich rynku pracy<sup>48</sup>. Z pewnością państwa członkowskie miały możliwość decydowania, tak jak Królestwo Szwecji, o zliberalizowaniu dostępu do ich rynku pracy od dnia 1 maja 2004 r.<sup>49</sup>. Jednakże decyzję tę należało podjąć na podstawie prawa krajowego, a nie na mocy przepisów prawa wspólnotowego<sup>50</sup>.

110. Właśnie na tym etapie moich rozważań należy zbadać przywołany powyżej argument stron pozwanych w postępowaniu przez sądem

<sup>47</sup> Dz.U. L 257, str. 2.

<sup>48</sup> Należy zauważyć, że pierwszy etap środków przejściowych miał zastosowanie do ośmiu z dziesięciu państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., za wyjątkiem Cypru i Malty.

<sup>49</sup> Zob. w odniesieniu do stanu liberalizacji rynków pracy w piętnastu starych państwach członkowskich Wspólnoty podczas i pod koniec pierwszego etapu środków przejściowych, wskazówki znajdujące się w komunikatach prasowych Komisji z dnia 28 kwietnia 2006 r. „Mesures transitaires pour la libre circulation des travailleurs visées au traité d'adhésion de 2003” (Memo/06/176), <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/176 & format=HTML & aged=1 & language=FR & guiLanguage=fr>.

<sup>50</sup> Jak to podkreślono w pkt 12 ww. załącznika VIII.





krajowym, zgodnie z którym udostępnienie siły roboczej przez Laval swojej filii miało na celu udostępnienie pracownikom lotewskim szwedzkiego rynku zatrudnienia.

111. Na argument ten wydaje się mieć wpływ stwierdzenie, sformułowane przez Trybunał w wyroku w sprawie *Rush Portuguesa*, zgodnie z którym przewidziane w art. 216 aktu o przystąpieniu Republiki Portugalskiej odstępstwo od swobodnego przepływu pracowników przewidzianego w traktacie, stoi w sprzeczności z udostępnianiem przez przedsiębiorstwo świadczące usługi pracowników pochodzących z Portugalii w innym państwie członkowskim<sup>51</sup>. Zgodnie z rozumowaniem Trybunału, takie przedsiębiorstwo, pomimo że świadczy usługi w rozumieniu traktatu, zmierza ostatecznie do udostępnienia pracownikom rynku zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego, bez względu na odstępstwo przewidziane w akcie o przystąpieniu.

112. W niniejszym przypadku jednak, argumentacja pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym nie wydaje się być poparta przez żaden dowód zawarty w aktach sprawy, ponieważ okazuje się, że działalność Laval nie ma na celu umożliwienia pracownikom lotewskim dostępu do szwedzkiego rynku zatrudnienia<sup>52</sup>.

113. W celu uzupełnienia – nawet jeśli uwaga ta wykracza także poza ramy dopuszczalności pytań prejudycjalnych sensu stricto, ale nie będę do tego powracał – argument pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym zainspirowany wyrokiem w sprawie *Rush Portuguesa* moim zdaniem szkodzi, a ostatecznie prowadzi do odrzucenia ich tezy, przedstawionej w uwagach ma piśmie, zgodnie z którą niniejsza sprawa powinna być zbadana wyłącznie w kontekście swobody przepływu pracowników przewidzianej w art. 39 WE, a nie w świetle art. 49 lub dyrektywy 96/71.

114. Wystarczy bowiem zauważyć, że właśnie z uwagi na zastosowanie pierwszego etapu środków przejściowych przewidzianych w załączniku VIII do aktu o przystąpieniu z 2003 r., w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym, oraz pomimo że Szwecja podjęła na podstawie prawa krajowego decyzję o otwarciu rynku pracy wobec wszystkich pracowników pochodzących z państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r., pracownicy lotewscy nie mogli powoływać się bezpośrednio na postanowienia art. 39 WE.

<sup>51</sup> Wyrok z 27 marca 1990 r. w sprawie C-113/89 *Rush Portuguesa* (Rec. str. I-1417, pkt 13 i 16).

<sup>52</sup> W rzeczywistości, jak wyjaśniłem powyżej, zgodnie z informacjami przedstawionymi w aktach sprawy, wszyscy pracownicy delegowani przez Laval wrócili na Łotwę w wyniku działań zbiorowych podjętych przez strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym.





115. Wreszcie żaden dowód zawarty w aktach sprawy, wbrew temu, co twierdzą strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, nie dowodzi ani nawet nie wskazuje, aby działalność Laval była w pełni lub głównie skierowana na terytorium szwedzkie w celu ominięcia przepisów, które miałyby do niej zastosowanie w przypadku, gdyby to przedsiębiorstwo miało siedzibę w Szwecji<sup>53</sup>.

116. W świetle tych uwag wstępnych, uważam, że prawo wspólnotowe znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie oraz że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny. Należy jednak podkreślić, że proponowane przeze mnie odpowiedzi na analizowane poniżej pytania prejudycjalne nie narzucają się bezwzględnie we wszystkich przypadkach, zwłaszcza wobec istnienia różnych okoliczności faktycznych, mogących sprawić, że postanowienia aktu o przystąpieniu z 2003 r. będą miały zastosowanie.

## **B – W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### **1. Uwagi wstępne**

117. Jak wynika ze sformułowania dwóch pytań prejudycjalnych, sąd krajowy zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 12 i 49 WE oraz dyrektywy 96/71.

118. W odniesieniu do art. 12 WE, który wprowadza zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, postanowienie to jest stosowane, jak przypomina jego treść, „bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które [...] przewiduje [traktat], co oznacza, zgodnie z orzecznictwem, że może być ono stosowane w sposób niezależny tylko w sytuacjach regulowanych przez prawo wspólnotowe w przypadku których prawo to nie przewiduje postanowień szczególnych w zakresie zasady niedyskryminacji<sup>54</sup>.

119. I tak ta ogólna zasada została wdrożona i skonkretyzowana zarówno w art. 49 WE<sup>55</sup>, jak i w dyrektywie 96/71, która w art. 3 przewiduje co do zasady, że warunki pracy i zatrudnienia określone przez państwo przyjmujące, które objęte są zagadnieniami wymienionymi w tej dyrek-

<sup>53</sup> Zob. w tym względzie, wyrok z 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 *Arblade i in.* (Rec. str. I-8453, pkt 32).

<sup>54</sup> Zob. w szczególności, wyroki z 4 maja 1999 r. w sprawie C-262/96 *Sürül* (Rec. str. I-2685, pkt 64); z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-55/98 *Vestergaard* (Rec. str. I-7641, pkt 16); z 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-422/01 *Skandia i Ramstedt* (Rec. str. I-6817, pkt 61); i z 16 lutego 2006 r. w sprawie C-185/04 *Öberg* (Zb.Orz. str. I-1453, pkt 25).

<sup>55</sup> Wyroki wyżej wspomniane w sprawie *Vestergaard* (pkt 17), i z 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-289/02 *AMOK* (Rec. str. I-15059, pkt 26); zob. także, wyżej wspomniany wyrok w sprawie *Skandia i Ramstedt* (pkt 61 i 62).





tywie lub do których dyrektywa ta się odwołuje, znajdują zastosowanie w stosunku do usługodawców, którzy czasowo delegują pracowników na terytorium tego państwa członkowskiego oraz przedsiębiorstw krajowych znajdujących się w sytuacji podobnej, przy poszanowaniu zasady równego traktowania.

120. W związku z tym nie jest konieczne, według mnie, aby Trybunał w ramach rozpatrywania niniejszej sprawy wypowiedział się na temat art. 12 WE.

121. W odniesieniu do dyrektywy 96/71 oraz art. 49 WE chciałbym zauważyć, że zdecydowana większość podmiotów, które w niniejszym postępowaniu przedstawiły uwagi na piśmie zaproponowała, aby Trybunał zbadał pytania prejudycjalne zarówno w świetle przepisów dyrektywy 96/71, jak i art. 49 WE, niezależnie od rozwiązania, jakie sugerują przyjąć w odpowiedzi na wspomniane pytania<sup>56</sup>. Mniejsza część podmiotów, które przedstawiły swe uwagi przed Trybunałem dokonała analizy pytań prejudycjalnych jedynie w świetle art. 49 WE<sup>57</sup>, podczas gdy jedynie Komisja i rząd norweski przeprowadzili analizę pytań postawionych przez sąd a quo wyłącznie w świetle przepisów dyrektywy 96/71.

122. Wobec różnorodności tych stanowisk, wydaje się użyteczne oczyszczenie dyskusji z pewnych jej elementów.

123. W odniesieniu do dyrektywy 96/71, kilka z podmiotów, które przedstawiły swe uwagi przed Trybunałem, w tym bardzo wyraźnie pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, rząd szwedzki i Urząd Nadzoru EFTA, stwierdziło, że jej badanie jest pozbawione sensu, ponieważ oczywistym jest, z jednej strony, że stronami sporu, który doprowadził do postawienia pytań prejudycjalnych, są osoby prywatne, oraz z drugiej strony, że przepisy dyrektywy, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nie mogą mieć żadnego bezpośredniego skutku „horyzontalnego”.

124. Argumentacja ta jest tylko częściowo zasadna, ponieważ nie sądzę, aby mogła ona w konsekwencji doprowadzić do wykluczenia dyrektywy 96/71 z zakresu badania, o przeprowadzenie którego zwrócono się do Trybunału.

125. W tym względzie, w trosce o przejrzystość rozumowania, należy wyjaśnić logikę, która leży u podstaw pytań skierowanych przez sąd kra-

<sup>56</sup> Tak jest w przypadku Laval, rządów niemieckiego, austriackiego, belgijskiego, estońskiego, francuskiego, islandzkiego, lotewskiego, litewskiego (który proponuje ogólną odpowiedź na obydwa pytania) i polskiego, a także rządów hiszpańskiego i irlandzkiego, których odnośne uwagi są jednakże ograniczone do pierwszego pytania prejudycjalnego.

<sup>57</sup> Tak jest, pomocniczo (szczególnie), w przypadku stron pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym (które proponują ogólną odpowiedź na obydwa pytania), rządów duńskiego (który rozpatrzył tylko pierwsze pytanie prejudycjalne), fińskiego (który nie wypowiada się na temat odpowiedzi, jakich należy udzielić na obydwa pytania), szwedzkiego, czeskiego oraz Urzędu Nadzoru EFTA, który jednak ograniczył się do odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne.







jowy w stosunku do dyrektywy 96/71 oraz do transpozycji, która została dokonana przez Królestwo Szwecji, w szczególności gdy sąd ten w pierwszym pytaniu prejudycjalnym powołuje się na okoliczność, że szwedzka ustawa w sprawie delegowania pracowników nie zawiera żadnego przepisu szczególnego dotyczącego stosowania warunków pracy i zatrudnienia zawartych w umowach zbiorowych.

126. Przypominam, że art. 3 dyrektywy 96/71, podstawowy przepis tego aktu, wymaga, żeby państwa członkowskie dbały o to, by pracownicy delegowani czasowo na ich terytorium w ramach świadczenia usług korzystali z warunków pracy i zatrudnienia obejmujących zagadnienia wymienione w ust. 1 tego artykułu. Zagadnienia te obejmują między innymi minimalne stawki wynagrodzenia.

127. Zagadnienia wymienione w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 są określone przez przepisy ustawodawcze, wykonawcze lub administracyjne, lub, w odniesieniu do działalności w sektorze budownictwa, jak w sprawie przed sądem krajowym, przez umowy zbiorowe albo orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane, w rozumieniu ust. 8 tegoż artykułu.

128. Artykuł 3 ust. 8 akapit pierwszy wyjaśnia, że umowy zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane to te, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle.

129. Akapit drugi ustępu 8 tego samego artykułu umożliwia państwu członkowskim, w przypadku braku systemu uznawania zbiorowych umów lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane, jeśli tak zadecydują, oparcie się na: a) umowach zbiorowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym obszarze geograficznym, zawodzie lub przemyśle lub b) umowach zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne w skali kraju organizacje partnerów społecznych oraz są stosowane na całym terytorium kraju, pod warunkiem, w każdym z tych przypadków, że zagwarantowana jest równość traktowania pomiędzy usługodawcami zagranicznymi i przedsiębiorstwami krajowymi znajdującymi się w podobnej sytuacji.

130. Oczywiście jest, jak podkreśliłem powyżej przedstawiając ramy prawne, że Królestwo Szwecji nie posiada systemu uznawania [umów] za powszechnie stosowane w rozumieniu art. 3 ust. 8 akapit pierwszy dyrektywy 96/71 oraz że nie powołało się ono na drugi akapit tego przepisu. Ponadto, jak już wskazałem w pkt. 21 powyżej, większość warunków pracy i zatrudnienia dotyczących zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 zostało ujętych w szwedzkiej ustawie w sprawie delegowania pracowników, która transponuje tę dyrektywę.





131. Natomiast metoda wybrana przez Królestwo Szwecji, która zmierza do zapewnienia, aby pracownicy czasowo delegowani na jego terytorium korzystali z warunków pracy i zatrudnienia przewidzianych przez umowy zbiorowe, w tym, zasadniczo, z tych, które odnoszą się do stawek płac, polega na powierzeniu organizacjom związków zawodowych pracowników, w przypadku braku podpisania tychże umów przez usługodawcę, podejmowania działań zbiorowych w celu zmuszenia tego pracodawcy do przystąpienia do wspomnianych umów albo bezpośrednio, albo w drodze porozumienia o przystąpieniu, także wówczas – i to mieści się w zakresie drugiego pytania postawionego przez sąd krajowy – gdy usługodawca ten jest już związany umową zbiorową zawartą w państwie członkowskim, w którym posiada siedzibę.

132. Jednak, należy także zauważyć, że stosowanie „twardego rdzenia” warunków pracy i zatrudnienia, które zgodnie z art. 3 dyrektywy 96/71 powinny być zagwarantowane przez przyjmujące państwo członkowskie pracownikom czasowo oddelegowanym na jego terytorium, stanowi odstępstwo od zasady stosowania ustawodawstwa członkowskiego państwa pochodzenia do sytuacji usługodawcy tegoż państwa członkowskiego, które deleguje wspomnianych pracowników na terytorium pierwszego państwa członkowskiego.

133. W konsekwencji, pytając Trybunał o ewentualną nieprawidłową transpozycję art. 3 dyrektywy 96/71 do szwedzkiego prawa krajowego, sąd krajowy zwraca się zasadniczo do Trybunału o to, by umożliwił mu określenie, czy Laval może powoływać się wobec organizacji związkowych, pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym, na fakt, że Królestwo Szwecji nie skorzystało z przewidzianych w art. 3 dyrektywy sposobów rozszerzenia lub poręczenia aktem władzy publicznej stosowania umów zbiorowych zawartych na jego terytorium na usługodawców zagranicznych, którzy delegują tam czasowo pracowników. Zgodnie z tezą bronioną przez Laval i leżącą u podstaw obu pytań skierowanych przez sąd krajowy, tego rodzaju zaniechanie Królestwa Szwecji oznacza w niniejszej sprawie, że jedynie lotewskie ustawodawstwo i umowy zbiorowe znajdują zastosowanie do delegowanych pracowników. W konsekwencji zaniechanie to pozbawia szwedzkie organizacje związkowe możliwości próby zmuszenia Laval, przez podjęcie działań zbiorowych, do podpisania umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet rozpatrywanej w sporze przed sądem krajowym.

134. Jest zatem jasne, jak utrzymują pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, rząd szwedzki i Urząd Nadzoru EFTA, że wykładnia dyrektywy 96/71, o której dokonanie zwraca się sąd krajowy, może skłonić





ten sąd do bezpośredniego zastosowania tejże dyrektywy do stosunków pomiędzy Laval i organizacjami związkowymi pozwanymi w postępowaniu przed sądem krajowym.

135. Tymczasem wydaje się, że dotychczas Trybunał zdecydowanie sprzeciwiał się możliwości wywierania przez dyrektywę skutków bezpośrednich wobec jednostki oraz powoływania się na nią jako taką przeciwko jednostce<sup>58</sup>.

136. Ponadto nie sądzę, aby przeszkoda ta mogła być usunięta poprzez zarysowaną przez Laval w uwagach na piśmie próbę rozszerzenia pojęcia państwa w taki sposób, aby w niniejszej sprawie organizacje związków zawodowych pracowników były uważane za emanację państwa szwedzkiego, przeciwko któremu Laval mógłby w związku z tym powołać się bezpośrednio na dyrektywę 96/71, o ile ta ostatnia odpowiada istotnym kryteriom dotyczącym bezpośredniego skutku.

137. Organizacje te bowiem w żaden sposób nie stanowią organów publicznych<sup>59</sup> i nie zostały upoważnione, na mocy aktu organu władzy publicznej, do wykonywania służby w interesie publicznym pod nadzorem tego organu i który posiadałby w tym celu kompetencje wykraczające poza kompetencje wynikające z przepisów obowiązujących w stosunkach między jednostkami<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Wyroki z 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall (Rec. str. 723, pkt 48); z 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 Faccini Dori (Rec. str. I-3325, pkt 20); z 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells (Rec. str. I-723, pkt 56); wyżej wspomniany w sprawie Pfeiffer (pkt 108); z 25 października 2005 r. w sprawie C-350/03 Schulte (Zb.Orz. str. I-9215, pkt 70). Odmowa ta ma zastosowanie w każdym razie do dyrektyw zwanych „klasycznymi”; natomiast Trybunał przyznał, wyjątkowo, że jednostce, która opiera się na przepisie technicznym państwa członkowskiego, który nie został notyfikowany Komisji na etapie projektu zgodnie z procedurami przewidzianymi w art. 8 i 9 dyrektywy Rady 83/189/EWG z 28 marca 1983 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 109, str. 8), zmienioną i uchyloną przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/34/WE z 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 204, str. 37), której celem jest zapobieganie ewentualnym przyszłym ograniczeniom swobody przepływu towarów, można zarzucić, w sporze w inną jednostką, brak notyfikacji przez to państwo członkowskie wspomnianego przepisu technicznego: zob. wyroki z 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94 CIA Security International (Rec. str. I-2201, pkt 48, 54 i 55); z 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98 Unilever (Rec. str. I-7535, pkt 49 i 50) i z 6 czerwca 2002 r. w sprawie C-159/00 Sapod Audic (Rec. str. I-5031, pkt 49 i 50).

<sup>59</sup> W przeciwieństwie do sytuacji zdecentralizowanych jednostek samorządów terytorialnych państw członkowskich, w odniesieniu do których Trybunał przyznał, że jednostka może się wobec nich bezpośrednio powołać na dyrektywę: zob. między innymi wyroki z 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo (Rec. str. 1839, pkt 31) i z 4 grudnia 1997 r. w sprawach połączonych od C-253/96 do C-258/96 Kampelmann i in. (Rec. str. I-6907 pkt 46).

<sup>60</sup> W przeciwieństwie zatem do sytuacji, która zdominowała sprawę, zakończoną wyrokiem z 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster i in. (Rec. str. I-3313, pkt 20 i 22). Zob. także, wyroki z 14 września 2000 r. w sprawie C-343/98 Collino i Chiappero (Rec. str. I-6659, pkt 23); z 20 marca 2003 r. w sprawie C-187/00 Kutz-Bauer (Rec. str. I-2741, pkt 69), i z 10 marca 2005 r. w sprawie C-196/02 Nikoloudi (Rec. str. I-1789, pkt 70).





138. Ponadto problematyka związana z bezpośrednim skutkiem horyzontalnym dyrektywy 96/71 pojawiłaby się tylko w przypadku, gdyby Trybunał doszedł do przekonania, że Królestwo Szwecji dokonało nieprawidłowej transpozycji art. 3 wspomnianej dyrektywy.

139. Oznacza to z jednej strony, że dyrektywa 96/71 nie jest wykluczona z zakresu analizy, jakiej powinien dokonać Trybunał, ponieważ w swym pierwszym pytaniu sąd krajowy podnosi pośrednio, ale bez wątplenia kwestię, czy Królestwo Szwecji rzeczywiście dokonało prawidłowej transpozycji tego aktu.

140. Z drugiej strony zakładając nawet, że transpozycja ta jest nieprawidłowa i w braku możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów dyrektywy 96/71 w sporze przed sądem krajowym, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem sądy krajowe zobowiązane są tak dalece, jak to jest tylko możliwe, dokonywać wykładni prawa wewnętrznego w świetle brzmienia i celu rozpatrywanej dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej rezultat<sup>61</sup>. Spoczywający na sądach krajowych obowiązek wykładni zgodnej, który dotyczy wszystkich krajowych przepisów prawnych, zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych w stosunku do rozpatrywanej dyrektywy, zmierza do umożliwienia im zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego w sporze, który mają one rozstrzygnąć, na podstawie metod wykładni uznanych przez prawo krajowe<sup>62</sup>.

141. Z pewnością, wciąż zgodnie z orzecznictwem, obowiązek wykładni zgodnej jest ograniczony ogólnymi zasadami prawa, w szczególności zasadami pewności prawa i niedziałania prawa wstecz, nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*<sup>63</sup>.

142. W niniejszej sprawie ograniczenie to oznaczałoby z pewnością, że wykładnia zgodna prawa krajowego, do jakiej jest zobowiązany sąd krajowy, nie może prowadzić do naruszenia samej istoty prawa do podejmowania działań zbiorowych w celu ochrony interesów pracowników, co do którego przyznałem w uwagach wstępnych powyżej, że stanowi ono zasadę ogólną prawa wspólnotowego, ustanowioną także w konstytucji szwedzkiej. Zresztą dla dyrektywy 96/71 nie może z wykładni zgodnej prawa krajowego wypływać żadne ryzyko tego rodzaju, ponieważ w pream-

<sup>61</sup> Zob. między innymi, wyroki wyżej wspomniane w sprawie Pfeiffer i in. (pkt 113) oraz z 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in. (Rec. str. I-6057, pkt 108).

<sup>62</sup> Zob. podobnie, wyżej wspomniane wyroki w sprawie Pfeiffer i in. (pkt 114, 115, 116, 118 i 119) i w sprawie Adeneler i in. (pkt 108, 109 i 111).

<sup>63</sup> Wyżej wspomniane wyroki w sprawie Pupino (pkt 44 i 47) i w sprawie Adeneler i in. (pkt 110).





bule do tej dyrektywy, w ustępie dwudziestym drugim, w sposób zbyteczny przypomniano, że akt ten nie ma wpływu na stosowanie prawa państw członkowskich dotyczącego zbiorowych działań na rzecz obrony interesów zawodowych<sup>64</sup>.

143. Pomimo braku możliwości przyznania jej przepisom bezpośredniego skutku, badanie przez Trybunał dyrektywy 96/71 z pewnością nie jest pozbawione znaczenia, co zostanie szerzej umówione w dalszej części niniejszej opinii.

144. Pozostaje ustalenie, czy Trybunał może pominąć analizę pytań prejudycjalnych w świetle art. 49 WE, czy też powinien dokonać ich analizy także w kontekście tego postanowienia.

145. Należy w tym względzie wyjaśnić, że dyrektywa 96/71, jak zasadniczo i słusznie podnosi wiele podmiotów, które w niniejszej sprawie przedstawiły uwagi na piśmie, stanowi szczególną wykładnię art. 49 WE w świetle orzecznictwa Trybunału.

146. Wychodząc bowiem z założenia, przyjętego przez Trybunał w ramach dokonanej przez niego wykładni art. 49 WE<sup>65</sup> i przypomnianej w motywie dwunastym dyrektywy 96/71, że prawo wspólnotowe nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich, aby rozszerzyły one zakres stosowania ich ustawodawstwa lub zbiorowych umów pracy zawartych przez partnerów społecznych na wszystkie osoby zatrudnione nawet tymczasowo na ich terytorium, mimo że ich pracodawca ma siedzibę w innym państwie członkowskim, dyrektywa 96/71 zmierza w art. 3 do wyjaśnienia bezwzględnie obowiązujących wymogów minimalnych ochrony pracowników, jakich powinni przestrzegać usługodawcy zagraniczni, którzy delegują pracowników do przyjmującego państwa członkowskiego oraz które związku z tym należałoby pogodzić ze swobodą świadczenia usług transgranicznych.

<sup>64</sup> Zbyteczność tego motywu wynika bowiem z okoliczności, że prawo wspólnotowe, w tym prawo pierwotne, nie może wpływać na samą istotę prawa do podejmowania działań zbiorowych. Ograniczenie to w sposób konieczny obejmuje prawo wtórne.

<sup>65</sup> Wyroki wyżej wspomniane w sprawie *Rush Portuguesa* (pkt 18); z 21 października 2004 r. w sprawie C-445/03 *Komisja przeciwko Luksemburgowi* (Rec. str. I-10191, pkt 29); z 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-244/04 *Komisja przeciwko Niemcom* (Zb.Orz. str. I-885, pkt 44 i 61), i z 21 września 2006 r. w sprawie C-168/04 *Komisja przeciwko Austrii* (dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 47). Należy zauważyć, że wyroki te, tak jak motyw dwunasty dyrektywy 96/71, potwierdzają zasadę rozszerzenia umów zbiorowych w ogólności na sytuację usługodawców, podczas gdy uzasadnienia wyroków poprzednich lub współczesnych dotyczyły wyłącznie rozszerzenia minimalnej stawki płac przewidzianej przez przyjmujące państwo członkowskie: zob. między innymi wyroki z 3 lutego 1982 r. w sprawie 62 i 63/81 *Seco* (Rec. str. 223, pkt 14); z 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-43/93 *Vander Elst* (Rec. str. I-3803, pkt 23); wyżej wspomniane w sprawie *Arblade i in.* (pkt 41), oraz z 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-341/02 *Komisja przeciwko Niemcom* (Zb. Orz. str. I-2733, pkt 24).



147. Jednakże dyrektywa ze względu na swój „minimalistyczny” charakter nie wyczerpuje zastosowania art. 49 WE<sup>66</sup>.

148. Ostatecznie odpowiedź na pytanie postawione w pkt 144 powyżej zależy według mnie głównie od wyniku analizy dokonanej pod kątem dyrektywy 96/71.

149. Środek niezgodny z dyrektywą 96/71 będzie bowiem a fortiori sprzeczny z art. 49 WE, ponieważ dyrektywa ta zmierza do wdrożenia, w ramach swego szczególnego zakresu zastosowania, treści tegoż artykułu<sup>67</sup>.

150. Natomiast uznanie środka za zgodny z dyrektywą 96/71 niekoniecznie oznacza, że spełnia on wymogi art. 49 WE, w znaczeniu nadanym mu przez orzecznictwo Trybunału.

151. W szczególności, pomimo że dyrektywa 96/71 przyznaje, że do usługodawcy z jednego państwa członkowskiego, który czasowo deleguje pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego, państwa członkowskie mogą stosować warunki pracy i zatrudnienia bardziej korzystne dla pracowników, niż te, o których mowa między innymi w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, przyznanie takiej możliwości powinno jednak odbywać się w poszanowaniu swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 49 WE<sup>68</sup>.

152. Podobnie Trybunał stwierdził, że na mocy art. 3 ust. 1 w związku z art. 5 dyrektywy 96/71, państwa członkowskie powinny dbać w szczególności o to, aby pracownicy delegowani dysponowali stosownymi procedurami do celów skutecznego uzyskania wynagrodzenia minimalnego, co oznacza, że państwa członkowskie powinny korzystać ze swobody oceny oferowanej przez ww. art. 5 z poszanowaniem swobody świadczenia usług zagwarantowanej w traktacie<sup>69</sup>.

153. W zakresie, w jakim, jak to zostanie bardziej szczegółowo przedstawione w pkt. od 194 do 217 niniejszej opinii, niektóre aspekty problematyki, na którą zwrócił uwagę sąd krajowy, wykraczają poza zakres zastosowania dyrektywy 96/71 lub są przez nią tolerowane, uważam, że pytania prejudycjalne powinny być także zbadane w świetle art. 49 WE.

154. W celu uzupełnienia należy stwierdzić, że oceny tej nie podważa argument podniesiony przez strony pozwane w postępowaniu przed są-

<sup>66</sup> Zob. także, podobnie, przypis 15 w opinii rzecznika generalnego Légera w sprawie zakończony wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Austrii, a także pkt 27 opinii rzecznika generalnego Ruiz-Jarabo Colomera przedstawiona 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-490/04 Komisja przeciwko Niemcom (obecnie zawieszony przed Trybunałem).

<sup>67</sup> Zob. w tym względzie ww. wyrok z 14 kwietnia 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom (pkt 41 i 42).

<sup>68</sup> Zob. poprzez analogię ze swobodą przepływu towarów: wyrok z 25 marca 2004 r. w sprawie C-71/02 Karner (Rec. str. I-3025, pkt 33 i 34).

<sup>69</sup> Wyrok z 12 października 2004 r. w sprawie C-60/03 Wolff & Müller (Rec. str. I-9553, pkt 28-30).



dem krajowym, zgodnie z którym Laval nie może powoływać się wobec nich bezpośrednio na art. 49, nawet jeśli wynikałoby to wyłącznie z przypomnianego wyżej, a spoczywającego na sędzię a quo obowiązku dokonywania, tak dalece jak jest to możliwe, wykładni prawa wewnętrznego zgodnie z prawem wspólnotowym.

155. Jednak uważam także, tak jak wskazują w sposób szczegółowy Laval, rząd estoński i Urząd Nadzoru EFTA, że art. 49 WE może być zastosowany w sposób bezpośredni w sprawie przed sądem krajowym.

156. W tym względzie należy podkreślić, że Trybunał wielokrotnie orzekał, że przestrzeganie zakazu dyskryminacji przewidzianego w art. 49 WE dotyczy nie tylko władz publicznych, ale także regulacji o charakterze niepublicznym, które zmierzają do uregulowania, w sposób zbiorowy, warunków pracy podejmowanej na własny rachunek oraz świadczenia usług. Zgodnie bowiem z orzecznictwem zniesienie pomiędzy państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym świadczeniu usług byłoby zagrożone, jeśli zniesienie barier pochodzenia państwowego mogłoby zostać zneutralizowane przeszkodami wynikającymi z korzystania przez związki lub jednostki niebędące podmiotami prawa publicznego z ich niezależności prawnej<sup>70</sup>.

157. Trybunał uzasadnia także takie podejście tym, że warunki pracy w poszczególnych państwach członkowskich są regulowane albo za pomocą przepisów ustawodawczych lub wykonawczych, albo poprzez umowy lub inne akty zawarte lub przyjęte przez osoby prywatne. Ograniczenie zakazu dyskryminacji do aktów władzy publicznej może zatem stworzyć sytuację nierówności w odniesieniu do jej stosowania<sup>71</sup>.

158. Przyznając, że niniejsza sprawa różni się od sytuacji rozpatrywanych w wyrokach, w których Trybunał dotychczas orzekał, że art. 49 WE znajduje zastosowanie do działań osób prywatnych. W sprawach tych badana była bowiem zgodność z prawem rozporządzeń lub innych przepisów ustanowionych przez wspomniane podmioty. Natomiast w niniejszej sprawie rozpatrywane jest wykonywanie przez organizacje związkowe ich prawa do podejmowania działań zbiorowych wobec usługodawcy zagranicznego w celu zmuszenia go przystąpienia do rozpatrywanej szwedzkiej umowy zbiorowej.

<sup>70</sup> Zob. wyroki z 12 grudnia 1974 r. w sprawie 36/74 Walrave i Koch (Rec. str. 1405, pkt 17, 18, 23 i 24); z 14 lipca 1976 r. w sprawie 13/76 Donà (Rec. str. 1333, pkt 17 i 18); z 11 kwietnia 2000 r. w sprawach połączonych C-51/96 i C-191/97 Deliège (Rec. str. I-2549, pkt 47), z 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-176/96 Lehtonen i Castors Braine (Rec. str. I-2681, pkt 35), z 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 Wouters i in. (Rec. str. I-1577, pkt 120), i z 18 lipca 2006 r. w sprawie C-519/04 P Meca-Medina i Majcen przeciwko Komisji (Zb.Orz. str. I-6991, pkt 24).

<sup>71</sup> Zob. wyżej wspomniany wyrok w sprawie Walrave i Koch (pkt 19).



159. Jednakże różnica ta moim zdaniem ma znaczenie jedynie dla określenia, czy rozpatrywane działania zbiorowe stanowią przeszkodę dla swobodnego świadczenia usług. Jest ona bez znaczenia w odniesieniu do kwestii, czy organizacje związkowe są co do zasady zobowiązane do przestrzegania zakazów ustanowionych art. 49 WE. Należy ponadto przypomnieć, że w ramach określenia warunków pracy i zatrudnienia w państwach członkowskich Trybunał uważa, że zasada niedyskryminacji wdrożona przez art. 49 WE obowiązuje osoby prywatne przy opracowywaniu umów (zbiorowych) oraz podczas zawierania lub przyjmowania innych aktów<sup>72</sup>.

160. W niniejszym przypadku, jak już można było zauważyć, szwedzki model zbiorowych stosunków pracy przyznaje bardzo dużą niezależność partnerom społecznym, zgodnie z zasadami ponoszenia odpowiedzialności i samoregulacji tychże partnerów<sup>73</sup>. Organizacje związkowe korzystają w szczególności z szerokiego zakresu kompetencji umożliwiających im rozszerzenie zasięgu umów zbiorowych podpisanych w Szwecji na pracodawców nienależących do organizacji pracodawców będącej stroną umowy w tym państwie członkowskim, w tym do podejmowania w stosownych przypadkach działań zbiorowych. Kompetencje te i ich wykonywanie wywołuje zatem skutek zbiorowy dla szwedzkiego rynku pracy. Podjęcie działań zbiorowych stanowi ostatecznie formę korzystania przez organizacje związkowe z ich niezależności prawnej w celu uregulowania świadczenia usług w rozumieniu ww. orzecznictwa.

161. Moim zdaniem art. 49 WE może zatem zostać bezpośrednio zastosowany w sprawie przed sądem krajowym.

162. Z tych ogólnych uwag wynika, że w swych dwóch pytaniach prejudycjalnych, które według mnie mogą być traktowane łącznie, sąd krajowy zapytuje co do zasady, czy w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie posiada systemu uznawania umów zbiorowych za powszechnie stosowane, dyrektywa 96/71 i art. 49 WE powinny być interpretowane w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby organizacje związków zawodowych pracowników jednego państwa członkowskiego podejmowały, zgodnie z prawem krajowym tego państwa, działania zbiorowe zmie-

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Zob. między innymi, R. Fahlbeck, *Labour and Employment Law in Sweden*, Acta Societatis Juridicae Lundensis nr 125, Juristförlaget i Lund, Lund, 1997, str. 27; M. Rönmar, „Mechanisms for establishing and changing terms and conditions of employment in Sweden”, w *JILPT Comparative Labour Law Seminar, JILPT Report*, nr 1, 2004, str. 96; N. Bruun i J. Malmberg, „Ten Years within the EU – Labour Law in Sweden and Finland following EU accession”, in *Wahl N. et Cramér P., Swedish Studies in European Law*, Hart, Oxford, 2006, str. 79-81, i J.E. Dølvik i L. Eldring, *The Nordic Labour Market two years after the EU enlargement*, TemaNord 2006:558, Norden, Kopenhaga, 2006, str. 24.





rzające do zmuszenia usługodawcy z innego państwa członkowskiego do podpisania, w drodze porozumienia o przystąpieniu, umowy zbiorowej na rzecz pracowników czasowo oddelegowanych przez tego usługodawcę na terytorium pierwszego państwa członkowskiego, w tym również w przypadku, gdy usługodawca ten jest już związany umową zbiorową w państwie członkowskim, w którym posiada siedzibę.

163. Jak już wyjaśniono, takie pytanie prowadzi nas przede wszystkim do konieczności ustalenia, czy podjęcie takich działań zbiorowych opiera się na prawidłowym wdrożeniu dyrektywy 96/71 do szwedzkiego prawa wewnętrznego. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, należy następnie przeanalizować ją w świetle art. 49 WE.

## **2. W przedmiocie wykładni dyrektywy 96/71 oraz jej wdrożenia w Szwecji**

164. Jak już zauważyłem, oczywistym jest, że wdrażając dyrektywę 96/71 do prawa wewnętrznego, ustawodawca szwedzki, zgodnie ze szwedzką tradycją zbiorowych stosunków pracy oraz w braku uznania za powszechnie stosowane umów zbiorowych, powierza partnerom społecznym ustalenie istoty warunków pracy i zatrudnienia w Szwecji ustanowionych w umowach zbiorowych, w tym warunków dotyczących wynagrodzenia.

165. Według rządu szwedzkiego dyrektywa 96/71 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wprowadzenia do ich ustawodawstwa minimalnej stawki płac. Zdaniem rządu szwedzkiego dyrektywa 96/71 umożliwia państwom członkowskim przyznanie większego niż przewiduje ten tekst zakresu ochrony pracownikom delegowanym czasowo na terytorium jednego z nich. Pracownicy czasowo delegowani na terytorium jednego państwa członkowskiego w ramach transgranicznego świadczenia usług powinni zatem mieć możliwość, zdaniem tego rządu, korzystania z warunków dotyczących wynagrodzenia przewidzianych w umowach zbiorowych, lub do których te umowy się odwołują, w tym państwie członkowskim.

166. To właśnie mechanizmy i procedury udostępniane partnerom społecznym i gwarantowane ustawą, w tym między innymi prawo do podejmowania działań zbiorowych, są zdaniem rządu szwedzkiego czynnikiem zapewniającym przestrzeganie warunków zatrudnienia i pracy przewidzianych w umowach zbiorowych. W tym znaczeniu te mechanizmy i procedury umożliwiają osiągnięcie celu, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, który zresztą zdaniem tego rządu nie ma wpływu na prawo do podejmowania działań zbiorowych. Rząd szwedzki dodaje, że nie





było żadnej potrzeby, aby Królestwo Szwecji powoływało się na art. 3 ust. 8 akapit drugi tejże dyrektywy, ponieważ przepis ten przewiduje jedynie fakultatywny sposób oferowany państwom członkowskim pozbawionym uznanego za powszechnie stosowany systemu umów zbiorowych. W tych okolicznościach, metoda przyjęta przez Królestwo Szwecji, w celu dokonania transpozycji dyrektywy 96/71 do prawa wewnętrznego spełnia cele tej dyrektywy.

167. Rządy austriacki, duński, fiński, francuski, islandzki i norweski bronią co do zasady podobnego wniosku.

168. Kontynuując tę samą ogólną linię rozumowania, rządy niemiecki, hiszpański oraz rząd Irlandii, a także Komisja dodają zasadniczo, że warunki zatrudnienia i pracy przewidziane w umowach zbiorowych powinny albo być objęte zagadnieniami wymienionymi w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, albo być przewidziane w przepisach porządku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 10.

169. Laval i rządy estoński, łotewski, litewski, polski oraz rząd czeski uważają ze swej strony, że Królestwo Szwecji dokonało nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 96/71. Przede wszystkim, podmioty te twierdzą, odnosząc się do przyjętego przez Komisję komunikatu z dnia 25 lipca 2003 r.<sup>74</sup>, że Królestwo Szwecji, nie powołując się na art. 3 ust. 8 akapit drugi dyrektywy 96/71, odmówiło stosowania do pracowników delegowanych czasowo na jego terytorium przez usługodawcę zagranicznego warunków pracy i zatrudnienia określonych w umowach zbiorowych. Następnie utrzymują one, że szwedzka metoda nie zapewnia równego traktowania usługodawców i przedsiębiorców krajowych i okazuje się być źródłem niepewności prawnej w szczególności dlatego, że wspomniani usługodawcy nie są poinformowani o wszystkich warunkach pracy i zatrudnienia, zwłaszcza tych związanych z wynagrodzeniem, które są wobec nich stosowane w ramach czasowego delegowania. Wreszcie uważają one, że ustawodawstwo szwedzkie zezwala na poddanie usługodawców zagranicznych warunkom pracy i zatrudnienia określonym w umowach zbiorowych, które nie odpowiadają ani wyliczeniu z art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, ani ograniczeniom przewidzianym w art. 3 ust. 10 tejże dyrektywy.

170. Ze swej strony skłaniam się do podzielenia stanowiska zaproponowanego przez rządy niemiecki, hiszpański i Irlandii oraz Komisję.

171. Jak już wskazałem, art. 3 dyrektywy 96/71 dąży do realizacji podwójnego celu minimalnej ochrony pracowników delegowanych oraz

<sup>74</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów – Wdrożenie dyrektywy 96/71/WE w państwach członkowskich, COM (2003) 458 końcowy.





równego traktowania usługodawców i przedsiębiorstw krajowych znajdujących się w podobnej sytuacji. Te dwa wymogi powinny być spełniane jednocześnie.

172. W odniesieniu do pierwszego celu, art. 3 dyrektywy 96/71 wymaga od państw członkowskich, aby dbały o to, aby pracownikom czasowo delegowanym na ich terytorium gwarantowano minimalne warunki pracy i zatrudnienia, wchodzące w zakres zagadnień wymienionych w ust. 1, w tym minimalne stawki płac, jednocześnie zezwalając im z jednej strony na stosowanie warunków pracy i zatrudnienia, które są bardziej korzystne dla pracowników, zgodnie z jego ust. 7, a z drugiej strony do nakładania warunków pracy i zatrudnienia dotyczących zagadnień innych niż te, o których mowa w ust. 1, w zakresie, w jakim chodzi o przepisy porządku publicznego.

173. W celu zapewnienia równego traktowania usługodawców, którzy czasowo delegują pracowników oraz przedsiębiorstw krajowych, art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 przewiduje, że gwarancje oferowane tym pracownikom są określone przez przepisy prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne lub, w sektorze budownictwa, przez umowy zbiorowe czy orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, akapit pierwszy tegoż artykułu, czyli gdy są one „przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa na danym obszarze geograficznym, w danym zawodzie lub gałęzi przemysłu”<sup>75</sup>.

174. Z art. 3 ust. 8 akapity drugi i trzeci dyrektywy 96/71 wynika, że w przypadku braku systemu uznawania zbiorowych umów za powszechnie stosowane, państwo członkowskie na terytorium którego delegowani są pracownicy, może, jeśli tak zadecyduje, oprzeć się na umowach zbiorowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw lub które są zawarte przez najbardziej reprezentatywne organizacje partnerów społecznych i są stosowane na całym terytorium, o ile państwo członkowskie zapewnia równość traktowania usługodawcy, który deleguje wspomnianych pracowników na jego terytorium i przedsiębiorstw krajowych znajdujących się w podobnej sytuacji, czyli między innymi, gdy na te przedsiębiorstwa nakłada się te same obowiązki wywierające takie same skutki.

175. Słusznie można wywnioskować z tego przepisu, że prawodawca wspólnotowy chciał uniknąć sytuacji, w której usługodawcy zagraniczni mieliby obowiązek przystąpienia do umów zbiorowych, które nie są prawnie wiążące w sektorze budownictwa w przyjmującym państwie człon-

<sup>75</sup> Kursywa dodana.





kowskim, podczas gdy zdecydowana większość pracodawców krajowych w praktyce byłaby spod nich wyłączona.

176. Ponadto, pragnę zauważyć, że na mocy art. 5 dyrektywy 96/71, państwa członkowskie powinny zapewnić w szczególności, aby pracownicy lub ich przedstawiciele dysponowali odpowiednimi procedurami gwarantującymi wykonanie zobowiązań przewidzianych przez wspomnianą dyrektywę.

177. Przepis ten powinien według mnie być odczytywany zarówno w świetle dwunastego ustępu in fine dyrektywy 96/71, który stanowi, podążając za orzecznictwem Trybunału odnoszącym się do art. 49 WE<sup>76</sup>, że „prawo wspólnotowe nie zabrania Państwom Członkowskim stosowania odpowiednich środków w celu zagwarantowania przestrzegania [...] zasad [ochrony pracowników]”, jak i jego ustępu dwudziestego drugiego, który, przypominam, zauważa, że dyrektywa 96/71 „nie ma wpływu na stosowanie prawa Państw Członkowskich dotyczącego zbiorowych działań na rzecz obrony interesów zawodowych”.

178. Łączna lektura tych przepisów prowadzi do sformułowania następujących stwierdzeń.

179. Przede wszystkim, nie sądzę, aby z braku systemu uznawania zbiorowych umów za powszechnie stosowane, Królestwo Szwecji było zobowiązane do stosowania sposobu przewidzianego w art. 3 ust. 8 akapit drugi dyrektywy 96/71. Sposób ten bowiem, jak wskazuje to sformułowanie tego przepisu, jest tylko możliwością oferowaną państwom członkowskim, które nie posiadają systemu uznawania zbiorowych umów za powszechnie stosowane.

180. Fakt, że Królestwo Szwecji powierza partnerom społecznym ustalanie warunków pracy i zatrudnienia, w tym przepisów dotyczących wynagrodzenia, za pomocą umów zbiorowych, nie może sam z siebie stanowić niewystarczającego wdrożenia dyrektywy 96/71, do tego stopnia, aby to państwo członkowskie odmówiło stosowania wspomnianych warunków wobec usługodawców zagranicznych.

181. Ogólnie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, że zgodne z prawem jest powierzenie przez państwa członkowskie realizacji celów, do których dążą dyrektywy wspólnotowe, partnerom społecznym, za pomocą umów zbiorowych<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Zob. m.in., wyżej wspomniane wyroki w sprawie Rush Portuguesa (pkt 18) i w sprawie Vander Elst (pkt 23).

<sup>77</sup> Zob. podobnie, wyroki z 30 stycznia 1985 r. w sprawie 143/83 Komisja przeciwko Danii (Rec. str. 427, pkt 8 i 9); z 10 lipca 1986 r. w sprawie 235/84 Komisja przeciwko Włochom (Rec. str. 2291, pkt 20), i z 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 Fernández de Bobadilla (Rec. str. I-4773, pkt 19).





182. Oczywiście Trybunał orzekł także, że w takich sytuacjach, państwo członkowskie pozostaje wciąż odpowiedzialne za spełnienie ciężącego na nim obowiązku zapewnienia pełnego wdrożenia dyrektyw, przyjmując, w stosownych przypadkach, wszelkie stosowne środki<sup>78</sup>.

183. W niniejszej sprawie, nie sądzę po pierwsze, aby Królestwo Szwecji uchybiło obowiązkowi zapewnienia pracownikom delegowanym na ich terytorium korzystania z warunków pracy i zatrudnienia dotyczących zagadnień wyliczonych w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71.

184. O ile Królestwo Szwecji nakłada bezpośrednio obowiązek przestrzegania warunków pracy i zatrudnienia odnoszących się do zagadnień wymienionych w lit. a) i b), a także w lit. od d) do g) art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 za pomocą ustawodawstwa krajowego, to poprzez uznanie, na rzecz organizacji związków zawodowych pracowników, prawa do podejmowania działań zbiorowych, zapewnia ono, aby organizacje te mogły, in fine, nałożyć warunki dotyczące płac przewidziane lub regulowane przez umowy zbiorowe, w przypadku braku dobrowolnego przystąpienia do tych warunków przez usługodawcę zagranicznego.

185. Otóż o ile, jak zauważa sąd krajowy, takie uznanie nie wynika w wyraźny sposób ze szwedzkiej ustawy w sprawie delegowania pracowników, wynika ono natomiast *implicite* z MBL, która przewiduje, że działania zbiorowe zmierzające do zmuszenia pracodawcy zagranicznego do zawarcia umowy zbiorowej w Szwecji mogą być podjęte w przypadku, gdy usługodawca ten jest związany umową zbiorową w swym państwie pochodzenia. A fortiori takie ustawodawstwo ma zastosowanie do każdego usługodawcy państwa członkowskiego, który nie jest związany żadną umową zbiorową zawartą w tym państwie. Zapewnia ono zatem ostatecznie organizacjom związkowym możliwość narzucenia, za pomocą działań zbiorowych, warunków dotyczących płac przewidzianych lub regulowanych przez szwedzkie umowy zbiorowe, na każdego usługodawcę zagranicznego, w przypadku braku dobrowolnego przystąpienia do tych warunków przez ten podmiot, w celu zagwarantowania pracownikom delegowanym czasowo do pracy w Szwecji, możliwości korzystania z warunków dotyczących płac stosowanych w danej branży do pracowników szwedzkich.

186. Dodam, że art. 9 szwedzkiej ustawy w sprawie delegowania pracowników przewiduje, że biuro łącznikowe informuje usługodawców zagranicznych o stosowaniu umów zbiorowych w sektorze i odsyła tych

<sup>78</sup> Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Fernández de Bobadilla (pkt 19 i powoływane tam orzecznictwo).





usługodawców, w celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji, do organizacji związkowych, prowadzi również w konsekwencji do tego, że Królestwo Szwecji nie odmówiło zapewnienia pracownikom delegowanym w sposób czasowy na jego terytorium warunków dotyczących płac stosowanym na mocy umów zbiorowych zawartych w tym państwie członkowskim.

187. Jest zatem według mnie niewątpliwe, że prawo do podejmowania działań zbiorowych, przyznane przez prawo szwedzkie organizacjom związków zawodowych pracowników, umożliwiające im narzucenie warunków dotyczących płac przewidzianych lub regulowanych przez szwedzkie umowy zbiorowe, jest zdolne do osiągnięcia celu ochrony pracowników delegowanych, o którym mowa w art. 3 dyrektywy 96/71.

188. Pozostaje do rozważenia problematyka dotycząca wdrożenia drugiego celu, do realizacji którego dąży art. 3 dyrektywy 96/71, czyli zapewnienia równości traktowania usługodawców zagranicznych i przedsiębiorstw krajowych.

189. Badanie to może zostać ograniczone do sektora budownictwa, ponieważ z jednej strony ciążący na przyjmujących państwach członkowskich na mocy art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 obowiązek zapewnienia, aby warunki pracy i zatrudnienia dotyczące zagadnień wymienionych w tym przepisie, które są przewidziane przez umowy zbiorowe na ich terytorium, dotyczy tylko tego sektora działalności, a z drugiej strony, oczywistym jest, że w sprawie przed sądem krajowym Laval oddelegowała pracowników lotewskich działających w tych sektorze do Szwecji.

190. Przede wszystkim należy przypomnieć, że – jak to podkreśla sąd krajowy – to właśnie w celu zapewnienia równości traktowania z przedsiębiorcami krajowymi, ustawodawca szwedzki stwierdził, że nie może wymagać od usługodawców zagranicznych, aby dostosowali się automatycznie (w drodze ewentualnego uznania [umów zbiorowych] za powszechnie stosowane lub w sposób przewidziany w art. 3 ust. 8 akapit drugi dyrektywy 96/71) do warunków pracy i zatrudnienia przewidzianych w umowach zbiorowych lub przez nie regulowanych, ponieważ pracodawcy krajowi nie podlegają takiemu automatyzmowi.

191. Następnie z informacji udzielonych przez rząd szwedzki w jego odpowiedziach na pytania pisemne skierowane przez Trybunał wynika, że z jednej strony w Szwecji istnieje około 9800 przedsiębiorstw, które zatrudniają ponad 3 pracowników, podczas gdy niemalże 11 200 przedsiębiorstw, a zatem również przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 3 pracowników, jest związanych umowami zbiorowymi w sektorze budownictwa. Z drugiej strony rząd szwedzki także potwierdził, że pracodawcy szwedzcy niezrze-





szeni w organizacji pracodawców mogą być zmuszeni, poprzez podjęcie działań zbiorowych przez organizacje związków zawodowych pracowników, do przystąpienia do tych umów w drodze podpisania porozumienia o przystąpieniu. Wreszcie z zasad ogólnych szwedzkiego prawa regulującego stosunki pracy wynika, że pracodawcy, którzy podpisali umowę zbiorową lub porozumienie o przystąpieniu w Szwecji, powinni przyznać swym pracownikom jednakowe warunki pracy i zatrudnienia, niezależnie od przynależności tych ostatnich do organizacji związkowej będącej sygnatariuszem umowy zbiorowej, przy czym każda indywidualna umowa o pracę sprzeczna z tą umową jest na mocy art. 27 MBL nieważna z mocy prawa. W szczególności te ostatnie cechy prowadzą niektórych autorów szwedzkich do stwierdzenia, że umowy zbiorowe faktycznie obowiązują w Szwecji erga omnes<sup>79</sup>. Ponadto, jak zauważa zasadniczo rząd szwedzki, jedynym sposobem, w jaki przedsiębiorstwo szwedzkie, zatrudniające pracowników, lub przedsiębiorstwo zagraniczne, które zamierza delegować czasowo pracowników w sektorze budownictwa w Szwecji, może uniknąć, aby wobec nich zostały podjęte działania zbiorowe, jest zgoda za zawarcie, albo bezpośrednio albo za pośrednictwem porozumienia o przystąpieniu, umowy zbiorowej, której stosowania domagają się organizacje związkowe.

192. Z akt sprawy wynika także, że Byggnadsarbetareförbundet jest jedną z najbardziej reprezentatywnych organizacji związków zawodowych pracowników, ponieważ reprezentuje ona ponad 87% pracowników sektora budownictwa w Szwecji oraz że Laval oddelegowała do tego państwa członkowskiego kilkudziesięciu pracowników łotewskich, między innymi na plac budowy w Vaxholm.

193. Zatem w świetle wszystkich tych elementów, a zwłaszcza zasięgu umów zbiorowych w sektorze budownictwa w Szwecji oraz możliwości, jaka wynika z systemu przewidzianego przez MBL, zmuszenia pracodawców krajowych niezrzeszonych w organizacji pracodawców do zawarcia jednej z tych umów poprzez przyznane organizacjom związków zawodowych pracowników prawo do podejmowania działań zbiorowych, okazuje się, że poddając usługodawcę zagranicznego temu systemowi system szwedzki zapewnia wymienioną w art. 3 dyrektywy 96/71 równość traktowania tego usługodawcy i przedsiębiorstw krajowych, które wykonują swą działalność w sektorze budownictwa w Szwecji i które znajdują się w podobnej sytuacji.

<sup>79</sup> Zob. także artykuły wyżej wspomnianej M. Rönmar, str. 98 i J. de Malberga „The Collective Agreement as an Instrument for Regulation of Wages and Employment Conditions”, *Scandinavian Studies in Law*, vol. 43, 2002, Sztokholm, str. 208.



194. Według mnie, oceny tej nie podważa ani okoliczność, że system szwedzki toleruje stosowanie stawki płac, która nie stanowi ściśle mówiąc minimalnej stawek płac w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 96/71, ani fakt, że w stosownych przypadkach MBL umożliwiała narzucenie takiego wynagrodzenia usługodawcy zagranicznemu już związanemu umową zbiorową zawartą w państwie, w którym ma siedzibę.

195. Moim zdaniem bowiem, jak wyjaśnię później, te dwa punkty wchodzą w zakres stosowania art. 49 WE.

196. W odniesieniu do pierwszego pytania należy najpierw podkreślić, że na mocy art. 3 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 96/71, pojęcie minimalnej stawki płac definiowane jest przez prawo krajowe lub praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany. Artykuł ten dopuszcza możliwość, że państwa członkowskie, które nie posiadają przepisów krajowych dotyczących minimalnych stawek płac, nie mają, z jednej strony, żadnego obowiązku na mocy dyrektywy 96/71 wprowadzania takiego przepisu do swego prawa krajowego<sup>80</sup>, oraz z drugiej strony, mogą powierzyć partnerom społecznym, w ramach umów zbiorowych, zdefiniowanie pojęcia „minimalnej stawki płac”, czyli określenia tej stawki w danym sektorze działalności.

197. Następnie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71, ust. 1 tego przepisu nie stanowi przeszkody dla stosowania korzystniejszych dla pracowników warunków zatrudnienia.

198. Ta swoboda działania oznacza, że dyrektywa 96/71 nie stanowi przeszkody, aby stawka płac określona zgodnie z umową zbiorową zawartą w przyjmującym państwie członkowskim, która faktycznie ma zastosowanie do przedsiębiorstw krajowych danego sektora działalności, była także rozszerzona, poprzez podjęcie działań zbiorowych, na usługodawców innego państwa członkowskiego, którzy w ramach czasowego delegowania pracowników na terytorium pierwszego państwa członkowskiego, działają w tym samym sektorze działalności i znajdują się w podobnej sytuacji.

199. Jednakże, jak już miałem okazję zaznaczyć powyżej w pkt 151 niniejszej opinii, skorzystanie z takiej możliwości powinno się odbywać z poszanowaniem art. 49 WE.

200. W odniesieniu do pytania drugiego, jak słusznie podnosi Komisja w uwagach pisemnych, skoro przyjmujące państwo członkowskie powin-

<sup>80</sup> Zob. w tym względzie, ww. wyrok z 14 kwietnia 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom (pkt 26), w którym Trybunał orzekł, że przyjęcie przepisów ustawodawczych w sprawie minimalnej stawki płac na terytorium krajowym jest fakultatywne. Zob. także, deklarację nr 5 Rady i Komisji, dołączoną do protokołu Rady sporządzonego przy okazji przyjęcia dyrektywy 96/71 (dokument 10048/96 add. 1, 20 września 1996 r.).





no zapewniać, aby pracownicy delegowani czasowo w sektorze budownictwa korzystali z warunków pracy i zatrudnienia dotyczących zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71 przewidzianych przez umowy zbiorowe, niezależnie od ustawy mającej zastosowanie do stosunków pracy, istnienie zagranicznej umowy zbiorowej wiążącej usługodawcę z innego państwa członkowskiego, który prowadzi swą działalność w tymże sektorze, jest pozbawione bezpośredniego znaczenia do celów obowiązywania tych warunków.

201. A zatem usługodawca ten będzie musiał, podobnie jak przedsiębiorcy krajowi znajdujący się w podobnej sytuacji i działający w tym samym sektorze działalności, zagwarantować pracownikom czasowo delegowanym na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego bezwzględnie obowiązujące warunki pracy i zatrudnienia, wchodzące w zakres zagadnień wyliczonych w art. 3 ust. 1 dyrektywy 96/71, określone w tymże państwie członkowskim, w tym zatem również warunki, które są określone przez umowy zbiorowe faktycznie stosowane do przedsiębiorstw krajowych tegoż sektora działalności, ale które w przypadku braku dobrowolnego przystąpienia przez pracodawcę, niezależnie od jego obywatelstwa, mogą być mu narzucone przez organizacje związków zawodowych pracowników w związku z podjęciem działań zbiorowych.

202. Sądzę zatem, że dyrektywa 96/71 nie stoi na przeszkodzie temu, aby stawka płac określona zgodnie z umową zbiorową faktycznie stosowaną do przedsiębiorstw krajowych prowadzących działalność w sektorze budownictwa w Szwecji była, w szczególności poprzez skorzystanie z prawa zagwarantowanego na rzecz organizacji związków zawodowych do podejmowania działań zbiorowych, rozszerzona na usługodawcę zagranicznego, który deleguje czasowo pracowników w tym sektorze działalności na terytorium Szwecji i który znajduje się w podobnej sytuacji, w tym również w przypadku, gdy usługodawca ten jest już związany przez umowę zbiorową zawartą w państwie członkowskim, w którym ma swą siedzibę.

203. Taka sytuacja powinna być jednak zbadana w świetle art. 49 WE.

204. Pozostaje wreszcie dokonanie oceny, w świetle dyrektywy 96/71, problematyki związanej z tolerowaną przez system szwedzki sytuacją, polegającą na rozszerzeniu na usługodawcę zagranicznego wszystkich warunków znajdujących się w umowie zbiorowej faktycznie stosowanej do przedsiębiorstw krajowych tego samego sektora, znajdujących się w podobnej sytuacji.

205. Należy bowiem podkreślić, że system szwedzki dopuszcza możliwość zmuszenia usługodawcy zagranicznego, poprzez podjęcie działań zbiorowych, do przystąpienia do wszystkich warunków znajdujących się





w umowie zbiorowej faktycznie stosowanej do przedsiębiorstw krajowych tego samego sektora znajdujących się w podobnej sytuacji, bez zagwarantowania, że warunki te wchodzi w zakres albo zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71, albo, jeśli chodzi o inne zagadnienia niż te, o których mowa w tym artykule, „przepisów porządku publicznego”, zgodnie z art. 3 ust. 10 te same dyrektywy.

206. Nakładając obowiązek ścisłego przestrzegania równości w traktowaniu usługodawców zagranicznych i wspomnianych przedsiębiorstw krajowych, system szwedzki wydaje się ostatecznie pomijać cechy właściwe dla swobodnego świadczenia usług, utożsamiając w pełni działalność czasową delegowania pracowników prowadzoną przez usługodawcę państwa członkowskiego w Szwecji z działalnością stałą wykonywaną przez przedsiębiorstwa, które mają siedziby na terytorium szwedzkim<sup>81</sup>.

207. Jednakże nawet w takiej sytuacji, powstaje jeszcze do rozpatrzenia kwestia związku pomiędzy przepisami dyrektywy 96/71 a art. 49 WE.

208. Moim zdaniem należy w tym względzie rozróżnić sytuację, w której usługodawca jest w sposób konkretny zmuszony do przystąpienia do warunków pracy i zatrudnienia należących do zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71 oraz sytuację, w której jest on zmuszony do przystąpienia do warunków wchodzących w zakres zagadnień innych niż te, o których mowa w tym przepisie.

209. W pierwszym przypadku, jak już zauważyłem, dyrektywa 96/71 – zgodnie z jej art. 3 ust. 7 – dopuszcza możliwość, że w przyjmującym państwie członkowskim mogą być narzucone warunki pracy i zatrudnienia, objęte zakresem zagadnień, o których mowa w jego pierwszym ustępie, które są bardziej korzystne dla pracowników delegowanych. Jak już wskazałem, takie warunki powinny jednak być zgodne z art. 49 WE.

210. W odniesieniu do warunków wchodzących w zakres innych zagadnień niż te wymienione w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71, mogą powstać dwie sytuacje.

211. Pierwsza dotyczy warunków, które nie odnoszą się, ściśle mówiąc, do pracy i zatrudnienia, ale którym podlega prowadzenie działalności gospodarczej usługodawcy, w tym ochrony delegowanych pracowników. Moim zdaniem warunki te nie wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy 96/71 i powinny w związku z tym być zbadane w świetle art. 49 WE.

212. Druga sytuacja dotyczy warunków pracy i zatrudnienia, które nie wchodzi w zakres zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierw-

<sup>81</sup> Zob. w tym względzie między innymi, wyroki z 17 grudnia 1981 r. w sprawie 279/80 Webb (Rec. str. 3305, pkt 16), z 10 lipca 1991 r. w sprawie C-294/89 Komisja przeciwko Francji (Rec. str. I-3591, pkt 26), i z 15 marca 2001 r. w sprawie C-165/98 Mazzoleni i ISA (Rec. str. I-2189, pkt 23).





szy dyrektywy 96/71. Dyrektywa ta przewiduje, że takie warunki, o ile są wymagane w przyjmującym państwie członkowskim w sposób jednakowy wobec usługodawców zagranicznych i krajowych znajdujących się w podobnych sytuacjach, powinny wchodzić w zakres przepisów porządku publicznego. Z pewnością, jak wynika z art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71 oraz orzecznictwa odnoszącego się do art. 49 WE, przynależność przepisów krajowych do kategorii przepisów porządku publicznego lub do kategorii przepisów wymuszających swoje zastosowanie nie zwalnia ich z obowiązku przestrzegania postanowień traktatu<sup>82</sup>. Jednakże jest jasne, że takie warunki pracy i zatrudnienia, ustanowione w umowie zbiorowej, które są narzucone na usługodawcę zagranicznego i które nie wchodzą w zakres przepisów porządku publicznego w przyjmującym państwie członkowskim są już same z siebie sprzeczne z art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71.

213. Uważam, że w sprawie przed sądem krajowym do tego sądu należeć będzie dokonanie wykładni MBL, w takim zakresie, w jakim to będzie możliwe, w świetle ww. wymogu ustanowionego w art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71.

214. A zatem do niego będzie należeć zapewnienie, aby prawo wewnętrzne dokonywało rozszerzenia warunków pracy i zatrudnienia, które nie wchodzą w zakres zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71, ewentualnie przewidzianych w umowie zbiorowej takiej jak umowa zbiorowa z Byggnadsarbetareförbundet – przystąpienia do której domagały się od Laval pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym w ramach prowadzonych działań zbiorowych, przy czym Laval miała początkowo możliwość negocjowania stawek płac zgodnie z kryteriami wspomnianej umowy lub, w przypadku braku porozumienia, przystąpienia do stawek określonych przez klauzulę rezerwową zawartą w tejże umowie<sup>83</sup> – tylko w przypadku, gdy warunki spełniałyby kryterium określone w art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71. W takim przypadku, sąd krajowy powinien jeszcze zweryfikować, czy takie warunki są zgodne z wymogami art. 49 WE.

215. Należy dodać, w odniesieniu do warunków dodatkowych znajdujących się w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, że sąd krajowy powołał się na różne składki, do uiszczenia których Laval była-

<sup>82</sup> Zob. w tym względzie, ww. wyrok w sprawie Arbalde i in. (pkt 31). W tej sprawie, Trybunał zdefiniował pojęcie przepisów wymuszających swoje zastosowanie w ten sposób, że obejmuje ona przepisy krajowe, których przestrzeganie zostało uznane za zasadnicze dla ochrony organizacji politycznej, społecznej lub gospodarczej danego państwa członkowskiego, do tego stopnia, aby nałożyć obowiązek jej przestrzegania na każdą osobę znajdującą się na terytorium krajowym tego państwa członkowskiego lub każdy stosunek prawny umiejscowiony w tym kraju (pkt 30).

<sup>83</sup> w sprawie klauzuli rezerwowej zob. pkt 26 niniejszej opinii.





by zobowiązana, gdyby w rezultacie działań zbiorowych prowadzonych przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, zmierzających do zmuszenia jej do podpisania porozumienia o przystąpieniu do tejże umowy zbiorowej, nie zrezygnowała z delegowania pracowników lotewskich na budowę w gminie Vaxholm.

216. Jak wynika z uwag stron w postępowaniu przed sądem krajowym, składki te dotyczą składek ubezpieczeniowych, jakie powinien zapłacić pracodawca, opłat, zwanych „Tillägsörena” (dodatkowymi groszami), uiszczanych przez pracodawcę na rzecz różnych podmiotów szwedzkich, a także prowizji wypłacanej przez pracodawcę na rzecz Byggnadsarbetareförbundet, jako wynagrodzenie za działalność w zakresie kontroli płac prowadzoną przez lokalne oddziały tego związku zawodowego.

217. Otóż, według mnie, w zakresie, w jakim dwie pierwsze składki nie wchodzą w zakres kategorii warunków pracy i zatrudnienia, o których mowa w art. 96/71, a trzecia jest nierozłącznie związana ze stosowaniem stawki płac (bardziej korzystnej) przewidzianej przez umowę zbiorową Byggnadsarbetareförbundet, wymóg uiszczenia takich składek przez usługodawcę zagranicznego, zgodnie z umową zbiorową, do podpisania której może on być zmuszony w wyniku podjęcia działań zbiorowych, powinien także być zbadany w świetle art. 49 WE.

### 3. Wniosek pośredni

218. W celu streszczenia powyższych rozważań dotyczących wykładni dyrektywy 96/71 oraz jej wdrożenia w Królestwie Szwecji, stwierdzam, w formie wniosku pośredniego, że:

– po pierwsze, dyrektywa 96/71 nie stoi na przeszkodzie temu, aby stawka płac przewidziana lub określona zgodnie z umową zbiorową faktycznie stosowaną do przedsiębiorstw krajowych prowadzących swą działalność w sektorze budownictwa w Szwecji była, w szczególności przez skorzystanie z zagwarantowanego organizacjom związków zawodowych pracowników prawa do podjęcia działań zbiorowych, rozszerzona na usługodawcę zagranicznego, który deleguje czasowo pracowników w tym sektorze na terytorium szwedzkie i który znajduje się w sytuacji podobnej, w tym również w przypadku, gdy usługodawca ten jest już związany umową zbiorową zawartą w państwie członkowskim, w którym posiada swą siedzibę. Należy jednakże zbadać taką sytuację, a także warunki związane w kontrolą stosowania takiej stawki płac w świetle art. 49 WE;

– po drugie, zgodnie z dyrektywą 96/71, aby warunki pracy i zatrudnienia dotyczące zagadnień innych niż te, które są wymienione w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy, przewidziane w umowie zbiorowej faktycznie stosowanej





do przedsiębiorstw krajowych prowadzących swą działalność w sektorze budownictwa w Szwecji, mogły być narzucone na usługodawcę zagranicznego w podobnej sytuacji w ramach skorzystania z prawa do podjęcia działań zbiorowych, przysługującego organizacjom związków zawodowych pracowników w tym państwie członkowskim, warunki te muszą wchodzić w zakres przepisów porządku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 10 tejże dyrektywy. Do sądu krajowego należy dokonanie wykładni MBL, na ile to możliwe, w świetle ww. wymogu. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, poddanie usługodawcy zagranicznego takim warunkom powinno w każdym razie być dokonane z poszanowaniem wymogów ustanowionych w art. 49 WE;

– po trzecie, warunki, inne niż te, które dotyczą pracy i zatrudnienia, przewidziane w umowie zbiorowej faktycznie stosowanej do przedsiębiorstw krajowych prowadzących swą działalność w sektorze budownictwa w Szwecji oraz do których usługodawca zagraniczny, który deleguje czasowo pracowników w tym samym sektorze i znajduje się w podobnej sytuacji, byłby zmuszony przystąpić w wyniku działań zbiorowych podjętych przez organizacje związków zawodowych pracowników, nie wchodzą w zakres stosowania dyrektywy 96/71 i powinny w związku z tym być zbadane w świetle art. 49 WE.

219. Teraz należy zbadać te kwestie w kontekście art. 49 WE.

#### **4. W przedmiocie art. 49 WE**

##### **a) Uwagi wstępne**

220. W świetle orzecznictwa art. 49 WE wymaga nie tylko zniesienia wszelkich form dyskryminacji wobec usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, ale także zniesienia wszelkich ograniczeń, nawet jeśli są one stosowane zarówno wobec usługodawców krajowych, jak i tych pochodzących z innych państw członkowskich, ponieważ z natury rzeczy mają one za cel zakaz, ograniczenie lub uczynienie mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie świadczy on zgodnie z prawem analogiczne usługi<sup>84</sup>.

221. Trybunał orzekł już także, że jeśli stosowanie przepisów krajowych państwa członkowskiego przyjmującego przez podmioty świadczące usługi wiąże się z dodatkowymi kosztami lub ciężarami administracyjnymi czy gospodarczymi, to może ono skutkować powstrzymaniem, utrudnia-

<sup>84</sup> Zob. między innymi, ww. wyroki w sprawie Vander Elst (pkt 14); w sprawie Arbalde i in. (pkt 33); z 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-164/99 Portuguesa Construções (Rec. str. I-787, pkt 16), i w sprawie Wolff & Muller (pkt 31).





niem lub zmniejszeniem atrakcyjności świadczenia usług przez osoby lub przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich<sup>85</sup>.

222. Jak wskazałem w pkt 161 niniejszej opinii, uważam, że art. 49 WE może być w niniejszej sprawie zastosowany bezpośrednio.

223. Z pewnością należy zauważyć, że orzecznictwo odnoszące się do bezpośredniego skutku horyzontalnego art. 49 WE wydaje się a priori kłaść nacisk raczej na przyznanie takiego skutku zasadzie niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, urzeczywistnioną w tym artykule<sup>86</sup>.

224. Jednakże bardziej szczegółowa analiza tego orzecznictwa ujawnia, że bezpośrednio zastosowanie horyzontalne art. 49 WE nie ogranicza się do działań dyskryminacyjnych osób prywatnych wywołujących skutek zbiorowy dla rynku pracy wobec usługodawców z państw członkowskich.

225. Tak więc w wyroku w sprawie *Deliège*<sup>87</sup> Trybunał zbadał w świetle art. 49 WE zasady selekcji określone przez federację sportową, która zdecydowała o udziale sportowców wysokiej klasy, na ich własny rachunek, w zawodach międzynarodowych, pomimo że zasady te nie zawierały klauzuli przynależności państwowej i nie określały warunków dostępu sportowców do rynku pracy. O ile Trybunał oczywiście odrzucił możliwość, aby wspomniana zasada mogła stanowić ograniczanie swobodnego świadczenia usług, to jednak nie oparł on tej oceny tylko na prostej podstawie, że zasada ta nie zawierała klauzuli przynależności państwowej.

226. Podobnie w wyroku w sprawie *Wouters i in.*, Trybunał także nie wykluczył, zakładając, iż swoboda świadczenia usług znajduje zastosowanie do zakazu wobec adwokatów i biegłych rewidentów utrzymywania wszelkiego rodzaju zintegrowanej współpracy, jaką przewidywały przepisy regulujące wykonywanie zawodu adwokata w Holandii, stosowane niezależnie od przynależności państwowej, zakaz może stanowić ograniczenie tejże swobody<sup>88</sup>.

227. Ponadto, w kontekście regulacji sportowej przyjętej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski oraz Międzynarodową Federację Pływacką, Trybunał orzekł, że jeżeli wykonywanie wspomnianej działalności sportowej powinno być ocenione w świetle postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników lub swobodnego świadczenia usług, należy zweryfikować, czy przepisy, które regulują tę działalność, spełniają warunki zastosowania art. 39 i 49 WE, czyli nie stanowią ograniczeń zakazanych przez te artykuły<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> Wyżej wymienione wyroki w sprawie *Portugaia Construções* (pkt 18) i w sprawie *Wolff & Muller* (pkt 32).

<sup>86</sup> Zob. w tym względzie, podejście zniuansowane w ww. wyroku w sprawie *Walrave i Koch* (pkt 34).

<sup>87</sup> Wyżej wspomniany wyrok (pkt 60–69).

<sup>88</sup> Wyżej wspomniany wyrok (pkt 122).

<sup>89</sup> Wyżej wspomniany wyrok w sprawie *Meca-Medina i Majcen przeciwko Komisji* (pkt 29).





228. Zresztą, w odniesieniu do podstawowej swobody traktatowej, wydaje mi się trudne dążenie do wyznaczenia zasięgu horyzontalnego obowiązku, jaki ona narzuca w zależności od tego, czy przeszkody wobec niej postawione mają, czy też nie, charakter dyskryminacyjny. Gdyby należało zgodzić się na wyznaczenie takiego zasięgu, wywołałoby to złożone dyskusje na temat kwestii, czy dane działanie lub regulacja przyjęte przez osoby prywatne powinny być badane jako dyskryminacja pośrednia ze względu na przynależność państwową, ograniczenie, przeszkoda lub zniechęcanie do swobodnego świadczenia usług. Jak dowodzi orzecznictwo, ponieważ linia rozgraniczająca te różne kwalifikacje w praktyce jest bardzo niewyraźna, ustanowienie takiego rozgraniczenia zasięgu horyzontalnego art. 49 WE miałyby niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo prawne podmiotów.

229. Po przedstawieniu tych uwag należy określić, w odniesieniu do trzech punktów wymienionych w pkt 218 niniejszej opinii, czy podejmowanie działań zbiorowych przez organizacje związków zawodowych pracowników wobec usługodawcy znajdującego się w takiej sytuacji, jak w postępowaniu przed sądem krajowym, stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 49 WE oraz, jeśli tak jest, to czy ograniczenie to może być uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego.

### **b) w przedmiocie istnienia ograniczenia swobodnego świadczenia usług**

230. Przede wszystkim, moim zdaniem niewątpliwe jest, że pomimo braku związku umownego pomiędzy pozwanymi w postępowaniu przed sądem krajowym oraz Laval oraz mimo faktu, że działania zbiorowe (odpowiednio, blokada i działanie solidarnościowe) były skierowane bezpośrednio przeciwko członkom organizacji pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym, które musiały powstrzymać się od przyjęcia jakiegokolwiek oferty zatrudnienia lub pracy dla Laval, podjęcie działań zbiorowych zmusiło w konsekwencji Laval do zrezygnowania z wykonania zamówienia na roboty budowlane w Vaxholm oraz z delegowania pracowników na tę budowę.

231. Według mnie istnieje zatem wystarczający związek przyczynowy pomiędzy podjęciem tych działań, a przerwaniem przez Laval prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium szwedzkim.

232. Ponadto jest to, ogólnie rzecz ujmując, jeden ze skutków, do którego może doprowadzić działanie zbiorowe prowadzone w celu zmuszenia usługodawcy do podpisania umowy zbiorowej stosowanej w Szwecji, ponieważ albo usługodawca ten przystąpi do umowy zbiorowej, której stosowania domagają się organizacje związków zawodowych pracowników,





w sposób dobrowolny lub w wyniku podjęcia działań zbiorowych, albo będzie musiał zrezygnować ze świadczenia swych usług.

233. Podejmowanie takich działań zbiorowych, nawet jeśli są one prowadzone także wobec przedsiębiorstw, które posiadają siedziby na terytorium danego państwa członkowskiego, może niezależnie od wyniku tych działań prowadzić do powstania znacznych kosztów po stronie usługodawcy zagranicznego i w związku z tym stanowi według mnie ograniczenie swobody świadczenia usług.

234. W przypadku bowiem, gdy, tak jak w postępowaniu przed sądem krajowym, usługodawca jest ostatecznie zmuszony do zrezygnowania z wykonania zamówienia publicznego na roboty budowlane, z uwagi na to, że o ile nie przystąpi do warunków umowy zbiorowej, której stosowania się od niego żąda, nie ma możliwości kontynuowania działalności, usługodawca ten będzie musiał ponieść zasadniczo wszystkie koszty związane z niewykonaniem tego zamówienia. Systemowy charakter takiego mechanizmu, zatwierdzonego przez wewnętrzne prawo szwedzkie, może także zniechęcać przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich do korzystania ze swobody świadczenia usług w Królestwie Szwecji.

235. W przypadku gdy w wyniku działań zbiorowych podjętych przez organizacje związków zawodowych pracowników usługodawca zagraniczny przystępuje do danej umowy zbiorowej, usługodawca ten, tak jak by się stało w sprawie przed sądem krajowym, gdyby Laval zgodziła się podpisać porozumienie o przystąpieniu do umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, byłby zobowiązany, w pierwszym rzędzie, do zgody na wszystkie warunki przewidziane w tej umowie, w tym na różne składki wymienione w pkt 216 niniejszej opinii, tak samo jak przedsiębiorstwa tego sektora, które posiadają siedziby w Szwecji i które są związane tą umową oraz, w drugim rzędzie, do wypłacania co najmniej stawek płac określonych zgodnie z postanowieniami tejże umowy.

236. Otóż należy przypomnieć, z jednej strony, że zgodnie z orzecnictwem państwo członkowskie nie może uzależnić świadczenia usług na swoim terytorium od przestrzegania wszystkich warunków wymaganych od przedsiębiorstwa, gdyż groziłoby to pozbawieniem jakiegokolwiek effet utile postanowień traktatu mających na celu właśnie zapewnienie swobody świadczenia usług<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Zob. między innymi wyroki z 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90 Säger (Rec. str. I-4221, pkt 13); z 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 i od C-68/98 do C-71/98 Finalarte i in. (Rec. str. I-7831, pkt 29), i ww. w sprawie Portugaia Construções (pkt 17).







237. Z drugiej strony, o ile Trybunał przyznał, że zastosowanie przez przyjmujące państwo członkowskie jego przepisów dotyczących płac minimalnych wobec usługodawców, którzy mają siedzibę w innym państwie członkowskim, jest co do zasady dozwolone, podkreślił on jednak, że takie przepisy muszą służyć osiągnięciu celu zgodnego z interesem ogólnym i nie odrzucił możliwości, że w pewnych okolicznościach stosowanie wspomnianych przepisów jest niezgodne z art. 49 WE<sup>91</sup>.

238. To co ma zastosowanie do państw członkowskich, powinno także według mnie mieć zastosowanie do osób prywatnych, których działanie wywołuje skutek zbiorowy dla rynku pracy i świadczenia usług transgranicznych, tak jak działanie prowadzone przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym.

239. Fakt, że w drugiej z analizowanych sytuacji usługodawca może nadal prowadzić działalność gospodarczą na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, wcale nie łagodzi ograniczającego charakteru warunków, które są na niego nałożone.

240. W tych okolicznościach uważam, że działania zbiorowe podjęte przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE.

### **c) w przedmiocie ewentualnego uzasadnienia ograniczenia**

241. Z orzecznictwa mającego zastosowanie do przepisów państw członkowskich wynika, że w przypadku gdy takie przepisy są stosowane jednakowo wobec wszystkich osób i przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, mogą być uzasadnione o tyle, o ile czynią one zadość nadrzędnym względem interesu ogólnego, w zakresie, w jakim interes ten nie jest chroniony przepisami, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę i o ile przepisy te są właściwe, aby zagwarantować osiągnięcie zamierzonego w nich celu oraz nie wychodzą poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia<sup>92</sup>.

242. W świetle specyfiki sporu przed sądem krajowym, pierwszym problemem, jakiemu należy stawić czoło, jest problem identyfikacji celów, do osiągnięcia których się dąży.

243. Przede wszystkim nie sądzę, aby należało badać cel, do osiągnięcia którego dążą władze szwedzkie, zezwalając lub co najmniej powstrzy-

<sup>91</sup> Zob. ww. wyrok w sprawie *Portugaia Construções* (pkt od 21 do 23 i powoływane tam orzecznictwo).

<sup>92</sup> Zob. między innymi ww. wyroki w sprawie *Arbalde i in.* (pkt 34 i 35), w sprawie *Portugaia Construções* (pkt 19), i w sprawie *Wolff & Muller* (pkt 34), a także w sprawie *Komisja przeciwko Luksemburgowi* (pkt 21).





mując się od zakazania działań zbiorowych podjętych przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, ale zidentyfikować te, do których dążą pozwane poprzez podejmowanie wspomnianych działań.

244. W tym znaczeniu niniejsza sprawa odróżnia się do sytuacji, która doprowadziła do wydania ww. wyroku w sprawie Schmidberger, w której Trybunał zbadał jedynie cel władz krajowych, zainspirowany względami związanymi z przestrzeganiem praw podstawowych w zakresie swobody wypowiedzi i gromadzenia się manifestantów, którzy zablokowali autostradę w Brenner, ponieważ w sporze przed sądem krajowym Schmidberger zmierzał do pociągnięcia do odpowiedzialności Republiki Austrii z uwagi na podnoszone przezeń naruszenie jej obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego, powstrzymując się od zapobieżenia stworzenia przeszkody dla swobodnego świadczenia towarów. Trybunał zatem stwierdził, że szczególne cele zgromadzenia manifestantów same z siebie nie były decydujące w kontekście podjęcia sądowego, zainicjowanego przez Schmidberger<sup>93</sup>.

245. Natomiast cele, do których dąży się poprzez działania zbiorowe podejmowane przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym są moim zdaniem decydujące w kontekście sporu, którego stronami są wyłącznie osoby prywatne.

246. W tym względzie, pomimo że postanowienie odsyłające nie jest szczególnie wyraźne, sąd, który je wydał, wspomniał, wśród celów związanych ze wspomnianymi działaniami zbiorowymi, ochronę pracowników oraz walkę z dumpingiem socjalnym.

247. Mogłoby wydawać się, że te dwa cele wykraczają poza cel działalności organizacji związkowej, która polega, co do zasady, na ochronie interesów zawodowych jej własnych członków.

248. Jednakże okoliczność ta nie może prowadzić do nieuwzględnienia możliwości, że podejmowanie działań zbiorowych przez organizacje związków zawodowych pracowników, jak te, które są rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, mogą dotyczyć w rzeczywistości dwóch ww. celów, ponieważ, jak stwierdzono powyżej w odniesieniu do wdrożenia dyrektywy 96/71 do prawa szwedzkiego, chodzi właśnie o metodę zastosowaną przez Królestwo Szwecji w celu zapewnienia, że warunki pracy i zatrudnienia, które wchodzą w zakres zagadnień, o których mowa w tejże dyrektywie i które są określone przez umowy zbiorowe faktycznie stosowane na jego terytorium do przedsiębiorstw krajowych w sektorze budownictwa, będą mogły być rozszerzone na usługodawców zagranicznych delegujących czasowo pracowników na to terytorium. W każdym

<sup>93</sup> Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Schmidberger (pkt 66–68).





razie, nic nie stoi na przeszkodzie, aby takie cele mogły być powoływane przez jednostki<sup>94</sup>.

249. Tymczasem, jak wiadomo, Trybunał orzekł, że wśród nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, które mogą uzasadnić ograniczenie swobodny świadczenia usług, znajduje się zarówno ochrona pracowników, jak i walka z dumpingiem socjalnym<sup>95</sup>, które to wymogi stanowią także podstawę dyrektywy 96/71<sup>96</sup>.

250. Należy zatem zweryfikować, czy korzystanie z prawa do podejmowania działań zbiorowych w celu zmuszenia usługodawcy zagranicznego, już związanego umową zbiorową w państwie członkowskim pochodzenia, do przystąpienia do wszystkich warunków szwedzkiej umowy zbiorowej, faktycznie stosowanej do przedsiębiorstw krajowych tego samego sektora działalności, może prowadzić do osiągnięcia celów, nie wychodząc poza to, co jest konieczne do ich realizacji.

251. Ogólnie rzecz ujmując, należy przypomnieć, że art. 49 WE nie może nakładać na organizacje związkowe obowiązków, które naruszałby samą istotę prawa do podejmowania działań zbiorowych<sup>97</sup>. Ocenę tę należy według mnie rozszerzyć na sytuację, w której, jak okazuje się w niniejszym przypadku, podejmowanie działań zbiorowych jest dozwolone nie tylko w celu chronienia interesów członków związku zawodowego, ale także w celu umożliwienia im dążenia do realizacji słuszych celów uznanych przez prawo wspólnotowe, takich jak ochrona pracowników w ogólności oraz walka z dumpingiem socjalnym w danym państwie członkowskim.

252. Niemniej jednak, ponieważ prawo to nie jest absolutne, jego wykonywanie powinno być pogodzone z wymogiem działania w ogólnym interesie wspólnotowym, którym jest swoboda świadczenia usług we Wspólnocie.

253. W odniesieniu do trzech kwestii wymienionych w pkt 218 niniejszej opinii oraz w świetle orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do art. 49 WE, konieczność wyważenia istniejących interesów prowadzi mnie do sformułowania następujących uwag.

<sup>94</sup> Zob. podobnie, w odniesieniu do powoływania się na względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, wyrok z 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 *Bosman* (Rec. str. I-4921, pkt 86).

<sup>95</sup> Zob. między innymi, w odniesieniu do ochrony pracowników, ww. wyroki w sprawie *Arbalde i in.* (pkt 36), w sprawie *Finalarte i in.* (pkt 33), w sprawie *Portugaia Construções* (pkt 20), i w sprawie *Wolff & Muller* (pkt 35). Co się tyczy walki z dumpingiem socjalnym, zob. ww. wyrok z 19 stycznia 2006 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom* (pkt 61).

<sup>96</sup> Zob. art. 3 dyrektywy 96/71 oraz wyżej wspomniany wyrok z 19 stycznia 2006 r. w sprawie *Komisja przeciwko Niemcom* (pkt 61).

<sup>97</sup> Zob. moje stwierdzenia w uwagach wstępnych powyżej, a także między innymi ww. wyrok w sprawie *Schmidberger* (pkt 80 i powoływane tam orzecznictwo).





**i) w przedmiocie proporcjonalności działań zbiorowych  
w zakresie, w jakim zmierzają one do nałożenia  
stawki płac określonej zgodnie z umową zbiorową  
z Byggnadsarbetareförbundet**

254. Po pierwsze uważam, że art. 49 WE co do zasady nie stoi na przeszkodzie podejmowaniu działań zbiorowych w celu zmuszenia ustawodawcy z państwa członkowskiego do przystąpienia do stawki płacy określonej zgodnie z umową zbiorową faktycznie stosowaną do przedsiębiorstw krajowych znajdujących się w podobnej sytuacji w sektorze budownictwa w państwie członkowskim, na terytorium którego tenże usługodawca deleguje czasowo pracowników.

255. Przede wszystkim taki sposób jest zasadniczo właściwy do osiągnięcia celów, których realizacji służy, ponieważ zwykle zagrożenie podjęciem działań zbiorowych przez organizacje związków zawodowych pracowników najczęściej skłoni pracodawców do zawarcia żądanej umowy zbiorowej. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień rządu szwedzkiego oraz akt sprawy, podjęcie działań zbiorowych z powodu niepodpisania umowy zbiorowej jest w Szwecji rzadkością.

256. Z pewnością należy przypomnieć, że w niniejszym przypadku podjęcie działań zbiorowych pośrednio doprowadziło do utraty przez pracowników lotewskich czasowego zatrudnienia w tym państwie członkowskim.

257. Jednakże, jak zostanie wyjaśnione poniżej, nie sądzę, aby ta sytuacja wynikała z żądań płacowych sensu stricto stawianych przez strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, ale raczej, w konkretnych okolicznościach tej sprawy, z innych warunków określonych w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, której podpisania się one domagały od Laval w ramach prowadzonych działań zbiorowych, a które przedsiębiorstwo to uważało za nadmierne.

258. Następnie wykonywanie prawa do podejmowania działań zbiorowych w celu zmuszenia usługodawcy do przystąpienia do stawki płac stosowanej w omawianym sektorze działalności przyjmującego państwa członkowskiego stanowi, co do zasady, środek mniej ograniczający niż automatyczne poddanie stawkom płac określonym przez ustawodawstwo krajowe, ponieważ umożliwia ono usługodawcy, w ramach systemu negocjacji z właściwymi organizacjami związków zawodowych pracowników, ustalenie wynagrodzenia uwzględniającego jego sytuację w zakresie kosztów, nie umożliwiając mu w każdym razie stosowania stawki płac poniżej tej, która jest określona zgodnie z klauzulą rezerwową zawartą w umowie zbiorowej.





259. Z pewnością taki system może doprowadzić do nieprzewidywalnego skutku, a nawet umożliwić, w pewnych sytuacjach, postawienie nadmiernych żądań płacowych.

260. Jednakże takie okoliczności są nierozzerwalnie związane z systemem zbiorowych stosunków pracy, zbudowanym na negocjacjach między partnerami społecznymi i uprzywilejowującym te negocjacje, a zatem raczej swobodę zawierania umów niż interwencję ustawodawcy krajowego. Nie sądzę, aby na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego mogło to podważyć, poprzez stosowanie podstawowych swobód przepływu zawartych w traktacie, taki wybór organizacji społecznej.

261. Z pewnością prawdą jest, że w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu przed sądem krajowym, Laval była zmuszona do przystąpienia do umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet albo, jak to było w tym przypadku, do odmowy podpisania takiej umowy i ostatecznie do przerwania wykonywania prac na budowie w Vaxholm, bez możliwości skorzystania na przykład z lokautu pracowników.

262. Niemniej jednak uważam, że przyznanie w sytuacji takiej jak obecnie rozpatrywana, że pracodawca może odwołać się do takiego sposobu, nie czyni działań zbiorowych mniej ograniczającymi, ponieważ w szczególności wykonywanie prac, które muszą być zrealizowane, pozostaje wciąż przerwane.

263. Wobec tego, z orzecznictwa odnoszącego się do art. 49 WE oraz do oceny proporcjonalności ograniczeń ustanowionej w nim swobody wynikających ze stosowania przepisów państw członkowskich mających na celu ochronę pracowników, wynika, że rozszerzenie stawki płac (minimalnej) przewidzianej w tych przepisach lub umowy zbiorowej uznanej za powszechnie stosowaną w państwie członkowskim, na wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową, nawet czasowo, na jego terytorium, jest możliwe w przypadku, gdy okaże się, że ochrona przyznana przez te przepisy nie jest zagwarantowana przez wymogi identyczne lub co do zasady porównywalne z tymi, którym podlega przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę<sup>98</sup>.

264. Orzecznictwo to wymaga zatem, aby przyjmujące państwa członkowskie, w szczególności ich sądy, dokonywały oceny równoważności lub zasadniczo porównywalnego charakteru ochrony już oferowanej pracownikom delegowanym przez ustawodawstwo lub umowy zbiorowe w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma usługodawca, w szczególności w odniesieniu do wypłacanego wynagrodzenia.

<sup>98</sup> Wyrok z 28 marca 1996 r. w sprawie C-272/94 Guiot (Rec. str. I-1905, pkt 16 i 17); ww. wyrok w sprawie Arbalde i in. (pkt 51); ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi (pkt 29), i ww. wyrok z 19 stycznia 2006 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom (pkt 44).





265. Jak wynika z tego orzecznictwa porównanie to powinno uwzględnić kwotę wynagrodzenia brutto<sup>99</sup>.

266. W sprawie przed sądem krajowym, i niezależnie od kwestii związanej z obowiązkiem przystąpienia przez Laval do wszystkich warunków przewidzianych w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet poprzez podpisanie porozumienia o przystąpieniu przed otwarciem negocjacji na poziomie wynagrodzenia, należy przypomnieć, że strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym przede wszystkim żądały od tego przedsiębiorstwa, aby wypłacało pracownikom lotewskim delegowanym czasowo do Szwecji płace równe stawce stosowanej przez przedsiębiorstwa sektora budowlanego w Szwecji w regionie sztokholmskim wynoszącej 145 SEK za godzinę (co odpowiada około 16 euro za godzinę); żądanie to było otwarte na negocjacje, których niepowodzenie doprowadziłoby do umożliwienia Laval stosowania stawki płac wynoszącej 109 SEK za godzinę (co odpowiada około 12 euro za godzinę), zgodnie z tym, co przewidywała w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym, klauzula rezerwowa zawarta w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet.

267. W odniesieniu do tych elementów można sformułować dwie uwagi.

268. Z jednej strony, należy zauważyć, że stawka płac, jakiej żądają strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, nie jest stawką stosowaną wobec każdej osoby (w rozpatrywanym sektorze działalności) na terytorium szwedzkim, używając terminologii zastosowanej w orzecznictwie przywoływanym w pkt 263 powyżej. Jednakże nie sądzę, aby w niniejszym przypadku okoliczność ta była decydująca, ponieważ wydaje się, iż przed sądem krajowym nie kwestionowano faktu, że płaca ta była wymagana we wszystkich przedsiębiorstwach sektora działalności w regionie, do którego byli oddelegowani pracownicy lotewscy w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy, znajdujący się w podobnej sytuacji do firmy Laval. Ponadto okoliczność ta wydaje się być bez znaczenia z uwagi na fakt, że Laval miała możliwość, przewidzianą w samej umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, aby sprzeciwić się żądaniom płacowym.

<sup>99</sup> Zob. ww. wyrok z 14 kwietnia 2005 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom (pkt 29). Należy zauważyć, że w ww. wyroku w sprawie Mazzoleni i ISA, Trybunał zażądał, aby sąd krajowy uwzględnił płace netto w porównaniu warunków płacowych, ale stanowisko to jest uzasadnione, według mnie, bardzo szczególnymi okolicznościami sprawy, w której Trybunał orzekal, ponieważ chodziło o przedsiębiorstwo z siedzibą w regionie przygranicznym, do którego niektórzy pracownicy mogli być ściągnięci, do celów świadczenia usług przez przedsiębiorstwo, aby wykonywać w niepełnym wymiarze godzin i w krótkich okresach, część swej pracy na terytorium przygranicznego państwa członkowskiego innego niż to, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę.





269. Z drugiej strony, z okoliczności sprawy przed sądem krajowym, jak to przyznały w uwagach na piśmie pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym strony, wynika, że gdyby działania zbiorowe przez nie podjęte doprowadziły do podpisania przez Laval porozumienia o przystąpieniu do umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, Laval mogłaby doprowadzić do niepowodzenia negocjacji w sprawie średniej stawki płac i zastosować stawkę płac wynoszącą 109 SEK za godzinę, zgodnie ze wspomnianą umową.

270. Wynika z tego, że o ile takie wynagrodzenie stanowi płacę brutto, do sądu krajowego należy porównanie jej ze stawką, która była wypłacana przez Laval pracownikom lotewskim.

271. W tym względzie, należy także przypomnieć, że jak wynika z postanowienia odsyłającego, Laval wypłacała swym pracownikom wynagrodzenie miesięczne w wysokości około 13 650 SEK (czyli około 1500 euro), oraz różne dodatki w naturze.

272. W związku z tym, uważam, że skoro sąd krajowy musiał dokonać porównania kwot brutto wynagrodzenia i ponieważ wynagrodzenia przywołane powyżej odpowiadają rzeczywiście kwotom płac brutto, sąd a quo powinien zweryfikować, czy wynagrodzenie wypłacane przez Laval było identyczne lub zasadniczo porównywalne z wynagrodzeniem określonym w klauzuli rezerwowej zawartej w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, stosowanej w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym. W tym względzie sąd krajowy powinien także zweryfikować, czy różne dodatki w naturze wypłacane przez Laval nie stanowią świadczeń wypłacanych z tytułu zwrotu wydatków poniesionych ze względu na oddelegowanie.

273. Gdyby wynagrodzenie wypłacane przez Laval nie było identyczne lub zasadniczo porównywalne z wynagrodzeniem przewidzianym w klauzuli rezerwowej zawartej w umowie z Byggnadsarbetareförbundet, o czym jestem przekonany, można byłoby wnioskować, że działania zbiorowe, w zakresie w jakim zmierzają do nałożenia stawki płac przewidzianej przez umowę zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet, nie byłyby nieproporcjonalne do celów ochrony pracowników i walki z dumpingiem socjalnym.

274. W każdym razie dodaję, że wbrew twierdzeniom niektórych podmiotów uczestniczących w postępowaniu przed Trybunałem, w tym Laval, taka ocena nie narusza negatywnego aspektu wolności stowarzyszania się usługodawcy lub pracowników, których deleguje, czyli prawa do nieprzystępowania do związku zawodowego lub wycofania się z niego<sup>100</sup>, którego poszanowanie moim zdaniem Trybunał także powinien zapewnić.

<sup>100</sup> Na temat tego aspektu swobody stowarzyszania się zob. orzecznictwo wspomniane w pkt 70 niniejszej opinii.





275. W tym względzie należy podkreślić, że w ww. wyroku w sprawie Gustafsson przeciwko Szwecji, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że Królestwo Szwecji nie uchybiło swemu obowiązkowi zagwarantowania praw skarżącego, ustanowionych w art. 11 EKPC, w sytuacji, gdy ten szwedzki pracodawca sektora remontowego został w wyniku działań zbiorowych podjętych w formie blokady i działania solidarnościowego przez kilka organizacji związków zawodowych pracowników w celu skłonienia go do podpisania umowy zbiorowej, zmuszony do zaprzestania swojej działalności w tym sektorze. W swej ocenie bowiem Europejski Trybunał Praw Człowieka co do zasady podkreślił, że pomimo presji wywieranej na skarżącego, nie był on zobowiązany do przystąpienia do organizacji związku zawodowego pracodawców będących sygnatariuszami umowy, ale mógł wybrać podpisanie porozumienia o przystąpieniu do wspomnianej umowy zbiorowej, które umożliwiłoby mu zawarcie klauzul dostosowanych do szczególnego charakteru jego działalności i które nie wydawało się powodować z punktu widzenia ekonomicznego niedogodności, które zmuszałyby go do przystąpienia do związku zawodowego pracodawców<sup>101</sup>.

276. Taka jest według mnie także sytuacja Laval, która nigdy nie twierdziła, że podpisanie porozumienia o przystąpieniu do umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet oznaczało takie niedogodności ekonomiczne, że skłoniłoby ją to do przystąpienia do szwedzkiego związku zawodowego pracodawców sektora budownictwa (Sveriges Bygginindustier).

277. Ponadto, nie można także utrzymywać, że negatywny aspekt swobody stowarzyszania się pracowników lotewskich nie został tu uwzględniony, ponieważ zgodnie z zasadami znajdującymi zastosowanie do zbiorowych stosunków pracy w Szwecji, pracodawca będący stroną porozumienia o przystąpieniu powinien umożliwiać wszystkim pracownikom, których zatrudnia, bez względu na ich ewentualną przynależność do organizacji związkowych, korzystanie z warunków pracy i zatrudnienia przewidzianych w rozpatrywanej umowie zbiorowej.

278. Po przedstawieniu tych uwag, bardzo możliwe jest, że porównanie wynagrodzeń brutto, o którym mowa powyżej w pkt 272 i 273 niniejszej opinii, ostatecznie nie jest konieczne w sprawie przed sądem krajowym, biorąc pod uwagę okoliczność szczególną dla rozpatrywanej sytuacji<sup>102</sup>, a mianowicie tę, że Laval, nawet przed skorzystaniem z możliwości zasto-

<sup>101</sup> Wyżej wymieniony wyrok, pkt 52.

<sup>102</sup> w rzeczywistości z odpowiedzi pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym na pytania pisemne postawione przez Trybunał wynika, że praktyka polegająca na uzależnieniu stosowania stawki płac, przewidzianej lub określonej zgodnie z umową zbiorową, od przystąpienia przez pracodawcę do wszystkich warunków przewidzianych we wspomnianej umowie, nie stanowi charakterystycznej cechy szwedzkiego modelu zbiorowych warunków pracy.







sowaniem stawki płac określonej zgodnie z klauzulą rezerwową zawartą w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, powinna przystąpić do wszystkich warunków przewidzianych w tej umowie.

**ii) W przedmiocie proporcjonalności działań zbiorowych w zakresie, w jakim zmierzają one do nałożenia wszystkich warunków przewidzianych przez umowę zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet**

279. W rezultacie to właśnie odmowa Laval przystąpienia do wszystkich warunków określonych w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, które to przedsiębiorstwo uznawało za nadmierne, doprowadziła pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym strony (i dała im możliwość) do podjęcia rozpatrywanych działań zbiorowych. Konkretniej, jeśli Laval podpisałaby porozumienie o przystąpieniu do umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, przystąpienie to przyniosłoby jej korzyść w postaci pokoju społecznego, zgodnie z MBL, a ten pokój społeczny mógłby następnie umożliwić jej rozpoczęcie negocjacji w sprawie stawki płac, na podstawie postanowień tej umowy.

280. Otóż w tym względzie wydaje mi się, że fakt uzależnienia nawet samej możliwości zastosowania danej stawki płac od wcześniejszego przystąpienia do wszystkich warunków przewidzianych przez umowę zbiorową, które miałyby faktycznie zastosowanie do przedsiębiorstw tego samego sektora działalności, znajdujących się w podobnej sytuacji, posiadających siedziby w Szwecji, wykracza poza to co jest konieczne do zapewnienia ochrony pracownikom i zapobieżenia dumpingowi socjalnemu.

281. Ocena ta obejmuje a fortiori sytuację, w której, jak w sprawie przed sądem krajowym, przedsiębiorstwo, które deleguje czasowo pracowników w przyjmującym państwie członkowskim jest związane umową zbiorową zgodnie z prawem podpisaną w innym państwie członkowskim. W takiej sytuacji bowiem byłoby moim zdaniem sprzeczne z zasadą proporcjonalności poddanie, także w wyniku działań zbiorowych podjętych zgodnie z prawem wewnętrznym, usługodawcy innego państwa członkowskiego albo warunkom, które nie zmierzają do osiągnięcia celów, w odniesieniu do których prowadzenie działań zbiorowych jest uzasadnione, albo warunkom, które pokrywają się z tymi, którym tenże usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym posiada siedzibę, w szczególności na mocy umowy zbiorowej zawartej we wspomnianym państwie członkowskim.

282. Podejście to jest według mnie zgodne z orzecnictwem, które wymaga, z jednej strony, aby warunki od których uzależnione jest świadczenie usług w kontekście czasowego delegowania pracowników, przewi-





dziane przez przepisy przyjmującego państwa członkowskiego, przyznawały danym pracownikom rzeczywistą korzyść, która w znaczący sposób przyczynia się do ich ochrony socjalnej<sup>103</sup> oraz z drugiej strony, jak już zostało stwierdzone powyżej, aby ochrona, jaką te warunki oferują, nie była już gwarantowana poprzez obowiązki identyczne lub zasadniczo porównywalne, którym usługodawca już podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę.

283. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sytuację, która jest rozpatrywana przed sądem krajowym, analizować w świetle tego orzecznictwa. Granice, jakie to orzecznictwo nakładałoby na działania zbiorowe podejmowane na terytorium państwa członkowskiego, zgodnie z prawem wewnętrznym, nie stanowiłyby bowiem nieproporcjonalnego i niemożliwego do przyjęcia naruszenia prawa do podejmowania tychże działań, negatywnie wpływającego na samą istotę chronionego prawa<sup>104</sup>.

284. Aby dokonać oceny proporcjonalności działań zbiorowych podjętych przez strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, sąd ten – badając warunki umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, do przystąpienia do których działania te miały zmusić Laval, nawet przed rozpoczęciem jakichkolwiek negocjacji w sprawie stosowanej stawki płac lub zastosowaniem stawki płac przewidzianej w klauzuli rezerwowej zawartej w tejże umowie – powinien:

– z jednej strony, w odniesieniu do ewentualnych warunków pracy i zatrudnienia przewidzianych w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet – które, jak wskazano w rozważaniach dotyczących dyrektywy 96/71, odnosiły się do zagadnień innych niż te, które są wymienione w jej art. 3 ust. 1 akapit pierwszy – zweryfikować, czy gdyby warunki te były objęte przepisami polityki publicznej w Szwecji, w rozumieniu art. 3 ust. 10 tejże dyrektywy, poddanie Laval takim warunkom nie wykraczałoby poza to co jest konieczne do osiągnięcia celów rozpatrywanych działań zbiorowych;

– z drugiej strony, w odniesieniu do innych warunków przewidzianych w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, zweryfikować, czy warunki te przyznają rzeczywistą korzyść, która w znaczący sposób przyczynia się do ich ochrony socjalnej pracowników delegowanych oraz czy nie pokrywają się one z ewentualną ochroną identyczną lub zasadniczo porównywalną do tej, jaka jest im oferowana przez ustawodawstwo lub umowę zbiorową mającą zastosowanie do Laval w państwie członkowskim, w którym posiada ona siedzibę.

<sup>103</sup> Zob. ww. wyrok w sprawie Wolff & Müller (pkt 38).

<sup>104</sup> Zob. ww. wyrok w sprawie Schmidberger (pkt 80).





285. W tym względzie za stosowne uważam sformułowanie kilku uwag dotyczących niektórych warunków przewidzianych przez umowę zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet, na temat których strony długo debatowały przed Trybunałem, czyli składek ubezpieczeniowych jakie powinien zapłacić pracodawca, „dodatkowych groszy” uiszczanych przez pracodawcę na rzecz różnych podmiotów szwedzkich, a także prowizji wypłacanej przez pracodawcę na rzecz Byggnadsarbetareförbundet, odpowiadającej, przynajmniej na pozór, wynagrodzeniu za działalność w zakresie kontroli płac prowadzoną przez lokalne oddziały tego związku zawodowego.

286. W pierwszym rzędzie, w odniesieniu do tych pierwszych składek, z uwag stron w postępowaniu przed sądem krajowym, a także ich odpowiedzi na pytania pisemne postawione przez Trybunał wynika, że składki te obejmowały pięć rodzajów ubezpieczenia, które powinny być zawarte z towarzystwem szwedzkim, a których koszt całkowity, w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym, wynosił 5,9% całości płac. Konkretniej, składały się one odpowiednio z grupowego ubezpieczenia zbiorowego zwanego „AGS”, gwarantującego świadczenia w przypadku choroby, dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego zwanego „SAF-LO”, z którego może korzystać pracownik po ukończeniu 55-ego roku życia, ubezpieczenia zwanego „AGB”, które zapewnia świadczenia w przypadku bezrobocia, grupowego ubezpieczenia na wypadek śmierci zwanego „TGL”, gwarantującego pomoc finansową osobom pozostałym przy życiu w przypadku śmierci pracownika oraz ubezpieczenia pokrywającego wypadki przy pracy, zwanego „TFA”. Wyżej wspomniane składki na ubezpieczenia AGS i SAF-LO stanowią odpowiednio 1,2% oraz 4,2% całości płac, czyli ogółem 5,4% tych płac. Składki na trzy pozostałe ubezpieczenia stanowią łącznie 0,5% całości płac.

287. Należy podnieść, że zarówno przed sądem krajowym, jak i przed Trybunałem, Laval oświadczyła, że zdecydowanie sprzeciwia się obowiązkowi przystąpienia do dwóch pierwszych ubezpieczeń. W odniesieniu do pierwszego, jej sprzeciw był oparty na okoliczności, że dostęp do korzyści z AGS dla zatrudnionego pracownika byłby uzależniony od uzyskiwania dochodu przynajmniej prawo do ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu szwedzkiej ustawy w sprawie zabezpieczenia społecznego [lagen (1962:381) om allmän försäkring], podczas gdy z prawa wspólnotowego wynika, że pracownik czasowo delegowany na terytorium państwa członkowskiego zachowuje swą przynależność do systemu ubezpieczeń społecznych w państwie członkowskim swego zamieszkania. W odniesieniu do drugiego, Laval wątpił, by był on korzystny dla pracowników delego-



wanych, ponieważ świadczenia, do jakich przyznaje prawo takie ubezpieczenie, z jednej strony zakładają, że pracownik ukończył 55-ty rok życia, a zatem co do zasady bardzo odległy termin płatności, a z drugiej strony łączą się z aktywnym zarządzaniem w trybie zarządzania kapitałem, który może spowodować wiele problemów praktycznych i finansowych, w tym łączne zarządzanie funduszami w kilku państwach członkowskich. Ponadto, Laval podkreśliła, że uzupełniające zawodowe systemy emerytalne są wyraźnie wyłączone z obowiązywania minimalnej stawki płac, o której mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71.

288. Na argumenty te nie pozostaje obojętny, przynajmniej w odniesieniu do ubezpieczenia AGS, o ile wykładnia szwedzkiej ustawy w sprawie zabezpieczenia społecznego proponowana przez Laval, jest prawidłowa. Wykładni tej nie kwestionowały przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, ale to do sądu krajowego należy jej zweryfikowanie.

289. Jak bowiem przypomina dwudziesty pierwszy ustęp dyrektywy 96/71, rozporządzenie nr 1408/71, które ustala przepisy mające zastosowanie do świadczeń i składek w ramach zabezpieczenia społecznego pracowników najemnych przemieszczających się w ramach Wspólnoty, przewiduje w art. 14 ust. 1 a), zgodnie z zasadą jedności ustawodawstwa, która nadaje kierunek temu rozporządzeniu, że pracownik zatrudniony w jednym państwie członkowskim, który jest czasowo delegowany przez swoje przedsiębiorstwo na terytorium innego państwa członkowskiego na przewidywany okres nieprzekraczający dwunastu miesięcy, podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego w zakresie zabezpieczenia społecznego<sup>105</sup>.

290. W związku z tym, z zastrzeżeniem wykładni szwedzkiej ustawy w sprawie zabezpieczenia społecznego, wydaje mi się, że strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym nie mogły wymagać od Laval, w ramach prowadzonych przez nie działań zbiorowych, aby przedsiębiorstwo to przystąpiło do ubezpieczenia AGS, o którym mowa w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet.

291. Oceny tej nie wydaje się podważać argument podniesiony przez strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym w ich odpowiedziach na pytania pisemne postawione przez Trybunał, oparty na okoliczności, że Laval mogła domagać się zwolnienia z obowiązku zapłaty składek na ubezpieczenie AGS. Nie tylko bowiem możliwość taka wydawała się być wykluczona w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy

<sup>105</sup> Zob., w odniesieniu do art. 14 rozporządzenia nr 1408/71, ostatnio wydany wyrok z 26 stycznia 2006 r. w sprawie C-2/05 Herbosch Kiere (Zb.Orz. str. I-1079).



przed sądem krajowym, ale wydawała się ona, w każdym razie, opierać na zasadzie sprzecznej z art. 14 ust. 1 a) rozporządzenia nr 1408/71, które przewiduje stosowanie ustawy w sprawie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, na terytorium którego pracownik wykonuje zwykle swoją działalność zarobkową, wobec pracowników czasowo delegowanych do innego państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający dwunastu miesięcy.

292. W odniesieniu do pozostałych trzech składek na ubezpieczenie, stwierdzę jedynie, że wydaje mi się co najmniej dziwne, że ww. dodatki AGB są pobierane w celu ubezpieczenia ryzyka bezrobocia, podczas gdy z definicji pracownicy delegowani nie mają na celu włączenia się do rynku zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego.

293. Jednakże do sądu krajowego należy zweryfikowanie, w świetle wszystkich istotnych okoliczności sprawy przed sądem krajowym, czy ubezpieczenia, których zapłaty żądano od Laval, spełniały kryteria określone w pkt 284 powyżej.

294. W drugim rzędzie, w odniesieniu do świadczeń zwanych „dodatkowymi groszami”, zauważam, że zgodnie z niekwestionowanymi wyjaśnieniami, jakich udzieliły strony pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym w ich odpowiedziach na pytania pisemne postawione przez Trybunał, należności te stanowiły 0,8% całości płac wypłacanych przez pracodawcę. Były one wypłacane szwedzkiej spółce ubezpieczeniowej na rzecz poszczególnych beneficjentów, zgodnie z następującym kluczem podziału: 0,4% było wypłacane na rzecz szwedzkiej spółki ubezpieczeniowej gwarantującej ubezpieczenie na wypadek śmierci i pomoc finansową dla osób pozostających przy życiu po śmierci pracownika oraz ubezpieczenie obejmujące wypadki, do jakich doszło poza czasem pracy; około 0,3% było przeznaczonych na finansowanie funduszy na rzecz badań szwedzkich przedsiębiorstw sektora budownictwa [Svenska Byggbranchens Utvecklingsfond (SBUF)], w celu wsparcia badań i rozwoju sektora budownictwa oraz nowych metod w tym sektorze; około 0,03% było wypłacane na rzecz szwedzkiej spółki mającej za zadanie dostosowanie stanowisk pracy dla osób o ograniczonej zdolności poruszania się oraz ich reedukację; około 0,04% stanowiło dotację na rzecz szkolenia zawodowego oraz wspierania rozwoju w sektorze budownictwa, wreszcie 0,02% finansowało koszty administracji i zarządzania ponoszone przez ww. szwedzką spółkę ubezpieczeniową zobowiązaną do wypłacania ich odpowiednim beneficjentom czterech świadczeń, które właśnie zostały wymienione.

295. Otóż wydaje mi się, że niektóre ze świadczeń żądanych od Laval w ramach działań zbiorowych prowadzonych przez strony pozwane w po-





stępowaniu przed sądem krajowym, czyli świadczenia subwencionujące SBUF i szkolenie zawodowe w sektorze budownictwa, nie przedstawiają albo żadnego związku z ochroną pracowników, albo żadnej realnej korzyści przyczyniającej się w znacznym stopniu do ochrony socjalnej pracowników delegowanych.

296. W trzecim rzędzie, w odniesieniu do prowizji za kontrolę płac wypłacanych lokalnym oddziałom Byggnadsarbetareförbundet, należy podnieść, że jak wynika z uwag pozwanych w postępowaniu przed sądem krajowym przedstawionych w ich odpowiedziach na pytania pisemne postawione przez Trybunał, prowizja ta, która stanowiła 1,5% całości płac pracowników sektora budownictwa w odniesieniu każdego okresu kontroli, służy licznym celom, z których pierwszym jest weryfikacja czy pracodawca wypłaca wynagrodzenie uzgodnione przez partnerów społecznych, w świetle między innymi szczególnych właściwości sektora budownictwa, w ramach którego istnieje duża mobilność pracowników oraz zróżnicowane formy wynagrodzenia. Kontroli wynagrodzeń dokonuje się raz na cztery do ośmiu tygodni na podstawie list imiennych, kierowanych przez pracodawców do lokalnych oddziałów Byggnads. Według pozwanych przed sądem krajowym, ta okresowa kontrola umożliwiła podniesienie poziomu płac kilkuset pracowników, w tym pracowników niezrzeszonych w związku zawodowym, w wyniku corocznych podwyżek płac uzgodnionych, ale niewypłaconych przez pracodawców. Poza konkretną weryfikacją wypłaty wynagrodzeń, taka kontrola umożliwia także sporządzenie statystyk dotyczących płac służących jako podstawa dla negocjacji zbiorowych z organizacjami pracodawców. Pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym podkreśliły także, że działalność kontrolna spowodowała duży deficyt w okresie pomiędzy 2001 a 2005 r. oraz że sumy wypłacone przez pracodawcę stanowią wynagrodzenie za rzeczywistą pracę, z czego korzystają pracownicy niezależnie do ich przynależności do organizacji związku zawodowego.

297. Ogólnie rzecz ujmując, wydaje mi się, że kontrola takiego rodzaju jak przewidziana w umowie zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet stanowi warunek nierozzerwalnie związany ze stosowaniem stawki płac określonej zgodnie z tą umową. W związku z tym, o ile zostanie przyjęta zasada, zgodnie z którą art. 49 WE nie stoi na przeszkodzie temu, by organizacje związków zawodowych mogły w drodze działań zbiorowych narzucać usługodawcy zagranicznemu stosowanie stawki płac określonej zgodnie z umową zbiorową faktycznie stosowaną do przedsiębiorstw krajowych tego samego sektora działalności, znajdujących się w podobnej sytuacji; prawo wspólnotowe powinno zaś zagwarantować tym organi-





zaczom możliwość domagania się przestrzegania tych zasad za pomocą właściwych środków.

298. Pozostaje zatem do rozstrzygnięcia kwestia, czy w sytuacji takiej jak rozpatrywana w sprawie przed sądem krajowym, poddanie Laval obowiązkowi zapłaty prowizji od kontroli wynagrodzeń, pobieranej przez lokalne oddziały Byggnadsarbetareförbundet, wykracza ponad to, co jest konieczne do osiągnięcia celu zmierzającego do zapewnienia pracownikom delegowanym wypłaty wynagrodzenia, które zostało określone zgodnie z umową zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet.

299. O ile taka ocena jest relatywnie hipotetyczna oraz, w świetle moich uwag przedstawionych powyżej, nie jest ściśle konieczna do rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym, można jednak sformułować kilka stwierdzeń ogólnych.

300. Według mnie, taka prowizja mogłaby być pobierana jedynie w przypadku kontroli rzeczywiście przeprowadzonych. Oznacza to, biorąc pod uwagę czasowy charakter okresu delegowania pracowników oraz cel kontroli wynagrodzeń, że kontrole mogłyby być przeprowadzane w tym okresie, dzięki czemu jej wyniki mogłyby przyczynić się w znacznym stopniu do ochrony pracowników delegowanych.

301. Taka prowizja powinna zatem także odzwierciedlać realne koszty poniesione na działalność kontroli wynagrodzeń i nie służyć finansowaniu działalności związków zawodowych niezwiązanej z tym celem. W przeciwnym wypadku istniałoby ryzyko, zwłaszcza w przypadku potrącania prowizji z wynagrodzeń pracowników delegowanych, zgodnie z postanowieniami umowy zbiorowej, powstania zakłóceń bądź w aspekcie negatywnym swobody stowarzyszania się tych pracowników, bądź co najmniej w swobodnym dysponowaniu przez nich ich wynagrodzeniem, pozbawiając ich w ten sposób prawa własności do niego w rozumieniu art. 1 protokołu nr 1 do EKPC.

302. W tym względzie chciałbym zaznaczyć, że takie zakłócenie zostało ostatnio stwierdzone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku w sprawie Evaldsson i in. przeciwko Szwecji, w odniesieniu do potrąceń, dokonywanych przez pracodawcę szwedzkiego z wynagrodzeń pracowników nienależących do związku zawodowego Byggnadsarbetareförbundet, przeznaczonych na finansowanie kontroli wynagrodzeń uzgodnionych zgodnie z umową zbiorową z Byggnadsarbetareförbundet, w sytuacji gdy brak wystarczającej przejrzystości w rachunkach lokalnego oddziału związku zawodowego Byggnadsarbetareförbundet wykluczał, w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy, aby ci pracownicy byli poinformowani o przeznaczeniu tych potrąconych kwot, pozbawiając ich



w ten sposób możliwości zweryfikowania, czy nie finansują one działalności związków zawodowych niezwiązanej z kontrolą wynagrodzeń, sprzecznej z ich przekonaniem<sup>106</sup>.

303. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł zatem, że zakłócenie spokojnego korzystania z dóbr tychże pracowników było nieproporcjonalne do leżącego w interesie ogólnym celu ochrony pracowników sektora budownictwa sensu largo, jakiemu służyła kontrola wynagrodzeń dokonywana przez wspomnianą organizację związku zawodowego. Zakłóceniu temu Królestwo Szwecji powinno było się sprzeciwić, w celu zapewnienia ochrony praw danych pracowników wynikających z art. 1 protokołu nr 1 EKPC<sup>107</sup>.

304. W niniejszej sprawie sąd krajowy powinien moim zdaniem także uwzględnić to orzecznictwo, o ile uważa, że rozstrzygnięcie sporu zawisłego przed nim zależy od zbadania proporcjonalności poddania Laval obowiązkowi wypłaty prowizji od kontroli wynagrodzeń, który to obowiązek miał zostać nałożony na Laval na mocy umowy zbiorowej z Byggnadsarbetareförbundet, do podpisania której pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym chciały zmusić to przedsiębiorstwo w ramach prowadzonych przez nie działań zbiorowych.

305. Wreszcie, aby uzupełnić problematykę dotyczącą proporcjonalności ograniczeń wynikających z działań zbiorowych rozpatrywanych w niniejszej sprawie, nie sądzę, aby w ramach badania, które sąd krajowy będzie musiał przeprowadzić w tym względzie – obejmującego ocenę zasadności postępowania wszczętego przez Laval przeciwko organizacjom związków zawodowych pracowników przed sądem krajowym – powinien on dokonać rozróżnienia wśród pozwanych w toczącym się przed nim postępowaniu na, z jednej strony, Byggnadsarbetareförbundet i lokalny oddział związku zawodowego, które rozpoczęły blokadę oraz, z drugiej strony, SEF, które prowadziło działanie solidarnościowe.

306. Pomimo bowiem, że to ostatnie działanie doprowadziło do przerwania prac na budowie w gminie Vaxholm i zasadniczo przyczyniło się do zaprzestania delegowania przez Laval pracowników lotewskich na tę budowę, działanie to z prawnego punktu widzenia bezwzględnie uzależnione było od rozpoczęcia blokady.

307. Ze wszystkich tych względów, uważam że w sytuacji, w której państwo członkowskie nie posiada systemu uznawania zbiorowych umów za powszechnie stosowane, dyrektywa 96/71 i art. 49 WE nie stoją na prze-

<sup>106</sup> Wyrok z 13 lutego 2007 r., dotychczas nieopublikowany, pkt 8, 61 i 62.

<sup>107</sup> Ibidem, pkt 54, 55 i 63.





szkodzie temu, by organizacje związków zawodowych usiłowały, poprzez podejmowanie działań zbiorowych w formie blokady lub działania solidarnościowego, zmusić usługodawcę innego państwa członkowskiego do przystąpienia do stawki płac, określonej zgodnie z porozumieniem o przystąpieniu do umowy zbiorowej, faktycznie stosowanej do przedsiębiorstw krajowych tego samego sektora działalności znajdujących się w podobnej sytuacji, zawartej w pierwszym państwie członkowskim, na terytorium którego delegowani są czasowo pracownicy innego państwa członkowskiego, o ile działania te są uzasadnione względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona pracowników oraz walka z dumpingiem socjalnym, i nie są prowadzone w sposób nieproporcjonalny w stosunku do realizacji tych celów. W ramach badania proporcjonalności działań zbiorowych, sąd krajowy powinien między innymi zweryfikować, czy warunki pracy i zatrudnienia, przewidziane w umowie zbiorowej rozpatrywanej w sprawie przed sądem krajowym i od jakich organizacje związkowe uzależniły stosowanie ww. stawki płac, są zgodne z art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71 oraz czy inne warunki, którym podlega także stosowanie tejże stawki, oznaczają rzeczywistą korzyść, która przyczyniałaby się w znacznym stopniu do ochrony socjalnej pracowników delegowanych oraz nie pokrywają się z ewentualną ochroną, identyczną lub zasadniczo porównywalną do tej, jaka jest oferowana tym pracownikom przez ustawodawstwo lub umowę zbiorową znajdujące zastosowanie do usługodawcy w państwie członkowskim, w którym posiada on siedzibę.

## VI – Wnioski

308. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby odpowiedział w następujący sposób na pytania prejudycjalne postawione przez Arbetsdomstolen:

„W sytuacji, w której państwo członkowskie nie posiada systemu uznawania zbiorowych umów za powszechnie stosowane, dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług i art. 49 WE powinny być interpretowane w ten sposób, że stoją na przeszkodzie temu, by organizacje związków zawodowych usiłowały, poprzez podejmowanie działań zbiorowych w formie blokady lub działania solidarnościowego, zmusić usługodawcę innego państwa członkowskiego do przystąpienia do stawki płac, określonej zgodnie z porozumieniem o przystąpieniu do umowy zbiorowej, faktycznie stosowanej do przedsiębiorstw krajowych





tego samego sektora działalności znajdujących się w podobnej sytuacji, zawartej w pierwszym państwie członkowskim, na terytorium którego delegowani są czasowo pracownicy innego państwa członkowskiego, o ile działania zbiorowe są uzasadnione względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona pracowników oraz walka z dumpingiem socjalnym, i nie są prowadzone w sposób nieproporcjonalny w stosunku do realizacji tych celów.

W ramach badania proporcjonalności działań zbiorowych, sąd krajowy powinien między innymi zweryfikować, czy warunki pracy i zatrudnienia, przewidziane w umowie zbiorowej rozpatrywanej w sprawie przed sądem krajowym i od jakich organizacje związkowe uzależniły stosowanie ww. stawki płac, są zgodne z art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71 oraz czy inne warunki, którym podlega stosowanie tej stawki, oznaczają rzeczywistą korzyść, która przyczyniałaby się w znacznym stopniu do ochrony socjalnej pracowników delegowanych oraz nie pokrywają się z ewentualną ochroną, identyczną lub zasadniczo porównywalną do tej, jaka jest oferowana tym pracownikom przez ustawodawstwo lub umowę zbiorową znajdujące zastosowanie do usługodawcy w państwie członkowskim, w którym posiada on siedzibę”.





**ISTOTNE ZASTRZEŻENIE PRAWNE :** Informacje zamieszczone na niniejszej stronie objęte są klauzulą wyłączającą odpowiedzialność i są chronione prawem autorskim

## **WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2007 r.\***

Swobodne świadczenie usług – Dyrektywa 96/71/WE – Delegowanie pracowników w obszarze budownictwa – Krajowe przepisy prawne ustalające warunki pracy i zatrudnienia dotyczące kwestii, o których mowa w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g), z wyjątkiem minimalnej stawki płacy – Układ zbiorowy w sektorze budownictwa, którego postanowienia ustalają korzystniejsze warunki lub dotyczą innych kwestii – Próba zmuszenia przez organizacje związkowe za pomocą akcji protestacyjnych przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich do podjęcia negocjacji w każdym konkretnym przypadku w celu ustalenia wysokości stawki wynagrodzenia, jaka powinna być wypłacana pracownikom oraz do przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa

W sprawie C-341/05  
mającej za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Arbetsdomstolen (Szwecja) postanowieniem z dnia 15 września 2005 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 września 2005 r., w postępowaniu:

**Laval un Partneri Ltd**

przeciwko

**Svenska Byggnadsarbetareförbundet,**

**Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan,**

**Svenska Elektrikerförbundet,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Löhmus (sprawozdawca) i L. Bay Larsen, prezesi izb, R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Küris, E. Levits i A. Ó Caoimh, sędziowie,  
rzecznik generalny: P. Mengozzi,  
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

\* Język postępowania: szwedzki.





uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 stycznia 2007 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Laval un Partneri Ltd przez A. Elméra oraz M. Agella, advokater,
- w imieniu Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan oraz Svenska Elektrikerförbundet przez D. Holkego, przedstawiciela prawnego oraz przez P. Kindbloma oraz U. Öberga, advokater,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Krusego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Wimmera oraz L. Van den Broeck, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez T. Bočeka, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu duńskiego przez J. Moldego oraz J. Beringa Liisberga, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme oraz C. Schulze-Bahr, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez L. Uibo, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez N. Díaz Abad, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a oraz O. Christmann, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii przez D. O'Hagana oraz C. Loughlin, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez B. O'Moore'a, SC oraz N. Traversa, BL,
- w imieniu rządu łotewskiego przez E. Balode-Burakę oraz K. Bārdiņę, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu litewskiego przez D. Kriaučiūnasa, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer oraz G. Hessego, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez J. Pietrasa oraz M. Korolca, a także przez M. Szymańską, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego przez E. Bygglin oraz J. Himmanen, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez E. O'Neill oraz D. Andersona, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu islandzkiego przez F. Birgissona, działającego w charakterze pełnomocnika,





– w imieniu rządu norweskiego przez K. Waage, E. Jarbo oraz F. Sejersteda, działających w charakterze pełnomocników,  
– w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez J. Enegreña, E. Traversę oraz K. Simonssona, działających w charakterze pełnomocników,  
– w imieniu organu nadzorczego EFTA przez A.T. Andersena, N. Fengerę oraz B. Alterskjæra, działających w charakterze pełnomocników,  
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 maja 2007 r., wydaje następujący

## Wyrok

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 WE i 49 WE oraz dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, str. 1).

2. Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu zawisłego pomiędzy Laval un Partneri Ltd (zwanym dalej „Laval”), spółką prawa lotewskiego z siedzibą w Rydze (Łotwa) a Svenska Byggnadsarbetareförbundet (szwedzkim związkiem zawodowym pracowników sektora budownictwa i robót publicznych, zwanym dalej „Byggnads”), Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan (oddziałem związkowym nr 1 tego związku zawodowego, zwanym dalej „Byggettan”) oraz Svenska Elektrikerförbundet (szwedzkim związkiem zawodowym elektryków, zwanym dalej „Elektrikerna”) w przedmiocie postępowania wszczętego przez tę spółkę po pierwsze o stwierdzenie niezgodności z prawem akcji protestacyjnej Byggnads i Byggettan obejmującej swoim zasięgiem wszystkie place budowy, na których prace wykonuje spółka, oraz akcji solidarnościowej Elektrikerna polegającej na blokadzie wszystkich będących w toku prac związanych z elektryką, a po drugie o nakazanie zaprzestania tych akcji i po trzecie, o obciążenie organizacji związkowych zapłatą odszkodowania za poniesioną szkodę.

## Ramy prawne

### Uregulowania wspólnotowe

3. Motywy szósty, trzynasty, siedemnasty i dwudziesty drugi dyrektywy 96/71 mają następujące brzmienie:

„Wykraczający poza granice państwowe stosunek pracy stwarza problemy w zakresie ustawodawstwa stosowanego w dziedzinie stosunków





pracy; w interesie stron należy ustalić warunki [pracy i zatrudnienia] regulujące planowany stosunek pracy;”

„Przepisy prawne państw członkowskich powinny być koordynowane w taki sposób, aby określały jądro przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej, które w kraju przyjmującym powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących tymczasowo pracowników do pracy na terytorium państwa członkowskiego, w którym świadczone są usługi; taka koordynacja może być zapewniona jedynie przez prawo wspólnotowe;”

„Bewzględnie obowiązujące przepisy w zakresie ochrony minimalnej, które pozostają w mocy w kraju przyjmującym, nie powinny stanowić przeszkody dla stosowania korzystniejszych dla pracowników warunków [pracy i] zatrudnienia;”

„Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na stosowanie prawa państw członkowskich dotyczącego zbiorowych działań na rzecz obrony interesów zawodowych”.

4. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 96/71:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się do przedsiębiorstw prowadzących działalność w państwie członkowskim, które w ramach świadczenia usług poza jego granicami delegują pracowników zgodnie z ust. 3 na terytorium innego państwa członkowskiego.

[...]

3. Niniejszą dyrektywę stosuje się wówczas, gdy przedsiębiorstwa wymienione w ust. 1 podejmują następujące środki, wybiegające poza granice państwowe:

a) [...]

lub

b) delegują pracowników do zakładu albo przedsiębiorstwa należącego do grupy przedsiębiorców na terytorium państwa członkowskiego, o ile istnieje stosunek pracy między przedsiębiorstwem delegującym a pracownikiem w ciągu okresu delegowania

[...]”.

5. Artykuł 3 dyrektywy stanowi:

„Warunki [pracy i] zatrudnienia

1. Państwa członkowskie zapewnią, że bez względu na to, jakie prawo stosuje się w odniesieniu do stosunku pracy, przedsiębiorstw[a], o których mowa w art. 1 ust. 1, będą gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki [pracy i] zatrudnienia, obejmujące następujące zagadnienia, które w państwie członkowskim, gdzie wykonywana jest praca, ustalone są przez:

– przepisy [ustawowe], [wykonawcze] lub przepisy administracyjne





lub

- [układy] zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane w rozumieniu ust. 8, o ile dotyczą one rodzajów działalności wymienionych w Załączniku:
  - a) maksymalne okresy pracy i minimalne okresy wypoczynku;
  - b) minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych;
  - c) minimalne stawki płacy, wraz ze stawką za nadgodziny; niniejszy podpunkt nie ma zastosowania do uzupełniających zakładowych systemów emerytalnych;
  - d) warunki wynajmu pracowników, w szczególności przez przedsiębiorstwa zatrudnienia tymczasowego;
  - e) zdrowie, bezpieczeństwo i higiena w miejscu pracy;
  - f) środki ochronne stosowane w odniesieniu do warunków [pracy i] zatrudnienia kobiet ciężarnych lub kobiet tuż po urodzeniu dziecka, dzieci i młodzieży;
  - g) równość traktowania mężczyzn i kobiet, a także inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

Dla celów niniejszej dyrektywy pojęcie minimalnej stawki płacy, o której mowa w [tiret drugim] lit. c), jest zdefiniowane przez prawo krajowe lub przez praktykę państwa członkowskiego, na którego terytorium pracownik jest delegowany.

[...]

7. Ustępy od 1 do 6 nie będą stanowić przeszkody dla stosowania korzystniejszych dla pracowników warunków [pracy i] zatrudnienia.  
Dodatki właściwe delegowaniu należy uważać za część płacy minimalnej, o ile nie są wypłacane z tytułu zwrotu wydatków faktycznie poniesionych na skutek delegowania, takich jak koszty podróży, wyżywienia i zakwaterowania.
8. Określenie »[układy] zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe uznane za powszechnie stosowane« oznacza [układy] zbiorowe lub orzeczenia arbitrażowe, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w [sektorze] lub [zawodzie] [danego obszaru geograficznego].  
W przypadku braku systemu uznawania [układów] zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane w rozumieniu pierwszego akapitu państwa członkowskie mogą, jeśli tak zadecydują, oprzeć się na:
  - [układach] zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym zawodzie lub [sektorze] [danego obszaru geograficznego]



lub

– układach zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne w skali kraju organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz są stosowane na całym terytorium kraju, o ile ich zastosowanie w stosunku do przedsiębiorstw, o których mowa w art. 1 ust. 1, gwarantuje równość traktowania w przypadku dziedzin, o których mowa w pierwszym akapicie ust. 1 niniejszego artykułu, wymienionych przedsiębiorstw i innych przedsiębiorstw, o których mowa w niniejszym akapicie, a znajdujących się w podobnej sytuacji.

W rozumieniu niniejszego artykułu równość traktowania ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorstwa krajowe w podobnej sytuacji:

– podlegają w danym miejscu lub sektorze tym samym obowiązkom co przedsiębiorstwa delegujące w odniesieniu do dziedzin wymienionych w pierwszym akapicie ust. 1,

oraz

– od których wymaga się spełnienia powyższych obowiązków z tym samym skutkiem.

[...]

10. Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody w stosowaniu przez państwa członkowskie, w oparciu o zasadę równego traktowania, zgodnie z traktatem i w odniesieniu do przedsiębiorstw krajowych:

- warunków [pracy i] zatrudnienia dotyczących dziedzin innych niż wskazane w pierwszym akapicie ust. 1, w przypadku przepisów [porządku publicznego];
- warunków pracy i zatrudnienia ustalonych w [układach] zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych w rozumieniu ust. 8 i dotyczących innych rodzajów działalności niż wymienione w Załączniku”.

6. Zgodnie z art. 4 dyrektywy 96/71:

„Współpraca w dziedzinie informacji

1. Dla celów realizacji niniejszej dyrektywy państwa członkowskie, zgodnie z krajowym prawodawstwem lub praktyką, wyznaczają jedno lub więcej biur łącznikowych lub jeden lub więcej kompetentnych oddziałów krajowych.
2. Państwa członkowskie powinny przewidzieć współpracę pomiędzy urzędami, które zgodnie z prawodawstwem krajowym są odpowiedzialne za nadzorowanie warunków pracy i zatrudnienia, o których mowa w art. 3. Współpraca owa będzie polegać w szczególności na udzielaniu przez powyższe urzędy informacji na temat wynajmowania pracowników wraz z informacjami o wyraźnych wykroczeniach lub o domniemanych przypadkach nielegalnej działalności wykraczającej poza granice państwowe.





Komisja i urzędy, o których mowa w pierwszym akapicie, będą ściśle współpracować w celu zbadania wszelkich trudności, które mogłyby powstać przy stosowaniu art. 3 ust. 10.

Wzajemna pomoc w zakresie administracji będzie świadczona bezpłatnie.

3. Każde państwo członkowskie podejmie stosowne środki, aby informacje dotyczące warunków pracy i zatrudnienia, o których mowa w art. 3, były powszechnie dostępne.
4. Każde państwo członkowskie powiadomi inne państwa członkowskie oraz Komisję o biurach łącznikowych lub właściwych organach, o których mowa w ust. 1”.

### **Uregulowania krajowe**

#### **Transpozycja dyrektywy 96/71**

7. Z akt sprawy wynika, że Królestwo Szwecji nie posiada systemu powszechnego stosowania układów zbiorowych i aby nie tworzyć sytuacji o charakterze dyskryminacyjnym, prawo nie zobowiązuje przedsiębiorstw zagranicznych do stosowania szwedzkich układów zbiorowych, biorąc pod uwagę to, że nie wszyscy przedsiębiorcy szwedzcy są związani układem zbiorowym.

8. Dyrektywa 96/71 została wdrożona do prawa szwedzkiego przez Lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare z dnia 9 grudnia 1999 r. [ustawę (1999:678) o delegowaniu pracowników, zwaną dalej „ustawą o delegowaniu pracowników”]. Z informacji przedstawionych podczas postępowania wynika, że warunki zatrudnienia i pracy obowiązujące względem pracowników delegowanych dotyczące zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a), b) oraz lit. d)–g) dyrektywy 96/71 są ustalone przez przepisy ustawowe w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tiret pierwsze tej dyrektywy. Szwedzkie przepisy prawne nie przewidują natomiast minimalnej stawki płacy, zagadnienia wymienionego w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy.

9. Z akt sprawy wynika, że utworzone na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 96/71 biuro łącznikowe (Arbetsmiljöverket) jest odpowiedzialne między innymi za informowanie zainteresowanych o istnieniu układów zbiorowych, które mogą mieć zastosowanie w przypadku oddelegowania pracowników do Szwecji i skierowania tych zainteresowanych do stron układu zbiorowego celem uzyskania bardziej wyczerpujących informacji.

#### **Prawo prowadzenia akcji zbiorowych**

10. Rozdział 2 szwedzkiej konstytucji (Regeringsformen) wymienia podstawowe wolności i prawa przysługujące obywatelom. Na podstawie art. 17



tej konstytucji stowarzyszenia pracowników, jak i pracodawcy i stowarzyszenia pracodawców mają prawo prowadzenia akcji zbiorowych, chyba że sprzeciwiają się temu przepisy ustawowe lub postanowienia układu.

11. Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet [ustawa (1976:580) o udziale pracowników w podejmowaniu wynegocjowanych decyzji, zwana dalej „MBL”] z dnia 10 czerwca 1976 r. ustanawia normy obowiązujące w dziedzinie prawa do stowarzyszania się i negocjacji, układów zbiorowych, mediacji w zakresie sporów zbiorowych w pracy, jak również obowiązku spokoju społecznego oraz zawiera przepisy ograniczające prawo związków zawodowych do prowadzenia akcji zbiorowych.

12. Z art. 41 MBL wynika, że partnerzy społeczni związani układem zbiorowym są zobowiązani do zachowania spokoju społecznego oraz między innymi, że istnieje zakaz prowadzenia akcji zbiorowych prowadzących do zmian układu. Akcje zbiorowe są jednak dozwolone, jeśli partnerzy społeczni nie zawarli między sobą układu zbiorowego.

13. Artykuł 42 MBL przewiduje:

„Organizacje pracodawców lub pracowników nie mają prawa organizować ani w jakikolwiek inny sposób zachęcać do podejmowania niezgodnego z prawem działania zbiorowego. Nie mają one także prawa do uczestniczenia w niezgodnym z prawem działaniu zbiorowym, w formie wsparcia lub w jakiegokolwiek innej formie. Sama organizacja związana układem zbiorowym również podejmuje działanie, w razie gdyby członkowie należący do tej organizacji przygotowywali się do przeprowadzenia lub przeprowadzali bezprawną akcją zbiorową, skierowane na uniemożliwienie tej akcji lub skierowane na jej zakończenie.

W przypadku podjęcia niezgodnego z prawem działania zbiorowego zakazuje się osobom trzecim udziału w tym działaniu.

Przepisy dwóch pierwszych zdań akapitu pierwszego mają zastosowanie tylko wtedy, gdy organizacja podejmuje działanie zbiorowe z uwagi na warunki pracy wchodzące bezpośrednio w zakres zastosowania niniejszej ustawy”.

14. Zgodnie z wykładnią art. 42 akapit pierwszy MBL przez orzecznictwo zakazane jest prowadzenie akcji zbiorowej celem doprowadzenia do uchylecia lub zmiany układu zbiorowego zawartego przez osoby trzecie. W wyroku zwanym „Britannia” (1989, nr 120) Arbetsdomstolen orzekł, że taki zakaz rozciąga się na akcje zbiorowe wszczęte w Szwecji celem doprowadzenia do uchylecia lub zmiany układu zbiorowego zawartego przez partnerów będących cudzoziemcami, w miejscu pracy znajdującym się za granicą, jeśli taka akcja zbiorowa jest zakazana przez obce prawo wiążące sygnatariuszy tego układu zbiorowego.



15. W celu ograniczenia zakresu zasady ustanowionej w wyroku Britannia ustawodawca szwedzki przyjął ustawę zwaną „lex Britannia”, która weszła w życie w dniu 1 lipca 1991 r. Lex Britannia zawiera trzy przepisy włączone do MBL, czyli art. 25a, 31a i 42 akapit trzeci.

16. Z wyjaśnień dostarczonych przez sąd krajowy wynika, że od momentu wprowadzenia akapitu trzeciego do art. 42 MBL akcje zbiorowe prowadzone przeciwko pracodawcy zagranicznemu tymczasowo prowadzącemu działalność gospodarczą w Szwecji nie są już zakazane, jeśli całościowa ocena sytuacji pozwala stwierdzić, że związek z tym państwem członkowskim jest zbyt nieznaczny, by można było zakładać bezpośrednie stosowanie MBL do rozpatrywanych warunków pracy.

### **Układ zbiorowy w sektorze budownictwa**

17. Byggnads jest organizacją związkową skupiającą w Szwecji pracowników sektora budownictwa. Z uwag przedstawionych przez nią w 2006 r. wynika, że składa się z 31 oddziałów lokalnych, w tym z Byggettan, który liczy 128 000 członków, z czego 95 000 w wieku aktywnym, i który skupia między innymi pracowników sektora drzewnego i betonowego, murarzy, parkieciarzy, pracowników sektora budowlanego i drogowego, jak również hydraulików. Około 87% pracowników sektora budownictwa wchodzi w skład tej organizacji.

18. Pomędzy Byggnads jako centralną organizacją reprezentującą pracowników branży budowlanej a Sveriges Byggindeindustrier (centralną organizacją pracodawców sektora budownictwa) zawarty został układ zbiorowy, zwany dalej „układem zbiorowym w sektorze budownictwa”.

19. Układ zbiorowy w sektorze budownictwa zawiera szczególne normy prawne dotyczące czasu pracy i urlopu rocznego, zagadnienia, które w układach zbiorowych mogą być uregulowane odmiennie niż w przepisach ustawowych. Ponadto układ ten obejmuje postanowienia dotyczące tymczasowego bezrobocia i czasu oczekiwania, zwrotu kosztów związanych ze zmianą miejsca pracy i kosztów zawodowych, ochrony przed zwolnieniami z pracy, urlopu szkoleniowego, jak również kształcenia zawodowego.

20. Przystąpienie do układu zbiorowego w sektorze budownictwa pociąga za sobą również obowiązek przyjęcia przez przedsiębiorstwa wielu zobowiązań o charakterze pieniężnym. I tak przedsiębiorstwa te powinny wypłacić Byggettan kwotę równą 1,5% całości wynagrodzeń brutto tytułem kontroli wynagrodzeń wykonywanej przez ten oddział związku zawodowego, a towarzystwu ubezpieczeniowemu FORA kwoty wynoszące: 0,8% całości wynagrodzeń brutto tytułem opłaty zwanej „dodatkowym



groszem” lub „specjalnym dodatkiem budowlanym” oraz 5,9% całości wynagrodzeń brutto tytułem pewnych premii ubezpieczeniowych.

21. Opłata zwana „dodatkiem budowlanym” lub „specjalnym dodatkiem budowlanym” jest przeznaczona na sfinansowanie grupowych umów ubezpieczenia na życie, ubezpieczeń obejmujących wypadki, do jakich doszło poza czasem pracy, funduszy na rzecz badań szwedzkich przedsiębiorstw sektora budownictwa (Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond), organizacji Galaxen, zarządzanej przez pracodawców i mającej za zadanie dostosowanie stanowisk pracy dla osób o ograniczonej zdolności poruszania się oraz ich reedukację, wspieranie rozwoju kształcenia w sektorze budownictwa, jak również koszty administracji i zarządzania.

22. Różne umowy ubezpieczeniowe oferowane przez FORA gwarantują pracownikom dodatkowe ubezpieczenie emerytalne, jak również wypłatę świadczeń w razie choroby, świadczeń z tytułu bezrobocia, świadczeń w razie wypadku w pracy oraz pomoc finansową osobom pozostałym przy życiu w przypadku śmierci pracownika.

23. W przypadku przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa pracodawcy, w tym ci, którzy delegują pracowników do Szwecji, są zasadniczo związani wszystkimi klauzulami układu, chociaż pewne normy mają zastosowanie w konkretnym przypadku w zależności przede wszystkim od charakteru budowy i sposobu, w jaki realizowane są prace.

### **Ustalanie wysokości wynagrodzeń**

24. Z uwag rządu szwedzkiego wynika, że w Szwecji ustalanie wysokości wynagrodzenia pracowników najemnych leży w gestii partnerów społecznych, którzy dokonują tego w drodze rokowań zbiorowych. Co do zasady układy zbiorowe nie zawierają postanowień przewidujących płacę minimalną jako taką. Najniższe wynagrodzenie wymieniane w licznych układach zbiorowych dotyczy pracowników bez kwalifikacji i bez doświadczenia zawodowego, co oznacza, że co do zasady dotyczy ono bardzo wąskiej grupy osób. Jeśli chodzi o innych pracowników, wysokość ich wynagrodzenia ustala się w ramach rokowań prowadzonych w miejscu pracy w świetle kwalifikacji pracownika oraz zadań przez niego wykonywanych.

25. Według uwag przedstawionych w niniejszej sprawie przez trzy pozwane przed sądem krajowym związki zawodowe w układzie zbiorowym w sektorze budownictwa płaca akordowa odpowiada normalnemu poziomowi płac w sektorze budownictwa. System płacy akordowej wymaga, by nowe układy w zakresie wynagrodzeń były zawierane w ramach każdego projektu budowlanego. Pracodawcy i oddział lokalny organizacji związ-



kowej mogą porozumieć się co do zastosowania stawki godzinowej co do określonego placu budowy. System wynagradzania miesięcznego nie znajduje zastosowania do pracowników takich jak ci, których dotyczy sprawa tocząca się przed sądem krajowym.

26. Według tych samych organizacji związkowych rokowania w zakresie wynagrodzeń odbywają się w ramach spokoju społecznego będącego obowiązkowym następstwem zawarcia układu zbiorowego. Układ w sprawie wynagrodzeń zawiera się co do zasady na poziomie lokalnym pomiędzy związkiem zawodowym a pracodawcą. Jeśli partnerzy społeczni nie doprowadzą do zawarcia układu na tym poziomie, negocjacje w zakresie wynagrodzeń stanowią przedmiot negocjacji na poziomie centralnym, w których Byggnads posiada status głównego reprezentanta pracowników. Gdyby negocjacje te również skończyły się niepowodzeniem w zawarciu układu w ramach ostatnich negocjacji, wysokość wynagrodzenia podstawowego ustala się zgodnie z „klauzulą rezerwową”. Według tych organizacji związkowych wynagrodzenie „rezerwowe”, które w gruncie rzeczy stanowi jedynie mechanizm negocjacyjny ostatniej szansy i które nie stanowi płacy minimalnej, wynosiło w drugiej połowie 2004 r. 109 SEK (około 12 EUR) za godzinę.

## **Spór przed sądem krajowym**

27. Z postanowienia odsyłającego wynika, że Laval jest spółką prawa lotewskiego, której siedziba znajduje się w Rydze. Pomiedzy majem a grudniem 2004 r. wydelegowała do Szwecji 35 pracowników do wykonania robót budowlanych kierowanych przez L&P Baltic Bygg AB (zwaną dalej „Baltic”), spółkę prawa szwedzkiego, w której 100% udziałów do końca 2003 r. posiadał Laval, między innymi na budowę placówki szkolnej w Vaxholm.

28. Laval, który podpisał w dniu 14 września i w dniu 20 października 2004 r. na Łotwie układy zbiorowe z lotewskim związkiem zawodowym pracowników sektora budownictwa, nie był związany żadnym układem zbiorowym z Byggnads, Byggettan czy Elektrikerna, a członkowie tych związków zawodowych nie byli przez niego zatrudnieni. Około 65% pracowników lotewskich, których dotyczy sprawa, było członkami związku zawodowego pracowników sektora budownictwa w ich państwie pochodzenia.

29. Z informacji zawartych w aktach sprawy wynika, że w czerwcu 2004 r. skontaktowali się ze sobą z jednej strony Byggettan oraz Baltic i Laval z drugiej i rozpoczęły się negocjacje mające na celu przystąpienie





Lavala do układu zbiorowego w sektorze budownictwa. Laval zwrócił się o to, by wynagrodzenia, jak również inne warunki pracy zostały ustalone równoległe z tymi negocjacjami po to, by poziom wynagrodzeń i warunków pracy był już ustalony w momencie przystąpienia do tego układu. Byggettan przychylił się do tej prośby, mimo że co do zasady negocjacje układu zbiorowego powinny być doprowadzone do końca, aby następnie zostały rozpoczęte rokowania dotyczące wynagrodzeń i innych warunków pracy w ramach obowiązkowego spokoju społecznego. Byggettan nie zgodził się na wprowadzenie systemu wynagradzania miesięcznego, ale przyjął propozycję Lavala dotyczącą zasady wynagrodzenia godzinowego.

30. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w trakcie spotkania negocjacyjnego w dniu 15 września 2004 r. Byggettan zażądał od Lavala po pierwsze przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa w odniesieniu do budowy w Vaxholm i po drugie zagwarantowania pracownikom oddelegowanym wynagrodzenia godzinowego w wysokości 145 SEK (około 16 EUR). Taki poziom wynagrodzenia godzinowego opierał się na statystykach dotyczących wynagradzania w regionie Sztokholmu (Szwecja) w pierwszym trymestrze 2004 r. i odnoszących się do pracowników sektora betonowego i drzewnego posiadających zaświadczenia zawodowe. Byggettan ogłosił, że będzie gotowy do natychmiastowego podjęcia akcji protestacyjnej w razie niezawarcia takiego układu.

31. Zgodnie z dokumentami zawartymi w aktach sprawy Laval oświadczył w trakcie postępowania przed Arbetsdomstolen, że wypłacał swym pracownikom wynagrodzenie miesięczne wynoszące 13 600 SEK (około 1 500 EUR), do czego należy dodać korzyści rzeczowe w postaci posiłków, zakwaterowania i podróży o wartości 6 000 SEK (około 660 EUR) miesięcznie.

32. W przypadku przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa Laval byłby zasadniczo związany wszystkimi jego klauzulami, w tym dotyczącymi zobowiązań pieniężnych względem Byggettan i FORA, wymienionych w pkt 20 niniejszego wyroku. Podpisanie umów ubezpieczeniowych z FORA zostało zaproponowane Lavalowi za pośrednictwem formularza deklaracyjnego, przesłanego mu w grudniu 2004 r.

33. Ponieważ negocjacje zakończyły się niepowodzeniem, Byggettan zwrócił się do Byggnads o podjęcie działań mających na celu rozpoczęcie akcji protestacyjnych przeciwko Lavalowi ogłoszonych podczas spotkania negocjacyjnego w dniu 15 września 2004 r. W październiku 2004 r. przedstawiono ostrzeżenie tego dotyczące.

34. Blokada budowy w Vaxholm rozpoczęła się w dniu 2 listopada 2004 r. Blokada ta polegała, między innymi, na uniemożliwianiu dostaw





towarów na budowę, organizowaniu pikiet strajkowych oraz uniemożliwieniu pracownikom lotewskim wstępu na budowę, jak również wjazdu na nią pojazdów. Laval zwrócił się o pomoc do sił policyjnych, które poinformowały go, że ponieważ akcja zbiorowa była zgodna z prawem krajowym, to one nie mogą interweniować ani usunąć przeszkód fizycznych utrudniających dostęp do placu budowy.

35. Pod koniec listopada 2004 r. Laval zwrócił się do biura łącznikowego, o którym mowa w pkt 9 niniejszego wyroku, celem uzyskania informacji dotyczących warunków zatrudnienia i pracy, które powinien stosować w Szwecji, istnienia płacy minimalnej oraz charakteru składek, które miałyby opłacać. Pismem z dnia 2 grudnia 2004 r. dyrektor działu prawnego tego biura poinformował go, że jest zobowiązany stosować postanowienia, do których odsyła ustawa o delegowaniu pracowników, że do partnerów społecznych należy uzgadnianie kwestii wynagradzania, że minimalne warunki przewidziane przez układy zbiorowe obowiązują również zagranicznych pracowników delegowanych i że gdyby wobec pracodawcy zagranicznego stosowano podwójną składkę ubezpieczeniową, ten mógłby zwrócić się do sądu. Celem zapoznania się z obowiązującymi postanowieniami układów zbiorowych Laval powinien zwrócić się do partnerów społecznych danego sektora działalności.

36. Podczas spotkania mediacyjnego zorganizowanego w dniu 1 grudnia 2004 r. oraz rozprawy polubownej, która odbyła się przed Arbetsdomstolen w dniu 20 grudnia 2004 r., Byggettan wezwał Laval do przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa przed podjęciem kwestii wynagradzania. Gdyby Laval przyjął tę propozycję, akcja zbiorowa zostałaaby natychmiast zakończona i spokój społeczny, który umożliwiłby podjęcie negocjacji w zakresie wynagradzania, zaczęłoby obowiązywać. Laval odmówił jednak przystąpienia do tego układu, ponieważ nie był w stanie poznać wcześniej zobowiązań, które by na nim ciążyły w zakresie wynagradzania.

37. W grudniu 2004 r. zintensyfikowały się akcje zbiorowe skierowane przeciwko Lavalowi. Elektrikerna rozpoczęła w dniu 3 grudnia 2004 r. akcję solidarnościową. Skutkiem tego było uniemożliwienie przedsiębiorstwom szwedzkim należącym do organizacji pracodawców w obszarze instalacji elektrycznych świadczenie usług Lavalowi. W okresie Bożego Narodzenia pracownicy delegowani przez Laval powrócili na Łotwę i nie wrócili już na budowę będącą przedmiotem postępowania.

38. W styczniu 2005 r. inne organizacje związkowe ogłosiły akcje solidarnościowe polegające na bojkocie wszystkich budów prowadzonych przez Laval w Szwecji, mimo że przedsiębiorstwo to i tak nie było już w sta-





nie prowadzić działalności na terytorium tego państwa członkowskiego. W lutym 2005 r. miasto Vaxholm zażądało rozwiązania umowy wiążącej go z Baltic, a w dniu 24 marca 2005 r. Baltic ogłosił upadłość.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

39. W dniu 7 grudnia 2004 r. Laval wniósł do Arbetsdomstolen skargę przeciwko Byggnads, Byggettan i Elektrikerna o stwierdzenie niezgodności z prawem zarówno blokady, jak i akcji solidarnościowych wymierzonych we wszystkie prowadzone przez niego budowy oraz o nakazanie ich zaprzestania. Wniósł również o zasądzenie od tych organizacji związkowych odszkodowania za poniesioną szkodę. Postanowieniem z dnia 22 grudnia 2004 r. sąd krajowy oddalił wnioski Laval o zarządzenie środków tymczasowych, których celem było zakończenie akcji zbiorowych.

40. Rozpatrując kwestię dotyczącą tego, czy art. 12 WE i 49 WE, jak również dyrektywa 96/71 stoją na przeszkodzie temu, by organizacje związkowe próbowały poprzez akcję zbiorową zmusić pracodawcę zagranicznego, który deleguje pracowników do Szwecji do stosowania szwedzkiego układu zbiorowego, Arbetsdomstolen postanowił w dniu 29 kwietnia 2005 r. zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W postanowieniu odsyłającym z dnia 15 września 2005 r. sąd ten stawia następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy próba zmuszenia przez organizacje związkowe, za pomocą akcji protestacyjnej w postaci blokady, zagranicznego usługodawcy do zawarcia w państwie przyjmującym układu zbiorowego w zakresie warunków pracy i zatrudnienia, tego rodzaju jak [układ zbiorowy w sektorze budownictwa], jest zgodna z zasadami traktatu WE dotyczącymi swobody świadczenia usług i zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz z dyrektywą 96/71 [...], jeżeli w państwie przyjmującym ustawodawstwo dokonujące transpozycji tej dyrektywy nie zawiera wyraźnych norm dotyczących określania warunków pracy i zatrudnienia w układach zbiorowych?
- 2) [MBL] zakazuje organizacji związkowej podejmowania akcji protestacyjnych skierowanych przeciwko stosowaniu układu zbiorowego zawartego między innymi partnerami społecznymi. Zakaz ten stosuje się jednak, zgodnie ze szczególnym przepisem stanowiącym część ustawy zwanej „lex Britannia”, wyłącznie do podjętych przez organizację związkową akcji protestacyjnych związanych z warunkami pracy, do których [MBL] znajduje bezpośrednie zastosowanie, co w praktyce oznacza, że zakaz







ten nie ma zastosowania do akcji skierowanych przeciwko przedsiębiorstwom zagranicznym wykonującym czasowo działalność w Szwecji przy pomocy własnego personelu. Czy postanowienia traktatu WE dotyczące swobody świadczenia usług i zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz dyrektywa 96/71 stoją na przeszkodzie stosowaniu tej ostatniej reguły – która łącznie z pozostałymi przepisami *lex Britannia* powoduje, że w praktyce szwedzkie układy zbiorowe znajdują zastosowanie i mają pierwszeństwo przed zawartymi wcześniej zagranicznymi układami zbiorowymi – w stosunku do akcji protestacyjnej w postaci blokady podjętej przez szwedzkie organizacje związkowe przeciwko usługodawcy działającemu czasowo w Szwecji?”.

41. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 15 listopada 2005 r. wniosek sądu krajowego z dnia 15 września 2005 r. dotyczący rozpatrzenia niniejszej sprawy w postępowaniu przyśpieszonym przewidzianym w art. 104a akapit pierwszy regulaminu został oddalony.

## **W przedmiocie dopuszczalności**

42. Byggnads, Byggettan i Elektrikerna kwestionują dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

43. W pierwszej kolejności podnoszą brak związku pomiędzy skierowanymi pytaniami a okolicznościami faktycznymi sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym. W istocie sąd krajowy zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni przepisów dotyczących swobodnego świadczenia usług oraz dyrektywy 96/71, podczas gdy Laval zgodnie z art. 43 WE prowadził działalność w Szwecji poprzez Baltic, swą spółkę zależną, której 100% kapitału posiadał do końca 2003 r. Skoro kapitał Laval i Baltic są w posiadaniu tych samych osób, skoro spółki te mają tych samych przedstawicieli i korzystają z tego samego znaku towarowego, powinny być uznawane za jeden i ten sam podmiot gospodarczy z punktu widzenia prawa wspólnotowego, chociaż stanowią dwie odrębne osoby prawne. Laval miał tym samym obowiązek wykonywać działalność w Szwecji na warunkach określonych przez prawo tego państwa członkowskiego dla swych własnych obywateli w rozumieniu art. 43 akapit drugi WE.

44. Po drugie, podnoszą, że spór przed sądem krajowym ma na celu umożliwienie Lavalowi obejścia stosowania szwedzkiego prawa, i z tego względu stanowi co najmniej w części sztuczną konstrukcję. Laval, którego działalność polega na czasowym kierowaniu personelu lotewskiego do pracy w spółkach prowadzących działalność na rynku szwedzkim, próbował uniknąć obowiązków wynikających ze szwedzkich przepisów usta-





wowych i wykonawczych dotyczących układów zbiorowych i próbował, powołując się na postanowienia traktatowe w zakresie świadczenia usług oraz na dyrektywę 96/71, w niewłaściwy sposób wykorzystać możliwości oferowane na gruncie prawa wspólnotowego.

45. W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 234 WE, opartego na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, wszelka ocena stanu faktycznego sprawy należy do sądu krajowego. Tak samo jedynie do sądu krajowego, przed którym zawiśł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje Trybunałowi. W konsekwencji, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie C-326/00 IKA, Rec. str. I-1703, pkt 27, z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie C-145/03 Keller, Zb.Orz. str. I-2529, pkt 33, i z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawie C-419/04 Conseil général de la Vienne, Zb.Orz. str. I-5645, pkt 19).

46. Jednakże Trybunał orzekł również, że w szczególnych okolicznościach, w celu zweryfikowania swojej własnej kompetencji, to do niego należy zbadanie warunków, w jakich sąd krajowy kieruje do niego wnioski (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1981 r. w sprawie 244/80 Foglia, Rec. str. 3045, pkt 21). Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy jest możliwa, jedynie gdy wnioskowana wykładnia prawa wspólnotowego w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. str. I-2099, pkt 39, z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99 Canal Satélite Digital, Rec. str. I-607, pkt 19 i ww. wyrok w sprawie Conseil général de la Vienne, pkt 20).

47. Ponadto należy przypomnieć, iż do Trybunału należy, w ramach podziału kompetencji pomiędzy sądy wspólnotowe i krajowe, uwzględnienie kontekstu faktycznego i prawnego, w który wpisują się pytania prejudycjalne, w sposób, w jaki został on określony w postanowieniu odsyłającym (zob. w szczególności wyroki: z dnia 25 października 2001 r. w sprawie C-475/99 Ambulanz Glöckner, Rec. str. I-8089, pkt 10; z dnia 2 czerwca





2005 r. w sprawie C-136/03 Dörr i Ünal, Zb.Orz. str. I-4759, pkt 46 oraz ww. wyrok w sprawie Conseil général de la Vienne, pkt 24).

48. W niniejszym przypadku, jak podniósł rzecznik generalny w pkt 97 swojej opinii, sąd krajowy poprzez swoje pytania zwraca się o dokonanie wykładni art. 12 WE i 49 WE, jak również przepisów dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytania te zostały zadane w ramach sporu zawisłego pomiędzy Lavalem a Byggnads, Byggettan i Elektrikerna w przedmiocie wszczętych przez nie akcji zbiorowych w związku z odmową przystąpienia Laval do układu zbiorowego w sektorze budownictwa, że spór dotyczy warunków zatrudnienia i pracy obowiązujących pracowników lotewskich oddelegowanych przez Laval do pracy na budowie w Szwecji wykonywanej przez przedsiębiorstwo należące do grupy Laval i że w następstwie akcji zbiorowych oraz przerwy w wykonywaniu pracy oddelegowani pracownicy powrócili na Łotwę.

49. Tym samym wydaje się, że skierowane pytania pozostają w związku ze sporem w postępowaniu przed sądem krajowym, w sposób, w jaki został on określony przez sąd krajowy, i że okoliczności faktyczne, w które wpisują się pytania, nie pozwalają twierdzić, że spór ten stanowi sztuczną konstrukcję.

50. Wynika stąd, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

## **W przedmiocie pytania pierwszego**

51. Przez swoje pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy próba zmuszenia przez organizacje związkowe, za pomocą akcji protestacyjnej w postaci blokady, zagranicznego usługodawcy do zawarcia w państwie przyjmującym układu zbiorowego w zakresie warunków pracy i zatrudnienia, tego rodzaju jak układ zbiorowy w sektorze budownictwa, jest zgodna z zasadami traktatu WE dotyczącymi swobody świadczenia usług i zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz z dyrektywą 96/71, jeżeli w państwie przyjmującym przepisy dokonujące transpozycji tej dyrektywy nie zawierają wyraźnych norm dotyczących stosowania warunków pracy i zatrudnienia w układach zbiorowych.

52. Z postanowienia odsyłającego wynika, że motywem akcji zbiorowej wszczętej przez Byggnads i Byggettan była zarówno odmowa zagwarantowania przez Laval swoim pracownikom delegowanym do Szwecji wynagrodzenia godzinowego w wysokości żądanej przez te organizacje związkowe, chociaż przepisy tego państwa członkowskiego nie przewidują stawki płacy minimalnej, jak i odmowa przystąpienia przez to przedsię-



biorstwo do układu zbiorowego w sektorze budownictwa, którego postanowienia ustalają w zakresie pewnych kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71 korzystniejsze warunki niż warunki wynikające z odpowiednich przepisów ustawowych, podczas gdy inne postanowienia dotyczą kwestii niewymienionych w tym artykule.

53. Tym samym należy rozumieć, że poprzez swoje pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 12 WE i 49 WE, jak również dyrektywy 96/71 trzeba dokonywać w ten sposób, że sprzeciwiają się temu, by w państwie członkowskim, w którym warunki pracy i zatrudnienia dotyczące kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) tej dyrektywy są zawarte, z wyjątkiem stawki płacy minimalnej, w przepisach ustawowych organizacja związkowa mogła próbować zmusić w drodze akcji protestacyjnej przyjmującej formę blokady budowy, takiej jak opisana w sprawie przed sądem krajowym, usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim do podjęcia z nią negocjacji w sprawie stawki płac, jaka powinna być wypłacana pracownikom delegowanym, jak również do przystąpienia do układu zbiorowego, którego postanowienia ustalają w zakresie pewnych omawianych kwestii korzystniejsze warunki niż warunki wynikające z odpowiednich przepisów ustawowych, podczas gdy inne postanowienia dotyczą kwestii niewymienionych w art. 3 tej dyrektywy.

### **Przepisy wspólnotowe mające zastosowanie**

54. W celu określenia przepisów prawa wspólnotowego mających zastosowanie w sprawie takiej jak tocząca się przed sądem krajowym należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 12 WE, który wyraża ogólną zasadę zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, może być stosowany w sposób samodzielny jedynie w sytuacjach regulowanych przez prawo wspólnotowe, dla których traktat nie przewiduje szczególnego przepisu o zakazie dyskryminacji (zob. wyroki: z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie C-100/01 Oteiza Olazabal, Rec. str. I-10981, pkt 25 i z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-387/01 Weigel, Rec. str. I-4981, pkt 57).

55. Tymczasem, jeśli chodzi o swobodne świadczenie usług, zasada ta została uszczegółowiona w art. 49 WE (wyroki: z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-22/98 Becu i in., Rec. str. I-5665, pkt 32 i z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-55/98 Vestergaard, Rec. str. I-7641, pkt 17). Trybunał nie musi zatem wypowiedzieć się w przedmiocie art. 12 WE.

56. Jeśli chodzi o tymczasowe delegowanie pracowników do innego państwa członkowskiego, aby świadczyli tam prace budowlane lub roboty



publiczne w ramach świadczenia usług przez ich pracodawcę, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 49 WE i 50 WE sprzeciwiają się temu, by państwo członkowskie zakazywało usługodawcy mającemu siedzibę w innym państwie członkowskim swobodnego przemieszczania się po jego terytorium ze swoim personelem, lub temu, by to państwo członkowskie poddawało przemieszczanie tego personelu bardziej restrykcyjnym warunkom. W istocie okoliczność nałożenia takich warunków na usługodawcę w innym państwie członkowskim poddaje go dyskryminacji w porównaniu z konkurentami mającymi siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim, którzy mogą swobodnie korzystać ze swojego personelu, a ponadto wpływa na jego zdolność do świadczenia usług (wyrok z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-113/89 Rush Portuguesa, Rec. str. I-1417, pkt 12).

57. Z drugiej strony prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie objęły swoimi przepisami lub układami zbiorowymi pracy zawartymi przez partnerów społecznych dotyczącymi płacy minimalnej wszystkie osoby wykonujące pracę najemną, nawet tymczasowo, na swoim terytorium, bez względu na siedzibę pracodawcy (zob. w szczególności wyroki: z dnia 3 lutego 1982 r. w sprawach połączonych 62/81 i 63/81 *Seco i Desquenne & Giral*, Rec. str. 223, pkt 14 i z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-164/99 *Portugaia Construções*, Rec. str. I-787, pkt 21). Zastosowanie takich zasad powinno jednak zapewnić realizację ich celu, to jest ochronę delegowanych pracowników, i nie może wykroczać poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 *Arblade i in.*, Rec. str. I-8453, pkt 35 i z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-341/02 *Komisja przeciwko Niemcom*, Zb.Orz. str. I-2733, pkt 24).

58. W tym kontekście prawodawca wspólnotowy przyjął dyrektywę 96/71 celem – jak wynika z jej szóstego motywu – przewidzenia w interesie pracodawcy i jego personelu warunków pracy i zatrudnienia mających zastosowanie do stosunku pracy, wówczas gdy przedsiębiorstwo mające siedzibę w jednym państwie członkowskim deleguje tymczasowo pracowników na terytorium innego państwa członkowskiego w ramach świadczenia usług.

59. Z motywu trzynastego dyrektywy 96/71 wynika, że przepisy prawne państw członkowskich powinny być koordynowane w taki sposób, aby określały jądro przepisów bezwzględnie obowiązujących dla ochrony minimalnej, które w kraju przyjmującym powinny być przestrzegane przez pracodawców delegujących pracowników.

60. Niemniej jednak dyrektywa 96/71 nie dokonała harmonizacji bezwzględnie wiążących norm prawa materialnego dotyczących ochrony





minimalnej. Dlatego też treść tych norm może być swobodnie określana przez państwa członkowskie, aczkolwiek z poszanowaniem traktatu i zasad ogólnych prawa wspólnotowego (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-490/04 Komisja przeciwko Niemcom, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 19).

61. W rezultacie, skoro okoliczności faktyczne przedstawione w postanowieniu odsyłającym, będące przedmiotem sporu w sprawie przed sądem krajowym miały miejsce w 2004 r., czyli po upływie terminu wyznaczonego państwom członkowskim na dokonanie transpozycji dyrektywy 96/71 – data ta została bowiem wyznaczona na 16 grudnia 1999 r. – i skoro te okoliczności faktyczne wchodzą w zakres stosowania tej dyrektywy, należy dokonać analizy pytania pierwszego w świetle przepisów dyrektywy, której wykładni dokonano z odesłaniem do art. 49 WE (wyrok z dnia 12 października 2004 r. w sprawie C-60/03 Wolff & Müller, Zb.Orz. str. I-9553, pkt 25–27 i 45) i w razie potrzeby również w świetle tego ostatniego przepisu.

**Możliwości, jakie posiadają państwa członkowskie dla określenia warunków pracy i zatrudnienia obowiązujących pracowników delegowanych, w tym stawki płacy minimalnej**

62. W ramach ustanowionej w art. 234 WE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem w celu udzielenia sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu (zob. wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-334/95 Krüger, Rec. str. I-4517, pkt 22; z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie C-88/99 Roquette Frères, Rec. str. I-10465, pkt 18, jak również z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-393/04 i C-41/05 Air Liquide Industries Belgium, Zb.Orz. str. I-5293, pkt 23), należy zbadać możliwości, jakie posiadają państwa członkowskie dla określenia warunków pracy i zatrudnienia dotyczących kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71, w tym stawki płacy minimalnej, jakie przedsiębiorstwa powinny zagwarantować pracownikom delegowanym w ramach transgranicznego świadczenia usług.

63. W istocie, zarówno z postanowienia odsyłającego, jak i z uwag przedstawionych w ramach niniejszego postępowania wynika, że po pierwsze co do określenia warunków zatrudnienia pracowników delegowanych dotyczących ww. kwestii stawka płacy minimalnej stanowi jedyny warunek zatrudnienia, którego ustalenie w Szwecji nie przebiega według metod przewidzianych w dyrektywie 96/71, i że po drugie u podstaw sporu leżą: nałożony na Laval obowiązek negocjowania z organizacjami związ-





kowymi w celu zapoznania się z wysokością wynagrodzenia, jaka powinna być wypłacana jego pracownikom, jak również obowiązek przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa.

64. Zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tiret pierwsze i drugie dyrektywy 96/71 warunki pracy i zatrudnienia dotyczące kwestii wymienionych w lit. a)–g) tego przepisu ustala się, jeśli chodzi o transgraniczne świadczenie usług w sektorze budownictwa, albo w drodze przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, albo w drodze układów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych uznanych za powszechnie stosowane. Układy zbiorowe i orzeczenia arbitrażowe w rozumieniu tego przepisu stanowią takie układy i orzeczenia, które powinny być przestrzegane przez wszystkie przedsiębiorstwa w danym sektorze lub zawodzie na danym obszarze geograficznym.

65. Artykuł 3 ust. 8 akapit drugi dyrektywy 96/71 oferuje ponadto państwu członkowskim możliwość, w braku systemu uznawania układów zbiorowych lub orzeczeń arbitrażowych za powszechnie stosowane, oparcia się na układach zbiorowych lub orzeczeniach arbitrażowych, które są powszechnie stosowane do wszystkich podobnych przedsiębiorstw w danym sektorze lub układach zbiorowych, które zostały zawarte przez najbardziej reprezentatywne w skali kraju organizacje przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz są stosowane na całym terytorium kraju.

66. Z brzmienia tego przepisu wynika, że odwołanie się do tej ostatniej możliwości wymaga po pierwsze, by państwo członkowskie o tym zdecydowało, oraz po drugie, by stosowanie układów zbiorowych do przedsiębiorstw delegujących pracowników gwarantowało im, co do kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71, równość traktowania w porównaniu z przedsiębiorstwami krajowymi w tym sektorze lub zawodzie znajdującymi się w podobnej sytuacji. Równość traktowania w rozumieniu art. 3 ust. 8 dyrektywy ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorstwa te są poddane takim samym obowiązkom w zakresie omawianych kwestii co przedsiębiorstwa delegujące i gdy na jednych i drugich spoczywają te same obowiązki o tych samych skutkach.

67. Bezsporne jest, że warunki pracy i zatrudnienia w Szwecji dotyczące kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71, z wyjątkiem stawki płacy minimalnej, zostały ustalone w drodze przepisów ustawowych. Bezsporne jest również to, że układy zbiorowe nie są uznane za powszechnie stosowane i że to państwo członkowskie nie wykorzystало możliwości przewidzianej w art. 3 ust. 8 akapit drugi tej dyrektywy.

68. Należy stwierdzić w tym względzie, że dyrektywa 96/71 nie ma na celu harmonizacji systemów ustalających warunki pracy i zatrudnienia





w państwach członkowskich, a te ostatnie posiadają swobodę w wyborze, na poziomie krajowym, systemu, który nie został wyraźnie wymieniony wśród systemów przewidzianych dyrektywą, przy założeniu, że nie stanowi on przeszkody w swobodnym świadczeniu usług pomiędzy państwami członkowskimi.

69. Z informacji zawartych w aktach sprawy wynika, że w Szwecji władze krajowe powierzyły partnerom społecznym kwestię ustalenia, w drodze rokowań zbiorowych, stawki płac, jaką przedsiębiorstwa krajowe powinny wypłacać swoim pracownikom, i że jeśli chodzi o przedsiębiorstwa branży budowlanej, taki system wiąże się z przeprowadzaniem rokowań w każdym konkretnym przypadku w miejscu pracy, biorąc pod uwagę kwalifikacje i zadania danych pracowników.

70. Odnośnie do tego, jakie obowiązki w zakresie wynagrodzeń mogą być nałożone na usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich, należy przypomnieć, że art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 96/71 dotyczy tylko stawki płacy minimalnej. Tym samym przepis ten nie może być przywoływany celem uzasadnienia obowiązku przestrzegania przez tych usługodawców stawek płac, takich jak stawki, jakie zamierzają nałożyć pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym organizacje związkowe w ramach systemu szwedzkiego, które to stawki nie stanowią wynagrodzeń minimalnych, a ponadto nie są ustalane według modeli przewidzianych w tym względzie w art. 3 ust. 1 i 8 tej dyrektywy.

71. W rezultacie na tym etapie należy stwierdzić, że państwo członkowskie, w którym stawka płacy minimalnej nie jest określona w jeden ze sposobów wymienionych w art. 3 ust. 1 i 8 dyrektywy 96/71 nie może, na podstawie tej dyrektywy nałożyć na przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich, w ramach transgranicznego świadczenia usług, obowiązku przeprowadzania negocjacji w każdym konkretnym przypadku w miejscu, biorąc pod uwagę kwalifikacje i zadania pracowników, w celu zapoznania się z wynagrodzeniem, jakie powinny wypłacić swoim pracownikom delegowanym.

72. W dalszej części niniejszego wyroku trzeba będzie ocenić obowiązki wynikające dla przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim z takiego systemu ustalania wynagrodzeń w świetle art. 49 WE.

### **Kwestie, których mogą dotyczyć warunki pracy i zatrudnienia obowiązujące pracowników delegowanych**

73. W celu zapewnienia przestrzegania najważniejszych bezwzględnie wiążących norm ochrony minimalnej art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 96/71 przewiduje, że państwa członkowskie zapewnią, iż bez względu







na to, jakie prawo stosuje się do stosunku pracy, w ramach transgranicznego świadczenia usług przedsiębiorstwa będą gwarantowały pracownikom delegowanym na ich terytorium warunki pracy i zatrudnienia, obejmujące zagadnienia wymienione w tym przepisie, czyli: maksymalny wymiar czasu pracy i minimalne okresy odpoczynku, minimalny wymiar rocznego płatnego urlopu, stawkę płacy minimalnej, w tym za godziny nadliczbowe, warunki wynajmowania pracowników, w szczególności przez agencje pracy tymczasowej, zdrowie, bezpieczeństwo i higienę pracy, przepisy ochronne dotyczące warunków pracy i zatrudnienia kobiet w ciąży oraz kobiet, które rodziły, dzieci i osób młodych, równości traktowania mężczyzn i kobiet, jak również inne przepisy w zakresie niedyskryminacji.

74. Przepis ten ma na celu z jednej strony zapewnienie uczciwej konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami krajowymi a przedsiębiorstwami dokonującymi transgranicznego świadczenia usług w zakresie, w jakim nakłada na te ostatnie obowiązek zapewnienia ich pracownikom, jeśli chodzi o ograniczoną listę zagadnień, warunki pracy i zatrudnienia ustalone w przyjmującym państwie członkowskim przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne lub przez układy zbiorowe, lub orzeczenia arbitrażowe w rozumieniu art. 3 ust. 8 dyrektywy 96/71, które stanowią bezwzględnie wiążące normy ochrony minimalnej.

75. Wspomniany przepis uniemożliwia zatem to, by przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich poprzez zastosowanie względem swych pracowników, w zakresie tych zagadnień, warunków pracy i zatrudnienia obowiązujących w państwie członkowskim pochodzenia mogły prowadzić nieuczciwą konkurencję wobec przedsiębiorstw przyjmującego państwa członkowskiego, w ramach transgranicznego świadczenia usług, jeśli poziom ochrony socjalnej jest wyższy w tym ostatnim państwie.

76. Z drugiej strony, ten sam przepis ma na celu zapewnienie pracownikom delegowanym stosowania względem nich norm ochrony minimalnej przyjmującego państwa członkowskiego, jeśli chodzi o warunki pracy i zatrudnienia dotyczące tych zagadnień, podczas tymczasowego wykonywania pracy na terytorium tego państwa członkowskiego.

77. Konsekwencją przyznania takiej ochrony minimalnej jest – jeśli poziom ochrony wynikający z warunków pracy i zatrudnienia przyznany pracownikom delegowanym w państwie członkowskim pochodzenia, w zakresie zagadnień określonych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71, jest niższy od poziomu ochrony minimalnej uznanej w przyjmującym państwie członkowskim – korzystanie przez tych pracowników z lepszych warunków pracy i zatrudnienia w tym ostatnim państwie.





78. Jednak z pkt 19 niniejszego wyroku wynika, że w sprawie przed sądem krajowym, pewne postanowienia układu zbiorowego w sektorze budownictwa odchodzą, odnośnie do pewnych zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71, w szczególności czasu pracy i urlopu rocznego od szwedzkich przepisów ustawowych, które ustalają warunki pracy i zatrudnienia obowiązujące pracowników delegowanych poprzez ustanowienie korzystniejszych warunków.

79. Prawdą jest, że art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71 przewiduje, że postanowienia art. 3 ust. 1–6 nie stoją na przeszkodzie stosowaniu korzystniejszych dla pracowników warunków pracy i zatrudnienia. Ponadto z siedemnastego motywu dyrektywy wynika, że bezwzględnie wiążące normy ochrony minimalnej obowiązujące w przyjmującym państwie członkowskim nie powinny utrudniać stosowania takich warunków.

80. Niemniej wykładni art. 3 ust. 7 dyrektywy 96/71 nie można dokonywać w ten sposób, że zezwala on przyjmującemu państwu członkowskiemu na poddanie świadczenia usług na swoim terytorium obowiązkowi przestrzegania warunków pracy i zatrudnienia wykraczających poza bezwzględnie obowiązujące normy minimalnej ochrony. W istocie, jeśli chodzi o kwestie wymienione w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g), to dyrektywa 96/71 wyraźnie przewiduje stopień ochrony, jakiego przyjmujące państwo członkowskie ma prawo wymagać od przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich na rzecz pracowników delegowanych na swoje terytorium. Ponadto taka wykładnia sprowadzałaby się do pozbawienia skuteczności dyrektywy.

81. Tym samym, z zastrzeżeniem prawa przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich do przystąpienia z własnej woli w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności w ramach zobowiązania podjętego wobec własnego personelu delegowanego, do potencjalnie korzystniejszego układu zbiorowego pracy, poziom ochrony, jaki powinien być gwarantowany pracownikom delegowanym na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, jest ograniczony co do zasady do poziomu określonego w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71, chyba że pracownicy ci już korzystają na podstawie przepisów prawa lub układów zbiorowych w państwie członkowskim pochodzenia z korzystniejszych warunków pracy i zatrudnienia, jeśli chodzi o zagadnienia wymienione w tym przepisie.

82. Ponadto należy dodać, że na podstawie art. 3 ust. 10 tiret pierwsze dyrektywy 96/71, państwa członkowskie mogą rozszerzyć warunki pracy i zatrudnienia o inne zagadnienia niż wymienione w szczególności w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g), przy poszanowaniu przepisów traktato-





wych, jeśli chodzi o stosujące się przepisy porządku publicznego na równi wobec przedsiębiorstw krajowych, jak i tych z innych państw członkowskich.

83. W sprawie przed sądem krajowym pewne postanowienia układu zbiorowego w sektorze budownictwa dotyczą kwestii, które nie są szczegółowo wymienione w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71. W tym względzie z pkt 20 niniejszego wyroku wynika, że przystąpienie do tego układu zbiorowego pociąga za sobą przyjęcie przez przedsiębiorstwa zobowiązań o charakterze pieniężnym, takich jak wypłata Byggettan kwoty równej 1,5% całości wynagrodzeń brutto tytułem kontroli wynagrodzeń wykonywanej przez tę organizację związkową, a towarzystwu ubezpieczeniowemu FORA kwot wynoszących: 0,8% całości wynagrodzeń brutto tytułem „specjalnego dodatku budowlanego” oraz 5,9% całości wynagrodzeń brutto tytułem pewnych premii ubezpieczeniowych.

84. Bezsporne jest jednak, że te zobowiązania zostały nałożone bez odwołania się przez władze krajowe do art. 3 ust. 10 dyrektywy 96/71. Sporne postanowienia układu zbiorowego w sektorze budownictwa zostały ustalone w drodze negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi, którzy nie stanowią podmiotów prawa publicznego i nie mogą powoływać się na ten przepis celem podniesienia względów porządku publicznego, tak aby ustalić zgodność z prawem wspólnotowym akcji protestacyjnej, takiej jak będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

85. Należy jeszcze ocenić, w świetle art. 49 WE, akcję zbiorową prowadzoną przez pozwane przed sądem krajowym organizacje związkowe, zarówno pod kątem zmuszania usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim do podjęcia negocjacji w przedmiocie wynagrodzeń, jakie powinny być wypłacane pracownikom delegowanym, jak i pod kątem zmuszania usługodawcy do przystąpienia do układu zbiorowego, którego postanowienia ustanawiają odnośnie do pewnych zagadnień wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) dyrektywy 96/71 warunki korzystniejsze od tych, które wynikają z właściwych przepisów ustawowych, podczas gdy inne postanowienia dotyczą kwestii niewymienionych w tym przepisie.

### **W przedmiocie oceny akcji protestacyjnej rozpatrywanej przed sądem krajowym w świetle art. 49 WE**

86. Jeśli chodzi o użycie środków nacisku, jakimi dysponują organizacje związkowe, aby wymusić przystąpienie do układu zbiorowego, jak i podjęcie negocjacji w zakresie wynagrodzeń, pozwane przed sądem krajowym oraz rządy duński i szwedzki twierdzą, że prawo rozpoczęcia akcji



zbiorowych w ramach negocjacji z pracodawcą nie mieści się w zakresie stosowania art. 49 WE, ponieważ zgodnie z art. 137 ust. 5 WE, w brzmieniu zmienionym traktatem z Nicei, Wspólnota nie posiada kompetencji w zakresie regulowania tego prawa.

87. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że o ile prawdą jest, iż w dziedzinach niewchodzących w zakres kompetencji Wspólnoty państwa członkowskie posiadają zasadniczo swobodę w ustalaniu warunków istnienia rozpatrywanych praw oraz warunków ich wykonywania, to niemniej jednak państwa te powinny wykonywać tę kompetencję z poszanowaniem prawa wspólnotowego (zob. podobnie w odniesieniu do obszaru zabezpieczenia społecznego, wyroki: z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-120/95 Decker, Rec. str. I-1831, pkt 22 i 23, jak również wyrok w sprawie C-158/96 Kohll, Rec. str. I-1931, pkt 18 i 19; w odniesieniu do opodatkowania bezpośredniego wyroki: z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie C-334/02 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2229, pkt 21 i z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-446/03 Marks & Spencer, Zb.Orz. str. I-10837, pkt 29).

88. Tym samym okoliczność, że art. 137 WE nie znajduje zastosowania ani do prawa do strajku, ani do prawa do lokautu nie może wykluczyć akcji zbiorowej, takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym z obszaru swobodnego świadczenia usług.

89. Zgodnie z uwagami rządów duńskiego i szwedzkiego prawo do prowadzenia akcji zbiorowej stanowi prawo podstawowe, które jako takie jest wyłączone z zakresu stosowania art. 49 WE, jak również z zakresu dyrektywy 96/71.

90. W tym względzie należy zauważyć, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowej jest prawem uznanym zarówno przez wiele międzynarodowych aktów prawnych, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak Europejska karta społeczna, podpisana w Turynie w dniu 18 października 1961 r., wymieniona wyraźnie w art. 136 WE, oraz konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w dniu 9 lipca 1948 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy, jak i akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii Europejskiej, takie jak Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniu 9 grudnia 1989 r., również wymieniona w art. 136 WE oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, str. 1).

91. Chociaż prawo do prowadzenia akcji zbiorowej powinno być zatem uznane za prawo podstawowe stanowiące integralną część ogólnych za-



sad prawa wspólnotowego, których przestrzeganie zapewnia Trybunał, to niemniej jednak wykonywanie tego prawa może podlegać pewnym ograniczeniom. W istocie, jak potwierdza art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jest ono chronione na gruncie prawa wspólnotowego, jak również na gruncie przepisów prawnych i zwyczajów krajowych.

92. O ile prawdą jest – jak przypomina rząd szwedzki – że prawo do prowadzenia akcji zbiorowych chronione jest w Szwecji, jak i w innych państwach członkowskich, na mocy konstytucji, o tyle, jak wynika z pkt 10 niniejszego wyroku, według szwedzkiej konstytucji prawo to, obejmujące w tym państwie członkowskim blokadę placu budowy, może być wykonywane z zastrzeżeniem, że inne przepisy prawa lub postanowienia układu zbiorowego temu się nie sprzeciwiają.

93. W tym względzie Trybunał orzekł już, że ochrona praw podstawowych stanowi słuszny interes mogący uzasadnić co do zasady ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez traktat, takiej jak swobodny przepływ towarów (zob. wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659, pkt 74) lub swobodne świadczenie usług (zob. wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. str. I-9609, pkt 35).

94. Jak Trybunał orzekł w ww. wyrokach w sprawie Schmidberger i w sprawie Omega, korzystanie z rozpatrywanych tam praw podstawowych, tzn. odpowiednio, wolności wyrażania opinii i wolności zgromadzania się, jak również poszanowanie godności ludzkiej nie są wyłączone z zakresu stosowania przepisów traktatu. Korzystanie z tych praw powinno być zgodne z wymogami dotyczącymi praw chronionych na mocy tego traktatu i zgodne z zasadą proporcjonalności. (zob. podobnie ww. wyroki w sprawach: Schmidberger, pkt 77 i Omega, pkt 36).

95. Z powyższego wynika, że fundamentalny charakter prawa do prowadzenia akcji zbiorowej nie może sprawiać, by taka akcja zbiorowa prowadzona przeciwko przedsiębiorstwu mającemu siedzibę w innym państwie członkowskim, które deleguje pracowników w ramach transgranicznego świadczenia usług, jak rozpatrywane przed sądem krajowym, była wyłączona z zakresu stosowania prawa wspólnotowego.

96. Należy zatem zbadać, czy to, że organizacje związkowe państwa członkowskiego mogą prowadzić akcję zbiorową w wyżej przedstawionych okolicznościach, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług, a jeśli tak, czy może być przedmiotem uzasadnienia.

97. W tym względzie trzeba przypomnieć, że art. 49 WE – w zakresie, w jakim ma na celu wyeliminowanie ograniczeń w swobodnym świadcze-



niu usług wynikających stąd, że usługodawca ma siedzibę w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym ma miejsce świadczenie usług – może być stosowany bezpośrednio w porządku prawnym państw członkowskich po upływie okresu przejściowego i nadaje jednostkom prawa, na które mogą się one powołać przed sądami i które sądy krajowe mają obowiązek chronić (zob., w szczególności, wyroki: z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33/74 Van Binsbergen, Rec. str. 1299, pkt 26; z dnia 14 lipca 1976 r. w sprawie 13/76 Donà, Rec. str. 1333, pkt 20; z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 206/84 Komisja przeciwko Irlandii, Rec. str. 3817, pkt 16 oraz z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-208/05 ITC, Zb.Orz. str. I-181, pkt 67).

98. Należy również przypomnieć, że przestrzeganie art. 49 WE dotyczy też regulacji o charakterze niepublicznym, które mają na celu uregulowanie w sposób zbiorowy świadczenia usług. W istocie usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi byłoby nieskuteczne, gdyby w miejsce usuniętych barier państwowych mogły pojawiać się przeszkody wynikające z wykonywania przez związki lub organizacje niepodlegające prawu publicznemu swojej autonomii prawnej (zob. wyroki: z dnia 12 grudnia 1974 r. w sprawie 36/74 Walrave i Koch, Rec. str. 1405, pkt 17 i 18; z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. str. I-4921, pkt 83 i 84, jak również z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 Wouters i in., Rec. str. I-1577, pkt 120).

99. W sprawie przed sądem krajowym należy stwierdzić, że prawo organizacji związkowych z jednego państwa członkowskiego do prowadzenia działań zbiorowych, przez które przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich mogą zostać zmuszone do przystąpienia do układu zbiorowego w sektorze budownictwa, którego pewne postanowienia odchodzą od przepisów ustawowych i ustalają korzystniejsze warunki pracy i zatrudnienia w zakresie kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)– g) dyrektywy 96/71, a inne dotyczą kwestii niewymienionych tam, może sprawiać, że wykonywanie przez te przedsiębiorstwa robót budowlanych na terytorium szwedzkim stanie się mniej atrakcyjne, a nawet trudniejsze i z tego względu stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 49 WE.

100. A fortiori to samo można powiedzieć o tym, że, w celu zapoznania się ze stawką płacy minimalnej, jaka powinna zostać wypłacona pracownikom delegowanym, przedsiębiorstwa te mogą za pomocą akcji zbiorowych zostać związane negocjacjami o nieokreślonym czasie trwania z organizacjami związkowymi w miejscu świadczenia usług.

101. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że ponieważ swobodne świadczenie usług stanowi jedną z podstawowych zasad Wspólnoty (zob.



w szczególności wyroki: z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 220/83 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 3663, pkt 17 i w sprawie 252/83 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. 3713, pkt 17), ograniczenie tej swobody może być dopuszczalne jedynie dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z traktatem i jeżeli jest uzasadnione nadrzędnymi wymogami interesu publicznego, jednakże tylko pod warunkiem, że jest właściwe do realizacji celu, któremu służy i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (zob. między innymi wyroki: z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-398/95 SETTG, Rec. str. I-3091, pkt 21, z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Zb.Orz. str. I-2941, pkt 37 i z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. str. I-11421, pkt 61).

102. Organizacje związkowe pozwane przed sądem krajowym, jak również rząd szwedzki uważają, że rozpatrywane ograniczenia są uzasadnione, ponieważ są konieczne do zagwarantowania ochrony prawa podstawowego uznanego przez prawo wspólnotowe i mają na celu ochronę pracowników, która stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego.

103. W tym względzie należy stwierdzić, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowych mających na celu ochronę pracowników przyjmującego państwa skierowanych przeciwko ewentualnym praktykom dumpingu socjalnego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, mogący co do zasady uzasadniać ograniczenie jednej ze swobód podstawowych gwarantowanych przez traktat (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 36; wyroki: z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-165/98 Mazzoleni i ISA, Rec. str. I-2189, pkt 27; z dnia 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 i od C-68/98 do C-71/98 Finalarte i in., Rec. str. I-7831, pkt 33 oraz z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 77).

104. Należy dodać, że na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c) i j) WE działalność Wspólnoty obejmuje nie tylko „rynek wewnętrzny, charakteryzujący się zniesieniem między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału”, lecz również „politykę w sferze społecznej”. Zgodnie z art. 2 WE zadaniem Wspólnoty jest, między innymi, popieranie „harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej” oraz „wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej”.

105. Ponieważ Wspólnota ma zatem na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz również społeczny, prawa wynikające z przepisów traktatowych





dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału powinny być zrównoważone z celami polityki społecznej, wśród których znajdują się między innymi, jak wynika z art. 136 WE, poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi.

106. W postępowaniu przed sądem krajowym Byggnads i Byggettan twierdzą, że celem blokady budowy zorganizowanej przeciwko Lavalowi była ochrona pracowników.

107. W tym względzie należy podnieść, że zasadniczo blokada rozpoczęta przez organizacje związkowe przyjmującego państwa członkowskiego, mająca na celu zagwarantowanie pracownikom delegowanym w ramach transgranicznego świadczenia usług warunków pracy i zatrudnienia ustalonych na pewnym poziomie mieści się w zakresie celu, jakim jest ochrona pracowników.

108. Jednak należy stwierdzić, że jeśli chodzi o szczególne obowiązki związane z przystąpieniem do układu zbiorowego w sektorze budownictwa, jakimi organizacje związkowe próbują poprzez działania zbiorowe, takie jak w sprawie przed sądem krajowym, obciążyć przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich, to przeszkoda, jaką tworzy takie działanie, nie może być uzasadniona w świetle tego celu. W istocie, poza tym, co wynika z pkt 81 i 83 niniejszego wyroku, jeśli chodzi o pracowników delegowanych w ramach transgranicznego świadczenia usług, to ich pracodawca jest, w związku z koordynacją realizowaną na podstawie dyrektywy 96/71, zobowiązany przestrzegać najważniejsze bezwzględnie wiążące normy ochrony minimalnej w przyjmującym państwie członkowskim.

109. Wreszcie, co się tyczy obowiązku negocjacji w zakresie wynagrodzeń, jaki organizacje związkowe zamierzają nałożyć poprzez działanie zbiorowe, takie jak w sprawie przed sądem krajowym, na przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim i delegujące tymczasowo pracowników na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, należy podkreślić, że prawo wspólnotowe nie zakazuje państwom członkowskim nakładania na takie przedsiębiorstwa obowiązku przestrzegania norm w zakresie płacy minimalnej za pomocą właściwych metod (zob. ww. wyroki w sprawach: *Seco i Desquenne & Giral*, pkt 14; *Rush Portuguesa*, pkt 18, jak również *Arblade i in.*, pkt 41).

110. Jednak akcje zbiorowe, takie jak w sprawie przed sądem krajowym, nie mogą być uzasadnione w świetle celu interesu ogólnego pracowników, wymienionego w pkt 102 niniejszego wyroku, skoro obowiąz-







zek negocjacji w zakresie wynagrodzeń, jaki organizacje związkowe zamierzają nałożyć poprzez działanie zbiorowe na przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim, wpisuje się w kontekst krajowy, którego cechą jest brak przepisów jakiegokolwiek rodzaju, które byłyby wystarczająco precyzyjne i dostępne, tak aby w praktyce nie uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić ustalenia, jakie obowiązki powinno przestrzegać takie przedsiębiorstwo w zakresie płacy minimalnej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Arblade i in.*, pkt 43).

111. Zważywszy na powyższe, na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że wykładni art. 49 WE i art. 3 dyrektywy 96/71 należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, by w państwie członkowskim, w którym warunki pracy i zatrudnienia dotyczące kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) tej dyrektywy są zawarte, z wyjątkiem stawki płacy minimalnej, w przepisach ustawowych organizacja związkowa mogła próbować zmusić w drodze akcji protestacyjnej przyjmującej formę blokady budowy, takiej jak opisana w sprawie przed sądem krajowym, usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim do podjęcia z nią negocjacji w sprawie stawki płac, jaka powinna być wypłacana pracownikom delegowanym, jak również do przystąpienia do układu zbiorowego, którego postanowienia ustalają w zakresie pewnych omawianych kwestii korzystniejsze warunki niż warunki wynikające z odpowiednich przepisów ustawowych, podczas gdy inne postanowienia dotyczą kwestii niewymienionych w art. 3 tej dyrektywy.

## **W przedmiocie pytania drugiego**

112. Przez swoje drugie pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 49 WE i 50 WE sprzeciwiają się temu, by w danym państwie członkowskim zakaz podejmowania przez organizacje związkowe akcji zbiorowych w celu uchylecia lub zmiany układu zbiorowego zawartego przez osoby trzecie był uzależniony od tego, czy akcje zbiorowe dotyczą warunków pracy i zatrudnienia, do których prawo krajowe ma bezpośrednie zastosowanie, co pociąga za sobą to, że przedsiębiorstwo, które deleguje pracowników do tego państwa członkowskiego w ramach świadczenia usług i które jest związane układem zbiorowym podlegającym prawu innego państwa członkowskiego, nie może powołać się na taki zakaz względem tych organizacji.

113. Pytanie to dotyczy stosowania przepisów MBL, które wprowadziły system zapobiegania dumpingowi socjalnemu, na którego podstawie usługodawca nie może oczekiwać w państwie członkowskim, w którym świad-





czy usługi, uwzględnienia zobowiązań wynikających z układów zbiorowych, którym już podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę. Z takiego systemu wynika, że akcje zbiorowe są dozwolone względem przedsiębiorstw związanych układem zbiorowym podlegającym prawu innego państwa członkowskiego z tego samego tytułu, z jakiego są dozwolone względem tych, którzy nie są związani żadnym układem zbiorowym.

114. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem swobodne świadczenie usług oznacza w szczególności eliminację wszelkiej dyskryminacji wobec usługodawcy ze względu na przynależność państwową lub na okoliczność, że jego siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym świadczy usługi (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-154/89 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-659, pkt 12; w sprawie C-180/89 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-709, pkt 15; w sprawie C-198/89 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-727, pkt 16 i ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 83).

115. Zgodnie również z utrwalonym orzecznictwem dyskryminacja może tylko polegać na stosowaniu różnych zasad do porównywalnych sytuacji lub też na stosowaniu tej samej zasady do różnych sytuacji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie C-279/93 Schumacker, Rec. str. I-225, pkt 30; z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie C-383/05 Talotta, Zb.Orz. str. I-2555, pkt 18, jak również z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-182/06 Lakebrink i Peters-Lakebrink, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 27).

116. W tym względzie należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe, takie jak rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym, które nie uwzględnia układów zbiorowych, bez względu na ich treść, którymi przedsiębiorstwa delegujące pracowników do Szwecji są już związane w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę, tworzy dyskryminację względem tych przedsiębiorstw, ponieważ stosuje do nich takie samo traktowanie jak zastrzeżone dla przedsiębiorstw krajowych, które nie zawarły układu zbiorowego.

117. Tymczasem z art. 46 WE, który podlega ścisłej wykładni, wynika, że takie normy dyskryminujące mogą być uzasadnione jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego (zob. ww. wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 86).

118. W tym względzie z postanowienia odsyłającego wynika, że stosowanie takiego uregulowania względem przedsiębiorstw zagranicznych, mających siedzibę w innych państwach członkowskich, które są już zwią-





zane układami zbiorowymi, do których nie stosuje się bezpośrednio prawo szwedzkie, ma na celu umożliwienie organizacjom związkowym podejmowania działania dla zapewnienia, by wszyscy pracodawcy obecni na szwedzkim rynku pracy stosowali wynagrodzenia i inne warunki zatrudnienia odpowiadające warunkom zwyczajowo praktykowanym w Szwecji, oraz stworzenia warunków uczciwej konkurencji na równych warunkach pomiędzy pracodawcami szwedzkimi a przedsiębiorcami z innych państw członkowskich.

119. Ponieważ żaden ze względów wymienionych w punkcie powyżej nie wchodzi w zakres względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego w rozumieniu art. 46 WE w związku z art. 55 WE, to należy stwierdzić, że dyskryminacja, taka jak w sprawie przed sądem krajowym, nie może być uzasadniona.

120. Biorąc pod uwagę powyższe, na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, że art. 49 WE i 50 WE sprzeciwiają się temu, by w danym państwie członkowskim zakaz podejmowania przez organizacje związkowe akcji zbiorowych w celu uchylecia lub zmiany układu zbiorowego zawartego przez osoby trzecie uzależniony był od tego, czy akcje te dotyczą warunków pracy i zatrudnienia, do których stosuje się bezpośrednio prawo krajowe.

## **W przedmiocie kosztów**

121. Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Wykładni art. 49 WE i art. 3 dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, by w państwie członkowskim, w którym warunki pracy i zatrudnienia dotyczące kwestii wymienionych w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–g) tej dyrektywy są zawarte, z wyjątkiem stawki płacy minimalnej, w przepisach ustawowych organizacja związkowa mogła próbować zmusić w drodze akcji protestacyjnej przyjmującej formę blokady budowy, takiej jak opisana**





**w sprawie przed sądem krajowym, usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim do podjęcia z nią negocjacji w sprawie stawki płac, jaka powinna być wypłacana pracownikom delegowanym, jak również do przystąpienia do układu zbiorowego, którego postanowienia ustalają w zakresie pewnych omawianych kwestii korzystniejsze warunki niż warunki wynikające z odpowiednich przepisów ustawowych, podczas gdy inne postanowienia dotyczą kwestii niewymienionych w art. 3 tej dyrektywy.**

- 2) Artykuły 49 WE i 50 WE sprzeciwiają się temu, by w danym państwie członkowskim zakaz podejmowania przez organizacje związkowe akcji zbiorowych w celu uchylecia lub zmiany układu zbiorowego zawartego przez osoby trzecie uzależniony był od tego, czy akcje te dotyczą warunków pracy i zatrudnienia, do których stosuje się bezpośrednio prawo krajowe.**

Podpisy





# ZAŁĄCZNIK H

Sprawa C-438/05,

The International  
Transport Workers' Federation  
i The Finnish Seamen's Union  
przeciwko Viking Line ABP  
i OÜ Viking Line Eesti

Opinia rzecznika generalnego Poiares Maduro,  
dostarczona 23 maja 2007 r.





**WAŻNE ZASTRZEŻENIE PRAWNE** – Używanie informacji zawartych na tej stronie wymaga zgody autora i korzysta z ochrony prawa autorskiego.

**OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO**

M. Poiaresa Madura

przedstawiona w dniu 23 maja 2007 r.<sup>1</sup>

Sprawa C-438/05

The International Transport Workers' Federation

i

The Finnish Seamen's Union

przeciwko

Viking Line ABP

i

OÜ Viking Line Eesti

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez wydział cywilny sądu apelacyjnego Anglii i Walii (Court of Appeal, England and Wales, Civil Division)]

1. Sąd apelacyjny Anglii i Walii (wydział cywilny) rozpoznając odwołanie od wyroku Wysokiego Trybunału Sprawiedliwości (wydział gospodarczy) (High Court of Justice – Commercial Court), zwrócił się do Trybunału z kilkoma pytaniami, które wymagają od tego sądu zmierzenia się z kwestią, która jest jednocześnie bardzo złożona pod względem prawnym oraz ogromnie wrażliwa z socjopolitycznego punktu widzenia. Czasami, gdy pytania są skomplikowane, odpowiedzi są proste. Niestety nie jest tak w tym przypadku. Sytuacja, która legła u podstaw niniejszej sprawy przedstawia się następująco: fiński operator połączeń promowych pomiędzy Helsinkami a Tallinem zamierzał przenieść miejsce swojej siedziby do Estonii, aby skorzystać z niższego poziomu płac i stamtąd świadczyć swoje usługi. Fiński związek zawodowy, wspierany przez międzynarodowe zrzeszenie związków zawodowych, próbował temu zapobiec i zagroził akcjami strajkowymi oraz bojkotami, w razie gdyby spółka się przeniósła i nie zachowała obecnego poziomu płac. Problemy prawne spowodowane takim stanowiskiem dotyczą skutku horyzontalnego postanowień traktatu o swobodnym przepływie oraz związku między prawami socjalnymi a prawami do swobodnego przepływu.

<sup>1</sup> Język oryginału: portugalski.





## I – Stan faktyczny oraz wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

### Strony

2. Viking Line ABP (zwana dalej „Viking Line”) jest fińskim pasażerskim przewoźnikiem promowym. OÜ Viking Line Eesti jest estońską spółką zależną. Viking Line jest właścicielem „Roselli”, promu pływającego pod fińską banderą na trasie Tallin-Helsinki pomiędzy Estonią a Finlandią. Załogę „Roselli” stanowią członkowie The Finnish Seamen’s Union (fińskiego związku marynarzy, zwanego dalej „FSU”).

3. FSU, z siedzibą w Helsinkach, jest krajowym związkiem zawodowym marynarzy. Zrzesza około 10 000 członków, w tym członków załogi „Roselli”. FSU jest fińską filią the International Transport Workers’ Federation (międzynarodowej federacji pracowników transportu, zwanej dalej „ITF”).

4. ITF stanowi federację, z siedzibą w Londynie, zrzeszającą 600 związków zawodowych pracowników transportu w 140 państwach. Jednym z głównych celów polityki ITF jest zapobieganie praktyce „tanich bander” (flags of convenience, zwana dalej „TB”). W postępowaniu przed wydziałem gospodarczym Wysokiego Trybunału, przewodniczący ITF wyjaśnił, że „głównym celem kampanii TB jest eliminacja tanich bander oraz zagwarantowanie w ten sposób rzeczywistego związku między przynależnością statku a przynależnością państwową jego właściciela, oraz ochrona i poprawa warunków pracy marynarzy na statkach TB”. Stosownie do dokumentu przedstawiającego politykę TB, za statek pływający pod tanią banderą uważa się statek „z którego pożytki z własności są czerpane poza państwem przynależności statku i spoza państwa przynależności sprawowana jest nad nim rzeczywista kontrola”. Ten sam dokument stanowi, że „związki zawodowe w państwie faktycznego czerpania korzyści mają prawo zawierać porozumienia dotyczące statków, z których korzyści czerpane są w tym państwie”. Kampania TB jest prowadzona również za pomocą bojkotów oraz innych akcji solidarnościowych.

### Stan faktyczny

5. „Rosella” przynosiła straty w związku z konkurencją ze strony statków pływających pod estońską banderą na tej samej trasie (tj. pomiędzy Tallinnem a Helsinkami). Wynagrodzenia załóg estońskich są niższe niż wynagrodzenia załóg fińskich. Ponieważ „Rosella” eksploatowana jest pod banderą fińską, przepisy prawa fińskiego oraz postanowienia porozumień





zbiorowych zobowiązują Viking Line do wypłacania jej załodze wynagrodzeń na poziomie wynagrodzeń fińskich.

6. W październiku 2003 r. Viking Line zamierzała zmienić przynależność „Roselli” i zarejestrować statek w Estonii, mając nadzieję na zawarcie porozumienia zbiorowego z estońskim związkiem zawodowym. Poinformowała o tym zamiarze załogę oraz FSU. FSU dał Viking Line jasno do zrozumienia, że sprzeciwia się projektowi zmiany przynależności „Roselli”.

7. W dniu 4 listopada 2003 r. FSU zwrócił się drogą e-mailową do ITF z prośbą o poinformowanie wszystkich zrzeszonych w niej związków zawodowych o zaistniałym problemie oraz o nienegocjowanie z Viking Line. W dniu 6 listopada 2003 r. ITF wykonała to, o co ją proszono i wysłała okólnik stosownie do polityki TB. Okólnik stwierdzał, że korzyści z eksploatacji statku „Rosella” są wciąż czerpane w Finlandii, a tym samym to FSU zachowuje prawa do prowadzenia rokowań. Wzywał on zrzeszonych członków do niepodejmowania negocjacji z Vikingiem. Zrzeszone związki zawodowe nie podjęłyby działań wbrew okólnikowi z uwagi na zasadę solidarności. Niezastosowanie się do wskazówek w nim zawartych mogłoby prowadzić do podjęcia sankcji – w najgorszym wypadku do wykluczenia z ITF<sup>2</sup>. Okólnik pozbawił w ten sposób Viking Line faktycznej możliwości pominięcia FSU i prowadzenia bezpośrednich rozmów z estońskim związkiem zawodowym.

8. Co więcej FSU podnosił, że porozumienie w sprawie załogi „Roselli” wygasło w dniu 17 listopada 2003 r. i w rezultacie FSU nie był już dłużej zobowiązany do zachowania społecznego spokoju. FSU zapowiedział rozpoczęcie strajku dotyczącego „Roselli” w dniu 2 grudnia 2003 r. Domagał się zwiększenia załogi „Roselli” o osiem osób oraz albo zaniechania przez Viking Line planów zmiany przynależności statku, albo w razie zmiany przynależności statku, zatrudnienia załogi zgodnie z fińskim prawem pracy. Viking Line wszczął postępowanie przed helsińskim sądem pracy o stwierdzenie, że porozumienie w sprawie załogi pozostawało w mocy oraz przed helsińskim sądem okręgowym o zastosowanie środka tymczasowego przeciwko akcji strajkowej. Jednak żaden z sądów nie był w stanie wysłuchać Viking Line w odpowiednim czasie.

9. W dniu 2 grudnia 2003 r. Viking Line zakończył spór w obliczu groźby strajku. Viking Line zgodził się na zwiększenie zatrudnienia oraz powstrzymanie się ze zmianą przynależności statku do dnia 28 lutego 2005 r. Zgodził się również przerwać postępowanie przed sądem pracy i sądem okręgowym.

<sup>2</sup> Zasada III konstytucji ITF, w brzmieniu zmienionym podczas 40 Kongresu, który odbył się w Vancouver, Kanada, w dniach 14-21 sierpnia 2002 r.







10. ITF nigdy nie wycofała swojego okólnika, więc wezwanie zrzeszonych związków zawodowych do niepodejmowania rokowań z Viking Line pozostawało w mocy. Tymczasem „Rosella” nadal przynosiła straty. Viking Line, który wciąż zamierzał zmienić przynależność statku na estońską, planował uczynić to po wygaśnięciu nowego porozumienia w sprawie załogi, czyli po dniu 28 lutego 2005 r.

11. Przewidując, że ponowna próba zmiany bandery „Roselli” pociągnie za sobą działania zbiorowe ze strony ITF i FSU, Viking Line w dniu 18 sierpnia 2004 r. wniósł powództwo do wydziału gospodarczego Wysokiego Trybunału w Londynie, domagając się, by sąd ten nakazał ITF wycofanie jej okólnika oraz zakazał FSU zakłócania korzystania przez Viking Line z prawa do swobody przepływu w związku ze zmianą przynależności „Roselli”. Podczas gdy postępowanie sądowe pozostawało w toku, przedłużono porozumienie zbiorowe w sprawie załogi dotyczące „Roselli” do lutego 2008 r. Tym samym data 28 lutego 2005 r. przestała mieć znaczenie, jednak „Rosella” wciąż przynosiła straty w związku z warunkami pracy, które z perspektywy Viking Line były mniej korzystne niż warunki estońskie. Rozwiązanie tej kwestii zatem wciąż pozostawało ważne. Orzeczeniem z dnia 16 czerwca 2005 r. Sąd gospodarczy nakazał ostatecznie ITF i FSU powstrzymanie się od akcji zbiorowych pod warunkiem nierozwiązywania przez Viking Line umów o pracę z żadnym pracownikiem w wyniku zmiany bandery.

12. W dniu 30 czerwca 2005 r. ITF i FSU wnieśli odwołanie od tego orzeczenia do sądu apelacyjnego (wydział cywilny). Postanowieniem z dnia 3 listopada 2005 r. sąd apelacyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z szeregiem szczegółowych pytań prejudycjalnych<sup>3</sup>. Mam nadzieję, że zbytnio nie zawęzę sprawy, gdy celem zwięzłości, streszczę te pytania do trzech kluczowych kwestii.

13. Pierwszą kwestią jest to, czy poprzez analogię z rozstrzygnięciem Trybunału w sprawie Albany<sup>4</sup>, działania zbiorowe, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, nie są objęte zakresem art. 43 WE lub art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4055/86<sup>5</sup> z przyczyn dotyczących wspólnotowej polityki społecznej.

14. Po drugie, sąd krajowy zwraca się z pytaniem, czy te same postanowienia „wywołują horyzontalny skutek bezpośredni, przyznając prywatne-

<sup>3</sup> Dz.U. 2006, C 60, str. 16.

<sup>4</sup> Wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96, Rec. str. I-5751.

<sup>5</sup> Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 1986 r. stosujące zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. 1986 L 378, str. 1).





mu przedsiębiorcy prawa, na które może się on powoływać przeciwko [...] związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych w przypadku działania zbiorowego podjętego przez ten związek lub zrzeszenie”.

15. Wreszcie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy działania takie jak te będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym stanowią ograniczenie swobody przepływu, a jeśli tak, to czy są one obiektywnie uzasadnione, właściwe, proporcjonalne i „prowadzą do osiągnięcia równowagi między podstawowym prawem socjalnym, jakim jest prawo do podejmowania działań zbiorowych, a swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług”. W odniesieniu do tego sąd krajowy zmierza również do ustalenia, czy działania będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym muszą być uznane za bezpośrednio dyskryminujące, pośrednio dyskryminujące czy niedyskryminujące i w jakim zakresie wpłynęłoby to na ich ocenę w świetle odpowiednich zasad dotyczących swobody przepływu.

## II – Ocena

### A – Uwagi wstępne

16. Pytania, z którymi zwrócił się sąd krajowy dotyczą art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4055/86 oraz art. 43 WE.

17. Rozporządzenie nr 4055/86 reguluje swobodę świadczenia usług transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. To rozporządzenie sprawia, że „wszelkie zasady traktatowe regulujące swobodę świadczenia usług” znajdują zastosowanie do transportu morskiego między państwami członkowskimi<sup>6</sup>. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że „swoboda świadczenia usług transportu morskiego między państwami członkowskimi [...] stosuje się do obywateli państw członkowskich prowadzących działalność gospodarczą, zarejestrowaną w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia osoby, na rzecz której usługi mają być świadczone”. Zasadniczo przepis ten wyraża w dziedzinie transportu morskiego zasadę swobody świadczenia usług gwarantowaną na mocy art. 49 WE<sup>7</sup>.

18. Jakkolwiek, niniejsza sprawa dotyczy głównie swobody przedsiębiorczości gwarantowanej przez art. 43 WE. Zmiana bandery „Roselli”

<sup>6</sup> Wyrok z 5 października 1994 r. w sprawie C-381/93 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5145, pkt 13.

<sup>7</sup> Wyrok z 17 maja 1994 r. w sprawie C-18/93 Corsica Ferries, Rec. str. I-1783.





przez Viking Line oznaczałyby skorzystanie z prawa do swobody przedsiębiorczości. Jak Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Factortame i in., rejestracja statku eksploatowanego „celem wykonywania działalności gospodarczej, która przewiduje utworzenie stałej siedziby w danym państwie członkowskim”, stanowi założenie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 43 WE<sup>8</sup>.

19. A zatem Viking Line zamierza w pierwszej kolejności skorzystać ze swego prawa do swobody przedsiębiorczości, aby następnie skorzystać ze swego prawa do swobody świadczenia usług. Natomiast ITF i FSU zamierzają uzależnić korzystanie przez Viking Line z jej prawa do swobody przedsiębiorczości od pewnych warunków i grożą bojkotem świadczenia pasażerskich usług promowych przez Viking Line, gdyby ta zdecydowała się zmienić banderę „Roselli”, nie spełniając ich warunków.

## **B – Zastosowanie przepisów o swobodnym przepływie do zbiorowej akcji protestacyjnej**

20. FSU i ITF stoją na stanowisku, że podjęte przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych działania zbiorowe, które promują cele wspólnotowej polityki socjalnej, nie są objęte ani zakresem art. 43 WE, ani rozporządzenia nr 4055/86. Uważają, że zastosowanie przepisów o swobodnym przepływie podważałoby prawo pracowników do rokowań zbiorowych i strajku celem zawarcia porozumienia zbiorowego. W tym względzie wskazują, że prawo do zrzeszania się i prawo do strajku jest jako prawo podstawowe chronione w wielu aktach międzynarodowych. Ponadto przestrzeganie prawa do strajku w kontekście rokowań zbiorowych jest tradycją konstytucyjną wspólną państwom członkowskim, a tym samym stanowi ogólną zasadę prawa wspólnotowego. Opierając się przez analogię na tezach Trybunału zawartych w wyroku w sprawie Albany<sup>9</sup>, FSU i ITF twierdzą, że postanowienia socjalne tytułu XI traktatu faktycznie wykluczają zastosowanie art. 43 WE i rozporządzenia nr 4055/86 w obszarze sporów pracowniczych, takich jak spór w postępowaniu przed sądem krajowym.

21. W swoim pierwszym pytaniu sąd krajowy zwraca się z pytaniem, czy pogląd ten jest właściwy. Moim zdaniem odpowiedź musi być przecząca.

22. FSU i ITF twierdzą, że zastosowanie postanowień o swobodnym przepływie w kontekście podjętych przez związek zawodowy lub zrzesze-

<sup>8</sup> Wyrok z 25 lipca 1991 r. w sprawie C-221/89, Rec. str. I-3905, pkt 22.

<sup>9</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 4.



nie związków zawodowych działań zbiorowych podważyłoby cele wspólnotowej polityki socjalnej i przeczyłoby fundamentalnemu charakterowi prawa do zrzeszania się i prawa do strajku. Twierdzenie to jest jednak niewłaściwe.

23. Przepisy o przedsiębiorczości i swobodzie świadczenia usług w żaden sposób nie dają się pogodzić z ochroną praw podstawowych lub z osiągnięciem celów wspólnotowej polityki socjalnej. Ani traktatowe normy odnoszące się do swobodnego przepływu, ani prawo do zrzeszania się, ani prawo do strajku nie są absolutne. Ponadto nic w traktacie nie wskazuje na to, że cele wspólnotowej polityki socjalnej muszą zawsze mieć pierwszeństwo przed takim celem, jak właściwie funkcjonujący wspólny rynek. Wprost przeciwnie, włączenie obu politycznych celów do traktatu oznacza, że zamierzeniem Wspólnoty jest ich wspólna realizacja. A zatem fakt, że ograniczenie swobody przepływu wynika z korzystania z prawa podstawowego lub postępowania objętego zakresem postanowień dotyczących polityki socjalnej nie sprawia, że postanowienia o swobodnym przepływie nie mają zastosowania.

24. Wniosek taki potwierdza orzecznictwo. W sprawie Schmidberger rząd austriacki zezwolił na demonstrację, która ograniczała swobodny przepływ dóbr. Uznał on, że zakaz takiej demonstracji naruszałby prawo do swobody wypowiedzi oraz prawo do swobody zgromadzenia<sup>10</sup>. W sprawie Omega Trybunał badał środek mający na celu ochronę ludzkiej godności, który ograniczał swobodę świadczenia usług<sup>11</sup>. W obu sprawach Trybunał przyznał, że przedmiotem sporu były prawa podstawowe, które muszą być przestrzegane jako ogólne zasady prawa wspólnotowego<sup>12</sup>. A jednak w żadnej ze spraw Trybunał nie orzekł, że w rezultacie rozpatrywane ograniczenia były wyłączone z zakresu stosowania zasad dotyczących swobody przepływu. Zamiast tego Trybunał stwierdził, że chociaż zasady te miały zastosowanie, to ograniczenia w swobodnym przepływie nie wychodziły ponad to, co mogło być uznane za konieczne dla potrzeb ochrony przedmiotowego prawa podstawowego<sup>13</sup>.

25. Podobnie Trybunał wielokrotnie orzekł, że interes publiczny, związany z polityką społeczną, może uzasadniać pewne ograniczenia w swo-

<sup>10</sup> Wyrok z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659.

<sup>11</sup> Wyrok z 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. str I-9609.

<sup>12</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 71, 72 i 76; ww. w przepisie 11 wyrok w sprawie Omega, pkt 34. Odnośnie do ochrony godności ludzkiej jako prawa podstawowego w ramach prawa wspólnotowego zob. opinię rzecznika generalnego Stix-Hackl w sprawie Omega, pkt 82-91.

<sup>13</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 93; ww. w przepisie 11 wyrok w sprawie Omega, pkt 38-40.



bodzie przepływu dopóty, dopóki te ograniczenia nie wychodzą ponad to co jest konieczne<sup>14</sup>. Trybunał nigdy jednak nie przyznał, że takie ograniczenia nie wchodzą w zakres stosowania postanowień o swobodnym przepływie. W istocie, by wskazać tylko kilka przykładów z orzecznictwa, normy dotyczące ochrony środowiska<sup>15</sup>, konsumentów<sup>16</sup>, różnorodności prasy<sup>17</sup> i zdrowia publicznego<sup>18</sup> zostały uznane za objęte zakresem postanowień dotyczących swobody przepływu. Z pewnością byłoby to osobliwe, gdyby dojść do wniosku, że środki przyjęte w interesie polityki społecznej są w przeciwieństwie do tego wyłączone z badania w ramach zasad dotyczących swobody przepływu.

26. Wreszcie nie jestem też przekonany rzekomą analogią z orzeczeniem w sprawie *Albany*<sup>19</sup>. Sprawa *Albany* dotyczyła porozumienia zbiorowego pomiędzy organizacjami reprezentującymi pracodawców i pracowników o ustanowieniu sektorowego funduszu emerytalnego o obowiązkowej przynależności. Trybunał orzekł, że z uwagi na swój charakter i cel, rozpatrywane porozumienie nie jest objęte zakresem przedmiotowym art. 81 WE. Jednak okoliczność, że umowa lub działalność jest wyłączona z zakresu stosowania reguł konkurencji niekoniecznie musi oznaczać, że jest również wyłączona z zakresu stosowania zasad dotyczących swobody przepływu. Wprost przeciwnie, orzeczenia w sprawach *Wouters*<sup>20</sup> i *Meca-Medina*<sup>21</sup> wskazują, że umowa lub działalność może być objęta jednym pakietem zasad, a w tym samym czasie być wyłączona z innego<sup>22</sup>.

27. Ponadto główną troską w sprawie *Albany* wydaje się być uniknięcie ewentualnej sprzeczności w traktacie. Traktat promuje dialog społeczny prowadzący do zawierania porozumień zbiorowych w sprawie warunków pracy i płacy. Jednak cel ten byłby w poważnym stopniu podważony, gdyby w tym samym czasie traktat zakazywał takich porozumień z uwagi

<sup>14</sup> Zobacz np. wyrok z 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-164/99 *Portugaia Construções*, Rec. str. I-787, pkt 22 i wyrok z 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 i od C-68/98 do C-71/98 *Finalarte i in.*, Rec. str. I-7831, pkt 33 i 49.

<sup>15</sup> Wyrok z 20 września 1988 r. w sprawie C-302/86 *Komisja przeciwko Danii*, Rec. str. 4607.

<sup>16</sup> Wyrok z 16 grudnia 1980 r. w sprawie C-27/80 *Fietje*, Rec. str. 3839.

<sup>17</sup> Wyrok z 26 czerwca 1997 r. w sprawie C-368/95 *Familiapress*, Rec. str. I-3689.

<sup>18</sup> Wyrok z 2 grudnia 2004 r. w sprawie C-41/02 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb.Orz. str. I-11375, pkt 42.

<sup>19</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 4. Zobacz także wyrok z 21 września 1999 r. w sprawach połączonych od C-115/97 do C-117/97 *Brentjens*, Rec. str. I-6025 i wyrok w sprawie C-219/97 *Drijvende Bokken*, Rec. str. I-6121.

<sup>20</sup> Wyrok z 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 *Wouters i in.*, Rec. str. I-1577.

<sup>21</sup> Wyrok z 18 lipca 2006 r. w sprawie C-519/04 P *Meca-Medina i Majcen przeciwko Komisji*, Rec. str. I-6991.

<sup>22</sup> Zobacz także moją opinię w sprawie C-205/03 P *FENIN przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. I-6295, pkt 51,



na wywoływane przez nie skutki w dziedzinie konkurencji<sup>23</sup>. W rezultacie porozumienia zbiorowe muszą posiadać „ograniczony immunitet w zakresie reguł konkurencji”<sup>24</sup>. Natomiast postanowienia traktatu odnośnie do swobody przepływu nie przedstawiają takiego ryzyka sprzeczności, ponieważ, jak już wskazałem wyżej, postanowienia te można pogodzić z celami polityki społecznej<sup>25</sup>.

28. Zatem proponuję, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pierwsze pytanie, z jakim zwrócił się sąd krajowy: „Działania zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych, których zamiarem jest promowanie celów wspólnotowej polityki socjalnej, nie są z tego względu wyłączone z zakresu stosowania art. 43 WE i rozporządzenia nr 4055/86”.

### **C – Horyzontalne stosowanie przepisów o swobodnym przepływie**

29. Drugie pytanie przedstawione przez sąd krajowy odnosi się horyzontalnego skutku art. 43 WE i 49 WE<sup>26</sup>. FSU i ITF twierdzą, że postanowienia te nie nakładają na nich zobowiązań, ponieważ odnoszą się do środków państwowych. Podnoszą, że zarówno FSU, jak i ITF są osobami prawnymi prawa prywatnego i nie posiadają jakichkolwiek kompetencji normatywnych. Viking natomiast twierdzi, że powinien mieć możliwość powoływania się na rozpatrywane postanowienia, w szczególności ze względu na zdolność ingerowania w prawa do swobody przepływu przez związki zawodowe.

30. Zbadam tę kwestię w czterech etapach. W pierwszej kolejności, jako punkt wyjścia, wyjaśnię, że rozpatrywane postanowienia mogą tworzyć obowiązki dla podmiotów prywatnych. Po drugie, spróbuję wyjaśnić, do jakiego rodzaju działań prywatnych mają zastosowanie normy dotyczące swobody przepływu. Po trzecie, zajmę się często ignorowanym, a jednak ważnym problemem: jak można pogodzić skutek horyzontalny postanowień dotyczących swobody przepływu z poszanowaniem sposobu, w jaki prawo krajowe pragnie chronić prywatną autonomię i rozwią-

<sup>23</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok w sprawie Albany, pkt 59.

<sup>24</sup> Opinia rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie Albany, pkt 179 i 183. Zobacz także wyrok z 21 września 2000 r. w sprawie C-222/98 Van der Woude, Rec. str. I-7111, pkt 23-27 oraz orzeczenie Trybunału EFTA z 22 marca 2002 r. w sprawie E-8/00 Landsorganisasjonen i Norge, Rec. str. 114, pkt 35 i 36.

<sup>25</sup> Zobacz pkt 23 i 25 powyżej.

<sup>26</sup> Jak wyjaśniłem wyżej w pkt 17, art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4055/86 może być zrównany z art. 49 WE dla potrzeb niniejszej analizy.



zywanie konfliktów przez podmioty prywatne? Wreszcie, po tych uwagach natury ogólnej, zaproponuję odpowiedź na pytanie, czy przedsiębiorstwo może opierać się na postanowieniach art. 43 WE i art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4055/86 w postępowaniu przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych.

### **Czy postanowienia dotyczące swobody przepływu tworzą zobowiązania dla podmiotów prywatnych?**

31. Traktat nie rozstrzyga wyraźnie kwestii skutku horyzontalnego art. 43 WE i 49 WE. Jest zatem konieczne przyjrzenie się miejscu i funkcji tych postanowień w ramach traktatu.

32. Wraz z postanowieniami na temat konkurencji, postanowienia dotyczące swobody przepływu stanowią część spójnych zasad, których cel jest opisany w art. 3 WE<sup>27</sup>. Celem tym jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału między państwami członkowskimi w warunkach uczciwej konkurencji<sup>28</sup>.

33. Zasady dotyczące swobody przepływu i reguły konkurencji osiągają ten cel głównie w związku z przyznaniem pewnych praw uczestnikom rynku. Ochrona uczestników rynku polega zasadniczo na umożliwieniu im kwestionowania pewnych utrudnień w konkurowaniu na równych zasadach na wspólnym rynku<sup>29</sup>. Istnienie tej możliwości jest istotnym elementem w dążeniu do osiągnięcia alokacyjnej efektywności w całej Wspólnocie. Bez zasad dotyczących swobody przepływu i reguł konkurencji, niemożliwe byłoby osiągnięcie podstawowego celu Wspólnoty, jakim jest funkcjonowanie wspólnego rynku.

34. Władze państw członkowskich mogą ingerować w funkcjonowanie wspólnego rynku poprzez ograniczanie działań uczestników rynku. To samo można powiedzieć o pewnych przedsiębiorstwach działających na podstawie porozumienia lub o tych, które mają pozycję dominującą w znaczącej części wspólnego rynku. Nie jest zatem niespodzianką, że traktat przyznaje uczestnikom rynku prawa, na które ci mogą się powoływać przeciwko władzom państwa członkowskiego oraz takim przedsiębiorstwom. W odniesieniu do tych ostatnich, reguły konkurencji odgrywają tu główną rolę. W odniesieniu do władz państw członkowskich rolę tę odgrywają postanowienia dotyczące swobody przepływu<sup>30</sup>. Stąd, aby

<sup>27</sup> Wyrok z 10 stycznia 1985 r. w sprawie 229/83 Leclerc, Rec. str. 1, pkt 9.

<sup>28</sup> Zobacz art 3 lit. a), c) i g) WE i np.: wyrok z 13 lipca 1966 r. w sprawie 32/65 Włochy przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 563; opinia rzecznika generalnego Van Gervena w sprawie C-145/88 B & Q plc, pkt 22, wyrok Trybunału z 23 listopada 1989 r., Rec. str. 3851.

<sup>29</sup> Zobacz moją opinię w sprawie C-446/03 Marks & Spencer; Rec. str. I-10837, pkt 37-40.

<sup>30</sup> Wyrok z 5 kwietnia 1984 r. w sprawach połączonych 177/82 i 178/82 Van de Haar, Rec. str. 1797,



faktycznie zapewnić uczestnikom rynku ich prawa, reguły konkurencji wywołują skutek horyzontalny<sup>31</sup>, podczas gdy zasady dotyczące swobody przepływu wywołują skutek wertykalny<sup>32</sup>.

35. Jednak nie stoi to za argumentem a contrario, że traktat wyłącza możliwość skutku horyzontalnego postanowień dotyczących swobody przepływu. Wprost przeciwnie, taki skutek horyzontalny wynikałby logicznie z traktatu, gdzie byłoby to konieczne, aby zapewnić uczestnikom rynku w całej Wspólnocie równe szanse dostępu do jakiegokolwiek części wspólnego rynku.

36. A zatem sedno rzeczy stanowi następująca kwestia: czy na podstawie traktatu można wywnioskować, że celem zapewnienia właściwego funkcjonowania wspólnego rynku, postanowienia dotyczące swobody przepływu chronią prawa uczestników rynku nie tylko poprzez ograniczenie kompetencji władz państw członkowskich, lecz także poprzez ograniczenie autonomii innych podmiotów?

37. Niektórzy komentatorzy proponowali udzielenie przeczącej odpowiedzi na to pytanie, a ich głównym argumentem było to, że reguły konkurencji wystarczą, by uchwycić ingerowanie we właściwe funkcjonowanie wspólnego rynku ze strony podmiotów niepublicznych<sup>33</sup>. Inni jednak wskazywali, że działanie prywatne – tzn. działanie, które nie pochodzi ostatecznie od państwa i do którego nie stosują się reguły konkurencji – może skutecznie blokować właściwe funkcjonowanie wspólnego rynku, i że tym samym nie powinno się kategorycznie wyłączać takiego działania z zakresu stosowania zasad dotyczących swobody przepływu<sup>34</sup>.

38. Wydaje mi się, że to ostatnie stanowisko jest bardziej realistyczne. Jest ono również poparte orzecznictwem. Trybunał przyznał, że zasady

pkt 11, i 12 oraz wyrok z 27 września 1988 r. w sprawie 65/86 Bayer, Rec. str. 5249, pkt 11.

<sup>31</sup> Wyrok z 27 marca 1974 r. w sprawie 127/73 BRT, Rec. str. 313. Zobacz też, np. wyrok z 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 Courage i Crehan, Rec. str. I-6297.

<sup>32</sup> Zobacz np.: wyrok z 22 marca 1977 r. w sprawie 74/76 Ianelli e Volpi, Rec. str. 557, pkt 13; wyrok z 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Van Duyn, Rec. str. 1337, pkt 4-8; wyrok z 7 lipca 1976 r. w sprawie 118/75 Watson, Rec. str. 1185, pkt 12; wyrok z 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-163/94, C-165/94 i C-250/94 Sanz de Lera i in., Rec. str. I-4821, pkt 41.

<sup>33</sup> G. Marengo „Competition between national economies and competition between businesses – a response to Judge Pescatore”, w: *Fordham International Law Journal*, Vol. 10, 1987, 420. Wydaje się, że ten sam pogląd uzasadniał obiter dicta w pkt 30 wyroku z 1 października 1987 r. w sprawie 311/85 Vlaamse Reisbureaus, Rec. str. 3801 i w pkt 74 wyroku z 6 czerwca 2002 r. w sprawie C-159/00 Sapod Audic, Rec. str. I-5031.

<sup>34</sup> P. Pescatore „Public and Private Aspects of European Community Law”, w: *Fordham International Law Journal*, Vol. 10, 1987, 373, str. 378-379; J. Baquero Cruz „Free movement and private autonomy”, w: *European Law Review*, 1999, str. 603-620; M. Waelbroeck, „Les rapports entre les règles sur la libre circulation des marchandises et les règles de concurrence applicables aux entreprises dans la CEE”, w: *Du droit international au droit de l'intégration*, Nomos, Baden-Baden, 1987, str. 781-803.





dotyczące swobody przepływu mogą ograniczać autonomię jednostek, w szczególności w orzeczeniu w sprawie Komisja przeciwko Francji<sup>35</sup> i w wyroku w sprawie Schmidberger<sup>36</sup>. W obu wyrokach Trybunał oparł się na tezie, że działanie prywatne może zakłócać cele postanowień dotyczących swobody przepływu. W rezultacie Trybunał stwierdził, że nie można zezwolić osobom prywatnym na działanie, które nie uwzględnia właściwym zakresie praw, które inne osoby prywatne czerpią z zasad dotyczących swobody przepływu. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Francji wybuch gwałtownych akcji protestacyjnych ze strony francuskich rolników miał uniemożliwić innym korzystanie ze swobody sprzedaży lub przywozu owoców i warzyw z innych państw członkowskich. W wyroku w sprawie Schmidberger przeszkoda w swobodnym przepływie dóbr nie była nawet w przybliżeniu tak poważna. Jednak Trybunał przeprowadził porównanie wagi swobody wypowiedzi grupy demonstrantów z wagą prawa przewozu spółki do swobodnego przewozu dóbr z jednego państwa członkowskiego do innego i w ten sposób zastosował horyzontalnie podstawową zasadę swobodnego przepływu dóbr.

39. Można zauważyć, że sprawa Schmidberger dotyczyła powództwa strony prywatnej przeciwko państwu. Takie postępowanie występuje w wielu, jeśli nie we wszystkich, krajowych systemach prawnych, w których przepis konstytucyjny nie może służyć jako samodzielna podstawa skargi w postępowaniu cywilnym. Jest to alternatywny sposób wywołania skutku horyzontalnego praw konstytucyjnych, tzn. poprzez wywodzenie z tych praw obowiązku interweniowania państwa w sytuacji, gdy konstytucyjne prawa jednego podmiotu prywatnego są zagrożone ze strony działań innego<sup>37</sup>. Wynikającym z tego i równie popularnym sposobem zapewnienia prawom konstytucyjnym mocy normatywnej w stosunkach horyzontalnych jest uznanie ich za wiążące przez sąd w trakcie rozpoznawania sporu pomiędzy podmiotami prywatnymi. Sąd ten, czy to dokonując wykładni klauzuli umownej, czy orzekając w przedmiocie powództwa o odszkodowanie, czy stanowiąc w przedmiocie wniosku o zastosowanie środka tymczasowego musi, jako organ państwa, wydać orzeczenie, któ-

<sup>35</sup> Wyrok z 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-6959.

<sup>36</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 10.

<sup>37</sup> Zobacz np. wyrok ETPC z 10 kwietnia 2007 r. w sprawie Evans przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 75 oraz wyrok ETPC z 26 marca 1985 r. w sprawie X&Y przeciwko Niderlandom, pkt 23-27. Odnośnie do skutku horyzontalnego postanowień europejskiej Konwencji praw człowieka zob. D. Spielmann „L'effet potentiel de la Convention européenne des droits de l'homme entre personnes privées”, Bruylant, Bruksela, 1995; S. Besson „Comment humaniser le droit privé sans commodifier les droits de l'homme”, w: *Droit civil et Convention européenne des droits de l'homme*, Zürich, Schulthess, 2006, str. 1-51.



re przestrzega praw konstytucyjnych stron<sup>38</sup>. To rozgraniczenie indywidualnych praw w taki sposób zwane jest „mittelbare Drittwirkung” albo „indirect horizontal effect”, albo pośredni skutek horyzontalny. W rezultacie normy konstytucyjne adresowane do państwa zostają przekształcone w normy prawne mające zastosowanie pomiędzy podmiotami prywatnymi, co oznacza, że „rząd jest trzecim uczestnikiem w każdym postępowaniu pomiędzy podmiotami prywatnymi i jest nim w samej formie prawa i sędziego, który je stosuje”<sup>39</sup>.

40. Odnośnie do rozgraniczenia odpowiednich sfer praw, pośredni skutek horyzontalny może różnić się w formie od bezpośredniego skutku horyzontalnego. Jakkolwiek nie ma między nimi różnicy w treści<sup>40</sup>. To tłumaczy dlaczego orzeczenie w sprawie Defrenne uważa się za uznające „bezpośredni skutek horyzontalny” art. 141 WE, chociaż nawet Trybunał skonstruował skutek horyzontalny tego postanowienia jako obowiązek spoczywający na sądach krajowych<sup>41</sup>. To tłumaczy również, dlaczego podniesiony podczas rozprawy argument Komisji, że Trybunał powinien odrzucić bezpośredni skutek horyzontalny, ponieważ postanowienia dotyczące swobody przepływu i odstępstwa od nich nie były konstruowane by stosować się do podmiotów prywatnych, jest już obalony poprzez orzecznictwo. Gdyby sprawa Schmidberger miała być rozstrzygana jako spór prywatny pomiędzy przedsiębiorstwem transportowym a demonstrantami, Trybunał wciąż musiałby dokonywać zważenia swobody przepływu

<sup>38</sup> Przykładem wyroku, w którym Trybunał skonstruował skutek horyzontalny w ten sposób jest wyrok z 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 43/75 Defrenne, Rec. str. 455, pkt 35-37 i 40. Zobacz też wyrok z dnia 22 stycznia 1981 r. w sprawie 58/80 Imerco, Rec. str. 181, pkt 12. W krajowym orzecznictwie odnaleźć można wiele przykładów, spośród których wskażę tylko kilka. Zjednoczone Królestwo: wyrok w sprawie Campbell przeciwko Mirror Group Newspapers [2005] 1 WLR str. 3394, pkt 17-18 (Lord Nicholls); wyrok w sprawie A przeciwko B [2003] QB 195. Niemcy: BverfG 7, 198 (wyrok w sprawie Lüth); BverfG 81, 242 (agent handlowy); BverfG 89, 214 (rękojmia); BverfG, 1 BvR 12/92 z 6.2.2001 (umowa małżeńska). Niderlandy: Hoge Raad, wyrok z dnia 15 kwietnia 1994 r. w sprawie Valkenhorst, NJ 1994, 608. Republika Czeska: I. ÚS 326/99 (zob.: Biuletyn orzecznictwa z prawa konstytucyjnego, 2000, str. 240). Cypr: wyrok w sprawie The Ship „Panayia Myrtdiotissa” przeciwko Sidiropoulou a.o. (1993) 1. J.S.C 991. Dwa klasyczne przykłady ze Stanów Zjednoczonych to: wyrok US Supreme Court w sprawie Shelley przeciwko Kraemer, 334 U.S. 1 (1948) oraz wyrok US Supreme Court w sprawie New York Times Co. przeciwko Sullivan, 376 U.S. 254 (1964).

<sup>39</sup> M. Shapiro i A. Stone Sweet „On Law, Politics & Judicialization”, w: Oxford University Press, Oxford, 2002, str. 35. Zobacz też C. Sunstein „State Action is Always Present”, 3, Chicago, w: *Journal of International Law*, 465, 2002. Zobacz też ww. w przypisie 38 wyrok w sprawie Defrenne, pkt 35.

<sup>40</sup> R. Alexy „A theory of constitutional rights”, w: Oxford University Press, Oxford, 2002, str. 363; M. Kumm „Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law”, w: *German Law Journal*, Vol. 7, nr 4, 2006, str. 341-369, na str. 352; M. Tushnet „The issue of state action/horizontal effect in comparative constitutional law”, w: *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, nr 1, 2003, str. 79-98, na str. 98; Sunstein, przywołany w przypisie 39, na str. 467-468.

<sup>41</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 38 wyrok w sprawie Defrenne, pkt 35-37 i 40.



tego pierwszego z prawem do demonstracji tych drugich<sup>42</sup>. Rzeczywiście, niniejsza sprawa mogłaby teoretycznie zostać przedstawiona Trybunałowi w ramach postępowania przeciwko fińskim władzom o niepodjęcie kroków celem zatrzymania zbiorowej akcji protestacyjnej skierowanej przeciwko Viking Line. Nie miałoby to jednak wpływu na istotę problemu: jak pogodzić prawa Viking Line do swobodnego przepływu z prawami FSU i ITF do zrzeszania się i strajku<sup>43</sup>.

### **Do jakiego rodzaju działań prywatnych stosują się normy dotyczące swobody przepływu?**

41. Niemniej jednak nie znaczy to, że normy dotyczące swobody przepływu mogą być zawsze wykorzystywane w postępowaniu przeciwko osobie prywatnej. Kompetencje normatywne i socjoekonomiczne, przynależne władzom państwowym, wiążą się z tym, że władze te posiadają z definicji znaczący potencjał, by stanąć na przeszkodzie właściwemu funkcjonowaniu wspólnego rynku. Pogarsza to fakt, że bez względu na to, czy działania władz państwowych mają z formalnego punktu widzenia charakter ogólny, nigdy nie są tak naprawdę samodzielne. Wyznaczają one wybory polityczne w szerszym kontekście i tym samym mają wpływ na każdego, kto chciałby skorzystać ze swoich praw do swobody przepływu w ramach obszaru ich właściwości. Ponadto władze państwowe są mniej skłonne niż prywatne podmioty gospodarcze dostosować swoje postępowanie w odpowiedzi na zachęty handlowe, które zapewniają normalne działanie rynku<sup>44</sup>. Tym samym zakres stosowania zasad dotyczących swobody przepływu rozciąga się na każde działanie lub zaniechanie państwa, które może stać na przeszkodzie lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z praw do swobody przepływu<sup>45</sup>.

42. Z drugiej strony, w wielu okolicznościach podmioty prywatne po prostu nie posiadają takiej władzy, by móc skutecznie pozbawiać innych możliwości korzystania z praw do swobody przepływu. Sprawa indywidualnego sprzedawcy, który odmawia kupowania towarów z innego państwa członkowskiego nie mogłaby zaszkodzić prawidłowemu funkcyjono-

<sup>42</sup> Odnośnie do tego: M. Kumm i V. Ferreres Comella „What is so special about constitutional rights in private litigation? A comparative analysis of the function of state action requirements and indirect horizontal effect”, w: *The Constitution in Private Relations*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2005, str. 241-286, w szczególności str. 253.

<sup>43</sup> Stąd uwaga, że „skutek horyzontalny będzie w końcowej analizie zawsze bezpośredni” (W. Leisner, w: *Grundrechte und Privatrecht*, Beck, Munich, 1960, str. 378).

<sup>44</sup> Odnośnie do bardziej szczegółowego omówienia tego tematu, zob. pkt 25 mojej opinii z 7 września 2006 r. w sprawach połączonych C-463/04 i C-464/04 *Federconsumatori i in.*, obecnie toczących się przed Trybunałem.

<sup>45</sup> Zobacz też ww. w przypisie 29 moją opinię w sprawie *Marks & Spencer*, pkt 37-40.





waniu wspólnego rynku. Z tej to przyczyny, że dostawcy z innych państw członkowskich wciąż mieliby możliwość sprzedaży swoich dóbr innymi drogami. Ponadto sprzedawca najprawdopodobniej ucierpiałby ze strony konkurencji od detalistów, którzy mieli mniej skrupułów, aby kupować zagraniczne towary, i którzy w rezultacie mogliby być w stanie zaoferować niższe ceny i większy wybór konsumentom. Już sama taka perspektywa byłaby prawdopodobnie wystarczająca, by zniechęcić do takiego postępowania. A zatem rynek „zajmie się tym”. W takich okolicznościach nie ma podstaw do interwencji ze strony prawa wspólnotowego.

43. Konsekwencją jest to, że zasady dotyczące swobody przepływu stosują się bezpośrednio do jakiegokolwiek działania prywatnego, które jest w stanie faktycznie przeszkodzić innym w korzystaniu z ich praw do swobody przepływu. Ale jak można określić, że jest to właśnie taka sytuacja? Wydaje się, że nie ma prostej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Trybunał w swoim orzecznictwie podejmował ostrożne kroki poprzez potwierdzenie bezpośredniego horyzontalnego stosowania zasad dotyczących swobody przepływu w szczególnych przypadkach.

44. Wiele tych przypadków dotyczyło korzystania z praw własności intelektualnej<sup>46</sup>. Posiadacze takich praw mają zasadny interes handlowy w korzystaniu ze swych praw w wybrany przez siebie sposób<sup>47</sup>. Niemniej jednak waga tych interesów musi być porównana z wagą zasady swobodnego przepływu dóbr<sup>48</sup>. W przeciwnym razie posiadacze praw własności intelektualnej „byliby w stanie dokonać podziału rynków krajowych i tym samym ograniczyć handel pomiędzy państwami członkowskimi”<sup>49</sup>.

45. Podobnie Trybunał zastosował zasady dotyczące swobody przepływu do krajowych i międzynarodowych zawodowych związków sportowych<sup>50</sup>. Łatwo zobaczyć dlaczego. Rozpatrywane związki mają ogromny wpływ na organizację sportu zawodowego jako transgranicznej działalności gospodarczej. Mogą ustanawiać regulaminy, które faktycznie wią-

<sup>46</sup> Zobacz np.: wyrok z 31 października 1974 r. w sprawie 15/74 Centrafarm BV i in., Rec. str. 1147, pkt 11 i 12; wyrok w sprawie 16/74 Centrafarm BV i in, Rec. str. 1183, pkt 11 i 12; wyrok z dnia 22 czerwca 1976 r. w sprawie 119/75 Terrapin, Rec. str. 1039.

<sup>47</sup> Zobacz np., ww. w przypisie 46 wyrok w sprawie Centrafarm BV i in, pkt 9 (w każdej sprawie); wyrok z 17 maja 1988 r. w sprawie 158/86 Warner Brothers i Metronome Video, Rec. str. 2605 i wyrok z 17 października 1990 r. w sprawie C-10/89 HAG II, Rec. str. I-3711, pkt 13 i 14.

<sup>48</sup> Zobacz np. ww. w przypisie 47 orzeczenie w sprawie HAG II, pkt 15-20, wyrok z 22 czerwca 1994 r. w sprawie C-9/93 IHT Internationale Heiztechnik, Rec. str. I-2789, pkt 41-60.

<sup>49</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 46 wyrok w sprawie 15/74 Centrafarm BV i in., pkt 12.

<sup>50</sup> Wyrok z 12 grudnia 1974 r. w sprawie 36/74 Walrave, Rec. str. 1405; wyrok z 14 lipca 1976 r. w sprawie 13/76 Donà przeciwko Mantero, Rec. str. 1333; wyrok z 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-451/93 Bosman i in., Rec. str. I-4921; wyrok z 11 kwietnia 2000 r. w sprawie C-51/96 Deliège, Rec. str. I-2549; ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Meca-Medina i Majcen przeciwko Komisji; wyrok z 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-176/96 Lehtonen i Castors Braine, Rec. str. I-2681.





żą prawie każdego, kto chce wykonywać taką działalność. Jak Trybunał zauważył w wyroku w sprawie *Deliège*, „usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie osób i w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi byłoby zagrożone, gdyby usunięcie barier państwowych mogło być zastąpione przeszkodami wynikającymi z wykonywania przez związki lub organizacje niepodlegające prawu publicznemu swojej autonomii prawnej”<sup>51</sup>.

46. Zastosowanie postanowień dotyczących swobody przepływu do działań prywatnych ma szczególne znaczenie w obszarze warunków pracy i dostępu do zatrudnienia<sup>52</sup>. Trybunał przyznał to w swoim wyroku w sprawie *Angonese*, gdy zastosował art. 39 WE do prywatnego banku w Bolzano<sup>53</sup>. R. *Angonese* chciał wziąć udział w konkursie na stanowisko w tym banku. Jednak przystąpienie do konkursu było uzależnione od posiadania zaświadczenia o znajomości dwóch języków, wydawanego przez władze prowincji Bolzano i tylko tam mogło być uzyskane. Warunek ten powtarzał wymóg istniejący wcześniej w zakresie dostępu do służby publicznej i w tym sensie nawiązywał do ustalonej praktyki. Jak zauważył Trybunał w swoim wyroku, osoby zamieszkujące w Bolzano zwykle uzyskiwały zaświadczenie dla potrzeb zatrudnienia i postrzegały je prawie jak „obowiązkowy krok będący częścią zwykłego wykształcenia”<sup>54</sup>. Chociaż R. *Angonese* nie posiadał tego zaświadczenia, perfekcyjnie władał dwoma językami i miał dyplomy to potwierdzające. Niemniej jednak odmówiono mu zgody na przystąpienie do konkursu.

47. Pracownicy nie mogą zmienić swych kwalifikacji zawodowych czy uzyskać innego zatrudnienia tak łatwo jak sprzedawcy mogą zmienić towary lub znaleźć alternatywne sposoby ich sprzedaży. Warunki naboru, takie jak rozpatrywany w sprawie *Angonese*, stanowią zatem przeszkodę w funkcjonowaniu wspólnego rynku nawet wówczas, gdy są nałożone przez bank prywatny jako część ustalonej praktyki regionalnej. Prawdopodobieństwo, że w długim okresie bodźce ekonomiczne ograniczą takie dyskryminacyjne praktyki przy naborze do pracy jest małym pocieszeniem dla osoby, która szuka pracy dzisiaj. Być może bardziej niż w innym obsza-

<sup>51</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 50 wyrok w sprawie *Deliège*, pkt 47; ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie *Meca-Medina i Majcen* przeciwko Komisji, pkt 24; ww. w przypisie 50 wyrok w sprawie *Lehtonen i Castors Braine*, pkt 35.

<sup>52</sup> Wyrok z 8 maja 2003 r. w sprawie C-438/00 *Deutscher Handballbund*, Rec. str. I-4135, pkt 32, potwierdzony wyrokiem z 12 kwietnia 2005 r. w sprawie C-265/03 *Simutenkov*, Rec. str. I-2579, pkt 33.

<sup>53</sup> Wyrok z 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-281/98 *Angonese*, Rec. str. I-4139. Zobacz H. Ragnemalm „Fundamental freedoms and private action: a new horizon for EU citizens?”, w: *EG-domstolen inifrån*, Jure Förlag AB, 2006, str. 177.

<sup>54</sup> Punkt 7 wyroku w sprawie *Angonese*.





rze, powiedzenie „rynek może pozostać nieracjonalny dłużej niż ty wypłacalny”<sup>55</sup> brzmi prawdziwie w obszarze swobodnego przepływu osób.

48. Z powyższego wynika, że postanowienia dotyczące swobody przepływu mają zastosowanie do prywatnego działania, które z uwagi na swój ogólny skutek wobec posiadaczy prawa do swobody przepływu, może ograniczyć korzystanie przez nich z takich praw przez ustanowienie przeszkody, której nie mogą racjonalnie ominąć.

### **Skutek horyzontalny postanowień dotyczących swobody przepływu a przestrzeganie prywatnej autonomii chronionej prawem krajowym**

49. Oczywiście teza, że niektóre podmioty prywatne podlegają zasadom dotyczącym swobody przepływu nie oznacza końca ich prywatnej autonomii. Niekoniecznie oznacza również, że muszą zostać poddani takim samym standardom co władze państwowe. Trybunał może stosować różne mierniki badania, w zależności od źródła i powagi zakłócenia korzystania z prawa do swobody przepływu oraz od znaczenia i pewności konkurujących żądań prywatnej autonomii. Innymi słowy, podmioty prywatne mogą wciąż często robić rzeczy, których nie mogą władze<sup>56</sup>.

50. Trybunał przyznał również, że państwa członkowskie posiadają zakres uznania odnośnie do zapobiegania przeszkodom w swobodnym przepływie wynikającym z zachowania podmiotów prywatnych<sup>57</sup>. W tym względzie Trybunał orzekł, że „do instytucji wspólnotowych nie należy działanie w zastępstwie państw członkowskich oraz przedstawianie im przepisów, które mają uchwalić i faktycznie stosować celem ochrony” wykonywania prawa do swobody przepływu<sup>58</sup>. Zatem postanowienia dotyczące swobody przepływu nie zawsze zapewniają szczególne rozwiązanie dla każdej sprawy, lecz raczej wskazują pewne ramy, w których spór pomiędzy dwoma podmiotami prywatnymi może być rozstrzygnięty<sup>59</sup>.

51. Ma to ważne następstwo: postanowienia dotyczące swobody przepływu nie zastępują nawet w sprawach objętych ich zakresem stosowania prawa krajowego, jak odpowiednia rama prawna dla oceny sporów pomiędzy podmiotami prywatnymi. Zamiast tego państwa członkowskie

<sup>55</sup> Przypisywane Johnowi Maynardowi Keynesowi.

<sup>56</sup> Przywołany w przypisie 40 Kumm, na str. 352 i str. 362-364. Zobacz też: Sunstein, przywołany w przypisie 39.

<sup>57</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 10 wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 82, 89 i 93.

<sup>58</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 35 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 34.

<sup>59</sup> Istnieją jednak sytuacje, w których prawo wspólnotowe pozostawia niewiele luzu lub w ogóle, tak jak w sprawie Angonese (która dotyczyła oczywistej dyskryminacji bez najmniejszego elementu na poparcie racjonalnego uzasadnienia).





mają swobodę regulowania prywatnych działań w zakresie, w jakim przestrzegają granic wyznaczonych przez prawo wspólnotowe.

52. Ten stopień swobody dla państwa członkowskiego ma implikacje proceduralne. Chociaż normy postępowania cywilnego różnią się pomiędzy krajowymi systemami prawnymi, ich wspólną cechą jest to, że do stron postępowania należy główna odpowiedzialność za ustalenie treści i zakresu ich sporu. Gdyby strony te mogły wszcząć postępowanie przed sądem krajowym jedynie poprzez odniesienie do mających zastosowanie traktatowych norm dotyczących swobody przepływu, powstawałoby zagrożenie, że mające zastosowanie normy krajowe nie byłyby uwzględnione. Aby tak się nie stało, państwa członkowskie mogą wymagać, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, by postępowanie przeciwko stronie prywatnej o naruszenie prawa do swobody przepływu było wszczęte zgodnie z krajowymi przepisami prawnymi, zgodnie z podstawą skargi – np. czyn niedozwolony lub naruszenie zobowiązań umownych.

53. Sąd krajowy, rozpoznając spór przed niego wniesiony, powinien stosować prawo krajowe w sposób zgodny z traktatowymi zasadami dotyczącymi swobody przepływu<sup>60</sup>. Jeśli nie jest to możliwe i prawo krajowe jest sprzeczne z zasadami dotyczącymi swobody przepływu, to te ostatnie mają pierwszeństwo<sup>61</sup>. Jeśli nie jest dostępny środek zaskarżenia, ponieważ prawo krajowe nie przewiduje środka, za którego pomocą można byłoby zakwestionować naruszenie prawa do swobody przepływu, wówczas zgodnie z zasadą skuteczności żądanie może opierać się bezpośrednio na odpowiednim postanowieniu traktatu<sup>62</sup>.

54. Prawo krajowe, oparte na wartościach krajowego systemu prawnego, zachowuje tym samym swoje miejsce w ramie prawnej regulującej spory między stronami prywatnymi. Równocześnie zapewniona jest skuteczność prawa wspólnotowego.

### **Analiza niniejszej sprawy**

55. Z okoliczności faktycznych przedstawionych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że skutek praktyczny skoordynowanych akcji protestacyjnych FSU i ITF, w szczególności w zakresie uniemożliwienia negocjacji ze związkami zawodowymi będącymi członkami ITF w Estonii, polega na uzależnieniu wykonywania przez Viking

<sup>60</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 38 wyrok w sprawie Defrenne, pkt 24-26.

<sup>61</sup> Wyrok z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa, Rec. str. 1141 i wyrok z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. str. 629.

<sup>62</sup> Zobacz podobnie wyrok z 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in, Rec. str. I-5357; z 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur i Factortame, Rec. str. I-1029, pkt 22; ww. w przypisie 31 wyrok w sprawie Courage.





Line swobody przedsiębiorczości od zgody FSU. Razem zbiorowe akcje protestacyjne FSU i ITF mogą skutecznie ograniczyć wykonywanie prawa do swobody przedsiębiorczości przedsiębiorstwa takiego jak Viking.

56. A zatem proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na drugie pytanie, z którym zwrócił się sąd krajowy: „art. 43 WE i art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4055/86 wywołują skutek horyzontalny w krajowym postępowaniu pomiędzy przedsiębiorstwem a związkiem zawodowym lub zrzeszeniem związków zawodowych w okolicznościach takich jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym”.

### **D – Wyznaczenie równowagi pomiędzy swobodą przedsiębiorczości oraz prawem do podejmowania zbiorowej akcji protestacyjnej**

57. Viking z jasnych pobudek ekonomicznych chciałby przede wszystkim skorzystać ze swojego prawa do swobody przedsiębiorczości. Traktat chroni to prawo, ponieważ możliwość przeniesienia siedziby przedsiębiorstwa do innego państwa członkowskiego, w którym koszty prowadzenia działalności będą niższe, jest kluczowa dla zapewnienia skutecznej wymiany handlowej w ramach Wspólnoty. Gdyby przedsiębiorstwu zezwolono na korzystanie jedynie z nakładów produkcyjnych w określonym państwie czy regionie, to stałoby to na przeszkodzie rozwojowi gospodarczemu tego regionu, jak również tych regionów, w których poszukiwane nakłady są dostępne na lepszych warunkach. Wykonywanie prawa do swobody przedsiębiorczości stanowi zatem narzędzie wzrostu gospodarczego dobrobytu wszystkich państw członkowskich<sup>63</sup>.

58. A jednak, chociaż prawo do swobody przedsiębiorczości generuje ogólne korzyści, to wiąże się również z bolesnymi następstwami, w szczególności dla pracowników przedsiębiorstw, które zdecydowały się na zmianę siedziby. Realizacja rozwoju gospodarczego poprzez wymianę handlową w ramach Wspólnoty w nieunikniony sposób niesie ze sobą ryzyko konieczności poddania się zmianom środowiska pracy lub nawet utraty pracy przez pracowników Wspólnoty. To ryzyko właśnie, gdy urzeczywistniło się dla załogi „Roselli”, skłoniło FSU i ITF do podjęcia zbiorowej akcji protestacyjnej.

59. Chociaż traktat ustanawia wspólny rynek, to nie przymyka oka na pracowników, których dotyczą negatywne konsekwencje jego charakte-

<sup>63</sup> Zobacz np., M.W. Corden „The Normative Theory of International Trade”, w: *The Handbook of International Economics*, Vol. 1, Elsevier, Amsterdam, 1984, str. 63-130; P. Kenen „The International Economy”, w: Cambridge University Press, Cambridge, 2000; W. Molle „The Economics of European Integration: Theory, Practice and Policy”, Ashgate, Aldershot, 2006.







rystyki. Wprost przeciwnie, europejski porządek gospodarczy jest stabilnie zakotwiczonej w umowie społecznej: pracownicy w ramach całej Europy muszą zaakceptować pojawiające się negatywne konsekwencje, właściwe tworzeniu przez wspólny rynek wzrastającego dobrobytu, w zamian za co społeczeństwo musi zobowiązać się do ogólnej poprawy ich warunków pracy i życia oraz do zapewnienia ekonomicznego wsparcia tym pracownikom, którzy w wyniku działania sił rynkowych popadli w trudności<sup>64</sup>. Jak wskazuje preambuła do traktatu, umowa ta jest zawarta w traktacie.

60. Prawo do zrzeszania się i prawo do podejmowania działań zbiorowych są istotnymi narzędziami wyrażenia przez pracowników swojego stanowiska i domagania się od rządów i pracodawców wypełnienia ich części umowy społecznej. Zapewniają środki do podkreślenia, że zmiana siedziby, choć ostatecznie korzystna dla społeczeństwa, pociąga za sobą koszty po stronie pracowników, którzy tracą pracę i że koszty te nie powinny być ponoszone przez samych pracowników. Tym samym prawo do zrzeszania się i prawo do działań zbiorowych mają fundamentalne znaczenie we wspólnotowym porządku prawnym, co potwierdza Karta praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>65</sup>. Kluczową kwestią jednak, która leży u podstaw niniejszej sprawy, jest to, do jakich celów można wykorzystać działania zbiorowe i jak daleko mogą one się posuwać. Dotyka to ogromnego wyzwania, które stoi przed Wspólnotą i jej państwami członkowskimi: zapewnić opiekę pracownikom, którzy mogą znaleźć się w trudnej sytuacji w konsekwencji działania wspólnego rynku, a równocześnie zabezpieczyć ogólne korzyści, jakie płyną z wymiany handlowej wewnątrz Wspólnoty.

61. Sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy działania planowane przez ITF i FSU „prowadzą do osiągnięcia równowagi między podstawowym prawem socjalnym, jakim jest prawo do podejmowania działań zbiorowych a swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług”. Umieściwszy ten problem w szerszej perspektywie, teraz można bliżej przyjrzeć się formie i celowi rozpatrywanych działań zbiorowych.

62. Skoordynowana polityka działań zbiorowych stanowi zwykle uzasadniony środek do ochrony płac i warunków pracy marynarzy. Jednak działania zbiorowe, których skutkiem jest podział rynku pracy i uniemożliwienie zatrudnienia marynarzy z danego państwa członkowskiego, aby chronić stanowiska pracy marynarzy w innym państwie członkowskim, na-

<sup>64</sup> Zobacz podobnie, C.K. Elwell „Foreign Outsourcing: Economic Implications and Policy Responses”, w: CRS Report for Congress, 2005, dostępne na: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/restructuring/facts\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/restructuring/facts_en.htm).

<sup>65</sup> Artykuły 12 i 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zobacz też pkt 48 mojej opinii z 14 grudnia 2006 w sprawie C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, obecnie tocząca się przed Trybunałem.



ruszałyby samą istotę zasady niedyskryminacji, na której opiera się wspólny rynek.

63. Aby ustalić, czy skutkiem polityki skoordynowanych działań zbiorowych, którą obecnie rozpatrujemy, jest podział rynku pracy z naruszeniem zasady niedyskryminacji, użyteczne jest rozróżnienie pomiędzy dwoma rodzajami działań zbiorowych, które mogą być sporne w niniejszej sprawie: działania zbiorowe mające na celu nakłonienie Viking Line do utrzymania stanowisk pracy i warunków pracy obecnej załogi oraz działania zbiorowe mające na celu poprawę warunków zatrudnienia marynarzy w całej Wspólnocie.

### **Działania zbiorowe w interesie stanowisk pracy i warunków pracy obecnej załogi**

64. Pierwszą przyczyną podjęcia działań zbiorowych przez ITF i FSU może być złagodzenie niekorzystnych następstw dla obecnej załogi zmiany bandery „Roselli”. Skoordynowane działania zbiorowe mogą zatem służyć na przykład zabezpieczeniu ich płac i warunków pracy, uniemożliwieniu zwolnień z pracy lub uzyskaniu właściwych odszkodowań.

65. Zważywszy na zakres uznania, jaki prawo wspólnotowe pozostawia państwom członkowskim, do sądu krajowego należy określenie, w świetle mających zastosowanie norm krajowych odnośnie do wykonywania prawa do działań zbiorowych, czy rozpatrywane działania wychodzą ponad to, co przepisy krajowe uznają za zgodne z prawem celem ochrony interesów obecnej załogi. Jednak sądy krajowe, dokonując takiej oceny w ramach prawa wspólnotowego, mają obowiązek zapewnienia, że przypadki zmiany siedziby wewnątrz Wspólnoty nie są traktowane mniej korzystanie niż przypadki zmiany siedziby w ramach granic danego państwa.

66. Zatem, co do zasady, prawo wspólnotowe nie uniemożliwia związkom zawodowym podejmowania – celem ochrony pracowników przedsiębiorstwa – działań zbiorowych, których skutkiem jest ograniczenie prawa przedsiębiorczości przedsiębiorstwa, które zamierza przenieść miejsce swojej siedziby do innego państwa członkowskiego.

67. Jakkolwiek, działań zbiorowych mających na celu nakłanianie przedsiębiorstwa do utrzymania obecnych miejsc pracy i warunków pracy nie wolno mylić z działaniami zbiorowymi mającymi na celu uniemożliwienie przedsiębiorstwu świadczenia usług, gdy to przeniosło już miejsce swojej siedziby za granicę. Pierwszy rodzaj działań zbiorowych stanowi uzasadniony sposób walki pracowników o ochronę swoich praw i odpowiada temu, co zwykle ma miejsce w przypadku, gdyby dokonywano zmiany siedziby w ramach państwa członkowskiego. Jednak nie można



tego powiedzieć o działaniach zbiorowych, których celem jest po prostu uniemożliwienie przedsiębiorstwu, które zmieniło miejsce swojej siedziby, zgodnego z prawem świadczenia usług w państwie członkowskim, w którym wcześniej znajdowała się jego siedziba.

68. Blokowanie zgodnego z prawem świadczenia przez przedsiębiorstwo, które ma siedzibę w jednym państwie członkowskim, usług w innym państwie członkowskim lub zagrożenie blokowaniem za pomocą działań zbiorowych, stanowi istotnie ten rodzaj bariery handlowej, którą Trybunał uznał w sprawie Komisja przeciwko Francji<sup>66</sup> za niezgodną z traktatem, ponieważ całkowicie neguje ona rację bytu wspólnego rynku. Co więcej, zezwolenie na ten rodzaj działań niesłoby ze sobą ryzyko tworzenia atmosfery ciągłego stosowania środków odwetowych pomiędzy grupami społecznymi w różnych państwach członkowskich, co mogłoby poważnie zagrozić wspólnemu rynkowi oraz duchowi solidarności w nim osadzonemu.

69. Przeciwnie do tego co podnoszą ITF i FSU, na tezę tę nie wpływa w najmniejszym stopniu orzecznictwo Trybunału w dziedzinie pracowników delegowanych. W szczególnym kontekście pracowników delegowanych, Trybunał uznał, że postanowienia dotyczące swobody przepływu nie wykluczają prawa państw członkowskich do stosowania norm krajowych dotyczących warunków pracy i płac minimalnych wobec pracowników delegowanych, którzy pracują na ich terytorium czasowo<sup>67</sup>. Państwa członkowskie są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony pracowników wobec pracowników delegowanych o tyle, o ile jest to niezbędne i proporcjonalne celem zapewnienia pracownikom delegowanym i pracownikom państwa przyjmującego odpowiedniego poziomu ochrony pracowników<sup>68</sup>. Jednak ta linia orzecznictwa wywodzi się głównie z troski o równe traktowanie pracowników i spójność socjalną wśród nich. Celem orzecznictwa w dziedzinie pracowników delegowanych nie jest zezwolenie na nałożenie na przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim wymogów odnośnie do krajowych warunków pracy i płacy – chociaż może to w pewnym stopniu wywoływać taki skutek – lecz zapewnienie pracownikom, którzy czasowo są zatrudnieni na terytorium

<sup>66</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 35.

<sup>67</sup> Zobacz np. wyrok z 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 Arblade i in., Rec. str. I-8453, pkt 41 i 42; wyrok z 15 marca 2001 r. w sprawie C-165/98 Mazzoleni i ISA, Rec. str. I-2189, pkt 29; wyrok z 12 listopada 2004 r. w sprawie C-60/03 Wolf & Müller, Rec. str. I-9553, pkt 36.

<sup>68</sup> Wyżej wymieniony w przypisie 67 wyrok w sprawie Arblade i in., pkt 53; ww. w przypisie 67 wyrok w sprawie Mazzoleni i ISA, pkt 35; ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie Finalarte i in., pkt 41; wyrok z 21 września 2006 r. w sprawie C-168/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz... str. I-9041, pkt 47.





państwa członkowskiego takiego poziomu ochrony pracowniczej, jaki posiadają ich koledzy z przyjmującego państwa członkowskiego, wspólnie z którymi często wykonują pracę. Ta kwestia nie jest obecna w niniejszej sprawie.

### **Działania zbiorowe mające na celu poprawę warunków zatrudnienia marynarzy w całej Wspólnocie**

70. Naturalnie FSU może, wraz z ITF i innymi związkami zawodowymi, użyć działań zbiorowych jako środka do poprawy warunków zatrudnienia marynarzy w całej Wspólnocie. Polityka mająca na celu koordynację krajowych związków zawodowych, aby promować określony poziom praw marynarzy jest zgodna z prawem do podjęcia działań zbiorowych. W zasadzie stanowi ona racjonalną metodę równoważenia działań przedsiębiorstwa, które poszukuje możliwości obniżenia kosztów pracy poprzez skorzystanie z prawa do swobody przepływu. Nie można lekceważyć w tym względzie okoliczności, że pracownicy cechują się niższym stopniem mobilności niż kapitał czy przedsiębiorstwa. Jeśli pracownicy nie mogą osiągnąć swego celu za pomocą własnych wypowiedzi, muszą działać jako koalicja. Uznanie ich prawa do działania zbiorowego na szczeblu europejskim przenosi zatem po prostu logikę krajowego działania zbiorowego na poziom europejski. Jednak tak samo jak istnieją ograniczenia prawa do działań zbiorowych na poziomie krajowym, tak i istnieją ograniczenia w korzystaniu z takiego prawa na poziomie europejskim.

71. Polityka skoordynowanych działań zbiorowych mogłaby w sposób dyskryminujący łatwo prowadzić do nadużyć, gdyby była prowadzona w oparciu o zobowiązanie wszystkich krajowych związków zawodowych do wspierania działań zbiorowych któregośkolwiek innego związku zawodowego. Umożliwiłoby to jakimkolwiek związkowi zawodowemu wezwanie innych związków zawodowych do poparcia, w celu uzależnienia przeniesienia miejsca siedziby do innego państwa członkowskiego od zastosowania preferencyjnych standardów ochrony pracowniczej, nawet po przeniesieniu siedziby. W rezultacie taka polityka prowadziłaby do ochrony mocy rokowań zbiorowych niektórych krajowych związków zawodowych kosztem interesów innych oraz do podziału rynku pracy z naruszeniem zasad dotyczących swobody przepływu.

72. Natomiast, jeśli inne związki zawodowe miałyby w efekcie swobodę wyboru w danej sytuacji odnośnie do uczestniczenia w działaniach zbiorowych, wówczas niebezpieczeństwo dyskryminującego nadużycia polityki koordynacyjnej byłoby zażegnane. Sąd krajowy musi rozstrzygnąć, czy jest tak w okolicznościach niniejszej sprawy.





### III – Wnioski

73. W związku z powyższym proponuję, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania, z którymi zwrócił się sąd apelacyjny:

(1) działania zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych, których zamiarem jest promowanie celów wspólnotowej polityki socjalnej, nie są z samego tylko tego względu wyłączone z zakresu stosowania art. 43 WE i rozporządzenia Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r., stosującego zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi;

(2) artykuł 43 WE i art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4055/86 wywołują skutek horyzontalny w krajowym postępowaniu pomiędzy przedsiębiorstwem a związkiem zawodowym lub zrzeszeniem związków zawodowych, w okolicznościach takich jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym;

(3) artykuł 43 WE nie stoi na przeszkodzie podejmowaniu przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych – celem ochrony pracowników tego przedsiębiorstwa – działań zbiorowych, których skutkiem jest ograniczenie prawa przedsiębiorczości firmy, która zamierza przenieść miejsce swojej siedziby do innego państwa członkowskiego. Do sądu krajowego należy określenie, czy takie działania są zgodne z prawem w świetle mających zastosowanie norm krajowych odnośnie do wykonywania prawa do działań zbiorowych, pod warunkiem że przypadki zmiany siedziby wewnątrz Wspólnoty nie są traktowane mniej korzystnie niż przypadki zmiany siedziby w ramach granic danego państwa;

(4) artykuł 43 WE stoi na przeszkodzie skoordynowanym działaniom zbiorowym związku zawodowego lub zrzeszenia związków zawodowych, których skutkiem – poprzez ograniczenie prawa do swobody przedsiębiorczości – jest podział rynku pracy i uniemożliwienie zatrudnienia pracowników z pewnych państw członkowskich, aby chronić stanowiska pracy pracowników w innych państwach członkowskich.





**ISTOTNE ZASTRZEŻENIE PRAWNE:** Informacje zamieszczone na niniejszej stronie objęte są klauzulą wyłączającą odpowiedzialność i są chronione prawem autorskim

## **WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba) z dnia 11 grudnia 2007 r.\***

Transport morski – Prawo przedsiębiorczości – Prawa podstawowe – Cele wspólnotowej polityki społecznej – Działania zbiorowe podjęte przez związek zawodowy przeciw przedsiębiorcy prywatnemu – Układ zbiorowy, którego celem jest odwiedzenie przedsiębiorstwa od rejestracji statku pod banderą innego państwa członkowskiego

W sprawie C-438/05

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, złożony przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 23 listopada 2005 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 grudnia 2005 r., w postępowaniu:

**International Transport Workers' Federation,  
Finnish Seamen's Union**

przeciwko

**Viking Line ABP,  
OÜ Viking Line Eesti,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, A. Rosas, K. Lenaerts, U. Lõhmus i L. Bay Larsen, prezesi izb, R. Schintgen (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Küris, E. Levits i A. Ó Caoimh, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 stycznia 2007 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu International Transport Workers' Federation przez M. Brealey, QC, wspieranego przez M. Demetriou, barrister, umocowanych przez D. Fitzpatrick, solicitor,

\* Język postępowania: angielski.



- w imieniu Finnish Seamen's Union przez M. Brealeya, QC, wspieranego przez M. Demetriou, barrister, umocowanych przez J. Tattena, solicitor,
- w imieniu Viking Line ABP oraz OÜ Viking Line Eesti przez M. Hoskinsa, barrister, umocowanego przez I. Rossa oraz J. Blackera, solicitors,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez E. O'Neill, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez D. Andersona, QC oraz J. Swifta, jak również S. Lee, barristers,
- w imieniu rządu belgijskiego przez A. Hubert, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu czeskiego przez T. Bočeka, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu duńskiego przez J. Moldego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme oraz C. Schulze-Bahr, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez L. Uibo, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a oraz O. Christmann, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez E. Fitzsimonsa oraz B. O'Moore'a, SC, jak również przez N. Traversa, BL,
- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Albenzia, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu lotewskiego przez E. Balode-Burakę oraz K. Bārdiņę, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer oraz G. Hessego, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez J. Pietrasa oraz M. Korolca, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego przez E. Bygglin oraz A. Guimaraes-Purokoski, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Krusego oraz A. Falk, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu norweskiego przez K. Waage oraz K. Fløistad oraz przez F. Sejersteda, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez F. Benyona, J. Enegrena oraz K. Simonssona, działających w charakterze pełnomocników, po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 maja 2007 r., wydaje następujący



## Wyrok

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 43 WE oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosującego zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. L 378, str. 1).

2. Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy International Transport Workers' Federation (międzynarodową federacją pracowników transportu, zwaną dalej „ITF”) oraz Finnish Seamen's Union (Suomen Merimies-Unioni ry, fińskim związkiem marynarzy, zwanym dalej „FSU”) z jednej strony a Viking Line ABP (zwaną dalej „Vikingiem”) oraz jej spółką zależną OÜ Viking Line Eesti (zwaną dalej „Vikingiem Eesti”) z drugiej strony w przedmiocie działań zbiorowych oraz gróźb ich podjęcia celem odwiedzenia Vikinga od zmiany fińskiej bandery jednego ze statków oraz jego zarejestrowania pod banderą innego państwa członkowskiego.

### Ramy prawne

#### Uregulowania wspólnotowe

3. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 4055/86 przewiduje:

„Swoboda świadczenia usług transportu morskiego między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi stosuje się do obywateli państw członkowskich prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowaną w państwie członkowskim innym niż państwo pochodzenia osoby, na rzecz której usługi mają być świadczone”.

#### Uregulowania krajowe

4. Z postanowienia odsyłającego wynika, że wykładni art. 13 konstytucji fińskiej, który uznaje prawo każdego do zrzeszania się w ramach grup zawodowych oraz swobodę stowarzyszania się dla celów ochrony innych interesów, dokonywano w ten sposób, że zezwala on związkom zawodowym na podejmowanie działań zbiorowych wobec przedsiębiorstw celem obrony interesów pracowników.

5. Jednakże prawo do strajku podlega w Finlandii pewnym ograniczeniom. Zgodnie z orzecznictwem sądu najwyższego tego państwa akcje strajkowe nie mogą być podejmowane między innymi, w przypadku gdy strajk byłby sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub zakazany na gruncie prawa krajowego lub prawa wspólnotowego.







## Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

6. Viking, spółka prawa fińskiego, jest liczącym się przewoźnikiem promowym. Eksploatuje siedem statków, w tym „Rosellę”, prom pływający pod fińską banderą, zapewniający połączenie drogą wodną pomiędzy Tallinem (Estonia) a Helsinkami (Finlandia).

7. FSU jest fińskim związkiem zawodowym marynarzy, zrzeszającym około 10 000 członków. Członkowie załogi „Roselli” należą do tego związku zawodowego. FSU jest członkiem ITF, stanowiącej międzynarodową federację związków zawodowych pracowników sektora transportu, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo). ITF zrzesza 600 związków zawodowych w 140 różnych państwach.

8. Z postanowienia odsyłającego wynika, że jednym z głównych programów politycznych prowadzonych przez ITF jest kampania zapobiegania praktyce tanich bander. Głównymi celami tej polityki jest ustalenie rzeczywistego związku między przynależnością statku a przynależnością państwową jego właściciela, a także ochrona i poprawa warunków pracy marynarzy na statkach tanich bander. ITF uważa za statek pływający pod tanią banderą taki statek, z którego pożytki z własności są czerpane poza państwem przynależności statku i spoza państwa przynależności sprawowana jest nad nim kontrola. Wyłącznie związki zawodowe w państwie faktycznego czerpania korzyści ze statku mają prawo, zgodnie z polityką ITF, zawierać porozumienia zbiorowe dotyczące tego statku. Kampania zapobiegania praktyce tanich bander jest prowadzona również za pomocą bojkotów oraz innych akcji solidarnościowych pracowników.

9. Odkąd „Rosella” eksploatowana jest pod banderą fińską, Viking zobowiązany jest na mocy przepisów prawa fińskiego oraz obowiązujących porozumień zbiorowych do wypłacania swojej załodze wynagrodzeń na poziomie identycznym z wynagrodzeniami w Finlandii. Tymczasem wynagrodzenia załóg estońskich są niższe niż wynagrodzenia załóg fińskich. Eksploatacja „Roselli” przynosiła straty w związku z bezpośrednią konkurencją ze strony statków estońskich pływających na tej samej trasie po niższych kosztach pracy. Zamiast przestać eksploatować ten statek, Viking zamierzał w październiku 2003 r. zmienić przynależność „Roselli” i zarejestrować statek w Estonii lub w Norwegii, mając nadzieję na zawarcie nowego układu zbiorowego ze związkami zawodowymi w tych państwach.

10. Viking, zgodnie z fińskim prawem, poinformował o tym zamiarze FSU oraz załogę „Roselli”. W trakcie spotkania stron FSU jasno wyraził swój sprzeciw wobec takiego projektu.





11. W dniu 4 listopada 2003 r. FSU zwrócił się za pośrednictwem poczty elektronicznej do ITF z prośbą o rozpowszechnienie informacji o projekcie zmiany przynależności „Roselli”. Wiadomość ta zawierała ponadto wskazówkę, że „pożytki z własności statku »Roselli« są czerpane w Finlandii i że FSU zachowuje tym samym prawa do prowadzenia rokowań z Vikingiem”. FSU zwrócił się do ITF z prośbą o rozpowszechnienie tej informacji wśród wszystkich zrzeszonych w niej związków zawodowych oraz o wezwanie ich do nienegocjowania z Vikingiem.

12. W dniu 6 listopada 2003 r. ITF wystosowała okólnik (zwany dalej „okólnikiem ITF”) do zrzeszonych w niej związków zawodowych, w którym wezwała je do powstrzymania się od podejmowania rokowań z Vikingiem lub Vikingiem Eesti. Zrzeszone związki zawodowe były zmuszone zastosować się do tego zalecenia z uwagi na zasadę solidarności związkowej oraz zagrożenia sankcją w razie nieprzestrzegania okólnika.

13. Porozumienie w sprawie załogi „Roselli” wygasło w dniu 17 listopada 2003 r. i w rezultacie FSU nie był już dłużej zobowiązany do zachowania społecznego spokoju stosownie do prawa fińskiego. Tym samym zapowiedział strajk, domagając się, by Viking zwiększył załogę „Roselli” o osiem osób oraz by zaniechał planu zmiany przynależności tego statku.

14. Viking zgodził się na zwiększenie zatrudnienia o osiem osób, ale odmówił rezygnacji z projektu.

15. W związku z tym, że FSU nie był jednak w stanie zgodzić się na odnowienie porozumienia w sprawie załogi, pismem z dnia 18 listopada 2003 r. poinformował on, że zgoda na odnowienie porozumienia zależy od spełnienia dwóch warunków: po pierwsze, że Viking niezależnie od ewentualnej zmiany przynależności „Roselli” będzie dalej przestrzegał przepisów prawa fińskiego, obowiązującego układu zbiorowego pracy, porozumienia ogólnego, jak również porozumienia w sprawie załogi tego statku oraz po drugie, że ewentualna zmiana przynależności „Roselli” nie będzie wiązać się ze zwolnieniami pracowników zatrudnionych na jednym ze statków pływających pod fińską banderą i należących do tej spółki ani zmianami warunków zatrudnienia bez zgody pracowników. W komunikacie prasowym FSU uzasadnił swoje stanowisko koniecznością ochrony fińskich pracowników.

16. W dniu 17 listopada 2003 r. Viking wszczął postępowanie przed sądem pracy (Finlandia) o stwierdzenie, przeciwnie do stanowiska bronionego przez FSU, że porozumienie w sprawie załogi pozostawało w mocy. Opierając się na twierdzeniu, że porozumienie wygasło, FSU ogłosił zamiar podjęcia w dniu 2 grudnia 2003 r. akcji strajkowej dotyczącej „Roselli”, na podstawie fińskiej ustawy o rokowaniach w zakresie sporów społecznych.





17. W dniu 24 listopada 2003 r. Viking dowiedział się o istnieniu okólnika ITF. Następnego dnia wniósł skargę przed sądem pierwszej instancji w Helsinkach (Finlandia) o zastosowanie środka tymczasowego przeciwko akcji strajkowej ogłoszonej przez FSU. Sąd pracy wyznaczył rozprawę na dzień 2 grudnia 2003 r.

18. Według sądu krajowego FSU był w pełni świadomy tego, że jego główne żądanie, czyli zachowanie, w razie zmiany bandery, warunków zatrudnienia przewidzianych w przepisach prawa fińskiego i obowiązującym układzie zbiorowym pracy czyniło zmianę bandery bezcelową, ponieważ głównym celem tej zmiany było umożliwienie Vikingowi zredukowania kosztów wynagrodzenia pracowników. Ponadto rejestracja „Roselli” pod banderą estońską skutkowałaby tym, że Viking nie mógłby już, przynajmniej w przypadku „Roselli”, korzystać z pomocy państwa, jaką rząd fiński przyznał statkom pływającym pod banderą fińską.

19. Podczas postępowania polubownego Viking zobowiązał się na początku do tego, że zmiana bandery nie pociągnie za sobą zwolnień pracowników. Ponieważ mimo to FSU odmówił rezygnacji ze strajku, Viking w dniu 2 grudnia 2003 r. zakończył spór, godząc się na żądania związku zawodowego oraz przerywając postępowania sądowe. Poza tym zobowiązał się powstrzymać proces zmiany przynależności statku do dnia 28 lutego 2005 r.

20. W dniu 1 maja 2004 r. Republika Estonii została członkiem Unii Europejskiej.

21. Ponieważ „Rosella” nadal przynosiła straty, Viking wciąż zamierzał zmienić przynależność statku na estońską. Natomiast okólnik ITF ciągle pozostawał w mocy, bowiem nigdy nie został wycofany, a więc wezwanie zrzeszonych związków zawodowych do niepodejmowania rokowań z Vikingiem w sprawie „Roselli” pozostawało w mocy.

22. W dniu 18 sierpnia 2004 r. Viking wniósł powództwo do High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Commercial Court) (Zjednoczone Królestwo), domagając się stwierdzenia, że działania ITF i FSU są sprzeczne z art. 43 WE oraz nakazanie wycofania okólnika ITF i zakazanie FSU zakłócania korzystania przez Vikinga z praw przysługujących mu na mocy prawa wspólnotowego.

23. Orzeczeniem z dnia 16 czerwca 2005 r. sąd ten uwzględnił żądanie Vikinga, uzasadniając to tym, że akcja zbiorowa, jak i groźby ITF i FSU podejmowania działań zbiorowych nakładały sprzeczne z art. 43 WE ograniczenia na swobodę przedsiębiorczości oraz ponadto stanowiły niezgodne z prawem ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników oraz swobodnym świadczeniu usług w rozumieniu art. 39 WE i 49 WE.



24. W dniu 30 czerwca 2005 r. ITF i FSU wnieśli odwołanie od tego orzeczenia do sądu krajowego. W uzasadnieniu odwołania podnosili między innymi, że prawo związków zawodowych do prowadzenia działań zbiorowych w celu ochrony miejsc pracy stanowi prawo podstawowe uznane na mocy tytułu XI traktatu WE, a w szczególności art. 136 WE, którego akapit pierwszy przewiduje, że „Wspólnota i państwa członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej karcie społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku oraz we Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 roku, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wyłączeniu”.

25. W gruncie rzeczy wymienienie w tym przepisie Europejskiej karty społecznej i Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników oznacza odwołanie do prawa do strajku uznanego przez te instrumenty prawne. Tym samym związki zawodowe miałyby prawo prowadzić akcję zbiorową przeciw pracodawcy mającemu siedzibę w państwie członkowskim celem odwiedzenia go od przeniesienia części lub całości przedsiębiorstwa do innego państwa członkowskiego.

26. Tu nasuwa się pytanie, czy zamiarem prawodawcy było umieszczenie w traktacie zakazu akcji związkowej przy założeniu, że miałyby ona na celu uniemożliwienie pracodawcy korzystania, ze względów ekonomicznych, ze swobody przedsiębiorczości. Tymczasem analogicznie do tego, co Trybunał orzekł już odnośnie do tytułu VI traktatu (wyroki: z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany, Rec. str. I-5751; z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98 Pavlov i in., Rec. str. I-6451 i z dnia 21 września 2000 r. w sprawie C-222/98 Van der Woude, Rec. str. I-7111), tytuł III traktatu i przepisy dotyczące swobodnego przepływu osób i usług nie znajdowałyby zastosowania do „autentycznych działań związkowych”.

27. W tych okolicznościach Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) uznał, że rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu zależy od wykładni prawa wspólnotowego, a zatem postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

### **„Zakres stosowania przepisów o swobodzie przepływu**

- 1) Czy jeśli dany związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych podejmuje działania zbiorowe przeciwko prywatnemu przedsiębiorcy



celem zmuszenia go do zawarcia układu zbiorowego pracy ze związkiem zawodowym w określonym państwie członkowskim, czego skutkiem jest uczynienie bezcelową zmiany aktualnej przynależności statku na przynależność do innego państwa członkowskiego, działania takie nieobjęte są hipotezą art. 43 WE lub rozporządzeniem [...] nr 4055/86 [...] z przyczyn dotyczących wspólnotowej polityki społecznej, w tym między innymi przepisów tytułu XI traktatu WE, w szczególności poprzez analogię z rozstrzygnięciem Trybunału w [ww.] wyroku w sprawie [...] Albany [...], pkt 52–64?

### **Horizontalny skutek bezpośredni**

- 2) Czy art. 43 traktatu WE lub rozporządzenie nr 4055/86 wywołują horyzontalny skutek bezpośredni, przyznając prywatnemu przedsiębiorcy prawa, na które może się on powoływać przeciwko innemu podmiotowi prawa prywatnego, w szczególności przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych w przypadku działania zbiorowego podjętego przez ten związek lub zrzeszenie?

### **Występowanie ograniczeń w swobodnym przepływie**

- 3) Czy jeśli dany związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych podejmuje działanie zbiorowe przeciwko prywatnemu przedsiębiorcy celem zmuszenia go do zawarcia układu zbiorowego pracy ze związkiem zawodowym w określonym państwie członkowskim, czego skutkiem jest uczynienie bezcelową zmiany aktualnej przynależności statku na przynależność do innego państwa członkowskiego, działania takie stanowią ograniczenie w rozumieniu art. 43 WE lub rozporządzenia nr 4055/86?
- 4) Czy polityka zrzeszenia związków zawodowych, zgodnie z którą statek powinien być zarejestrowany w państwie, w którym faktycznie czerpane są z niego korzyści i w którym sprawowana jest nad nim rzeczywista kontrola, tak by związki zawodowe takiego państwa miały prawo do zawarcia układu zbiorowego pracy dotyczącego tego statku, stanowi ograniczenie bezpośrednio dyskryminujące, pośrednio dyskryminujące czy niedyskryminujące w rozumieniu art. 43 WE lub rozporządzenia nr 4055/86?
- 5) Czy przy ustalaniu, czy dane działanie zbiorowe związku zawodowego lub zrzeszenia związków zawodowych stanowi ograniczenie bezpośrednio dyskryminujące, pośrednio dyskryminujące czy niedyskryminujące w rozumieniu art. 43 WE lub rozporządzenia nr 4055/86, istotne są subiektywne intencje związku podejmującego taką akcję, czy też sąd krajowy powinien oprzeć się w tym względzie na obiektywnych skutkach takiego działania?





### **Przedsiębiorczość / Usługi**

- 6) Czy w sytuacji, w której spółka matka ma siedzibę w państwie członkowskim A i zamierza skorzystać ze swobody przedsiębiorczości, dokonując zmiany aktualnej przynależności statku na przynależność do państwa członkowskiego B, w którym ma on być eksploatowany przez istniejącą spółkę zależną zarejestrowaną w państwie członkowskim B, w której to spółce zależnej spółka matka posiada wszystkie udziały i która jest bezpośrednio kontrolowana przez spółkę matkę:
- a) działanie zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych mające na celu uczynienie powyższego zabiegu bezcelowym lub zagrożenie podjęciem takiego działania może stanowić ograniczenie przysługującej spółce matce swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43 WE i czy
  - b) po dokonaniu zmiany przynależności statku spółka zależna może powoływać się na rozporządzenie nr 4055/86 w odniesieniu do świadczenia przez nią usług z państwa członkowskiego B do państwa członkowskiego A?

### **Zasadność**

#### **Dyskryminacja bezpośrednia**

- 7) Jeśli działanie zbiorowe związku zawodowego lub zrzeszenia związków zawodowych stanowi dyskryminujące ograniczenie w rozumieniu art. 43 WE lub rozporządzenia nr 4055/86, czy może ono być uznane za uzasadnione na podstawie wyjątku dotyczącego porządku publicznego, o którym mowa w art. 46 WE z tej przyczyny, że:
- a) podejmowanie działań zbiorowych (w tym strajku) jest prawem podstawowym chronionym prawem wspólnotowym lub
  - b) stanowi ochronę pracowników?

#### **Polityka [ITF]: obiektywne uzasadnienie**

- 8) Czy stosowanie przez zrzeszenia związków zawodowych polityki, zgodnie z którą statek powinien być zarejestrowany w państwie, w którym faktycznie czerpane są z niego korzyści i w którym sprawowana jest nad nim rzeczywista kontrola, tak by związki zawodowe takiego państwa miały prawo do zawarcia układu zbiorowego pracy dotyczącego tego statku, prowadzi do osiągnięcia równowagi między podstawowym prawem socjalnym, jakim jest prawo do podejmowania akcji zbiorowych, a swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług i czy jest ono obiektywnie uzasadnione, właściwe, proporcjonalne i w zgodzie z zasadą wzajemnego uznawania?



**Działania FSU: obiektywne uzasadnienie**

9) Czy w sytuacji, w której:

- spółka matka z siedzibą w państwie członkowskim A jest właścicielem statku przynależącego do państwa członkowskiego A i świadczy ona usługi promowe między państwem członkowskim A a państwem członkowskim B przy pomocy tego statku;
- spółka matka zamierza zmienić aktualną przynależność statku na przynależność do państwa członkowskiego B, aby móc stosować warunki zatrudnienia mniej korzystne niż obowiązujące w państwie członkowskim A;
- spółka matka z siedzibą w państwie członkowskim A posiada wszystkie udziały w kapitale zakładowym spółki zależnej z siedzibą w państwie członkowskim B i ta spółka zależna jest przez nią zarządzana i kontrolowana;
- zamierza się powierzyć eksploatację statku spółce zależnej z chwilą zmiany jego przynależności na przynależność do państwa członkowskiego B z załogą zatrudnioną w państwie członkowskim B objętą porozumieniem zbiorowym wynegocjowanym ze zrzeszonym w ITF związkiem zawodowym państwa członkowskiego B;
- korzyści ze statku nadal będą faktycznie czerpane przez spółkę matkę, a statek będzie czarterowany na rzecz spółki zależnej;
- przy pomocy statku nadal świadczone będą codziennie usługi promowe między państwem członkowskim A a państwem członkowskim B;
- związek zawodowy z siedzibą w państwie członkowskim A podejmuje działanie zbiorowe mające na celu zmuszenie spółki matki lub spółki zależnej do zawarcia z nim układu zbiorowego pracy, zgodnie z którym warunki akceptowane przez związek zawodowy z siedzibą w państwie członkowskim A stosowane będą do załogi statku również po dokonaniu zmiany jego przynależności i którego skutkiem będzie uczynienie bezcelową zmiany przynależności statku na przynależność do państwa członkowskiego B,

omawiane działanie zbiorowe prowadzi do osiągnięcia równowagi między podstawowym prawem socjalnym, jakim jest prawo do podejmowania działań zbiorowych, a swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług i czy jest ono obiektywnie uzasadnione, właściwe, proporcjonalne i zgodne z zasadą wzajemnego uznawania?

10) Czy odpowiedź na pytanie dziewiąte byłaby inna, gdyby spółka matka zobowiązała się przed sądem w imieniu własnym oraz w imieniu wszystkich spółek należących do tej samej grupy do niewypowiadania stosunku pracy żadnej z zatrudnionych osób z powodu zmiany przyna-





leżności statku (które to zobowiązanie nie wymagałoby przedłużenia krótkoterminowych umów o pracę ani nie uniemożliwiło przeniesienia któregokolwiek z pracowników na tych samych warunkach)?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### **Uwagi wstępne**

28. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach ustanowionej w art. 234 WE współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi jedynie do sądu krajowego, który rozstrzyga spór i odpowiada za orzeczenie sądowe, należy ocena, czy biorąc pod uwagę szczególne okoliczności sporu orzeczenie prejudycjalne jest konieczne dla wydania przez niego orzeczenia, jak również ocena znaczenia pytań przedstawionych Trybunałowi. Trybunał jednak nie może orzec w kwestii pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd krajowy, jeśli w sposób oczywisty wydaje się, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą zwrócił się sąd krajowy, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, lub gdy problem ma charakter hipotetyczny (zob. wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. str. I-4921, pkt 59 i 61 oraz z dnia 25 października 2005 r. w sprawie C-350/03 Schulte, Zb.Orz., str. I-9215, pkt 43).

29. W niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni przepisów traktatu dotyczących swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz rozporządzenia nr 4055/86 stosującego zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego.

30. Należy jednak stwierdzić, że ponieważ kwestia dotycząca swobodnego świadczenia usług może pojawić się jedynie po planowanej przez Vikinga zmianie przynależności „Roselli”, a skoro w dniu, w którym przedłożono Trybunałowi pytania prejudycjalne taka zmiana nie miała jeszcze miejsca, to wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter hipotetyczny i jest tym samym niedopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy wykładni rozporządzenia nr 4055/86.

31. W tych okolicznościach należy odpowiedzieć tylko na te pytania sądu krajowego, które dotyczą wykładni art. 43 WE.

### **W przedmiocie pytania pierwszego**

32. Poprzez swoje pierwsze pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 43 WE należy dokonywać w ten sposób, że z jego zakresu stosowania wyłączone jest działanie zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zrzeczenie związków zawodowych przeciw-







ko przedsiębiorcy celem skłonienia go do zawarcia układu zbiorowego, którego treść miałyby odwozić tego przedsiębiorcę od skorzystania ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

33. W tym względzie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, że art. 39 WE, 43 WE i 49 WE nie obowiązują tylko w stosunku do działań władz publicznych, lecz obejmują swym zakresem również przepisy innego rodzaju, które służą zbiorowemu uregulowaniu pracy najemnej, działalności wykonywanej na własny rachunek i świadczenia usług (zob. wyroki: z dnia 12 grudnia 1974 r. w sprawie 36/74 Walrave i Koch, Rec. str. 1405, pkt 17; z dnia 14 lipca 1976 r. w sprawie 13/76 Donà, Rec. str. 1333, pkt 17; ww. wyrok w sprawie Bosman, pkt 82; wyroki: z dnia 11 kwietnia 2000 r. w sprawach połączonych C-51/96 i C-191/97 Deliège, Rec. str. I-2549, pkt 47; z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-281/98 Angonese, Rec. str. I-4139, pkt 31; jak również z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 Wouters i in., Rec. str. I-1577, pkt 120).

34. Warunki pracy w poszczególnych państwach członkowskich są regulowane albo za pomocą przepisów ustawodawczych lub wykonawczych, albo poprzez układy zbiorowe lub inne akty zawarte lub przyjęte przez osoby prywatne. Ograniczenie zakazów przewidzianych przez te przepisy do aktów władzy publicznej może zatem stworzyć sytuację nierówności w odniesieniu do ich stosowania (zob. analogicznie ww. wyroki w sprawie Walrave i Koch, pkt 19; w sprawie Bosman, pkt 84 i w sprawie Angonese, pkt 33).

35. W niniejszym przypadku należy stwierdzić z jednej strony, że organizacja działań zbiorowych przez związki zawodowe pracowników powinna być uznana za wchodzącą w zakres autonomii prawnej, którą podmioty te, niebędące podmiotami prawa publicznego, dysponują tytułem swobody działalności związkowej przyznanej im między innymi na mocy przepisów prawa krajowego.

36. Z drugiej strony, jak twierdzą FSU i ITF, działania zbiorowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, które mogą stanowić ostatni środek organizacji związkowych do osiągnięcia celu polegającego na zbiorowej regulacji pracy pracowników Vikinga, należy uznać za nierozzerwalnie związane z układem zbiorowym, do którego zawarcia dąży FSU.

37. Z tego wynika, że działania zbiorowe, takie jak te, o których mowa w pytaniu pierwszym przedstawionym przez sąd krajowy, są zasadniczo objęte zakresem stosowania art. 43 WE.

38. Stwierdzenia tego nie podważają argumenty podnoszone przez FSU, ITF i niektóre państwa członkowskie, które przedłożyły Trybunałowi uwagi na poparcie tezy odwrotnej od przedstawionej w punkcie powyżej.



39. W pierwszej kolejności rząd duński podnosi, że swoboda stowarzyszania się, prawo do strajku i prawo do lokautu nie wchodzi w zakres swobody podstawowej, o której mowa w art. 43 WE, ponieważ zgodnie z art. 137 ust. 5 WE, w brzmieniu zmienionym traktatem z Nicei, Wspólnota nie jest właściwa w zakresie regulacji tych praw.

40. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że chociaż w obszarach wyłączonych z kompetencji Wspólnoty państwa członkowskie posiadają zasadniczo swobodę w ustalaniu warunków istnienia rozpatrywanych praw i sposobów korzystania z nich, niemniej jednak państwa te, przy korzystaniu z takiej kompetencji, są zobowiązane do przestrzegania prawa wspólnotowego (zob. analogicznie, w zakresie zabezpieczenia społecznego, wyroki: z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-120/95 Decker, Rec. str. I-1831, pkt 22 i 23, jak również w sprawie C-158/96 Kohll, Rec. str. I-1931, pkt 18 i 19; w zakresie podatków bezpośrednich, wyroki z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie C-334/02 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-2229, pkt 21 i z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-446/03 Marks & Spencer, Rec. str. I-10837, pkt 29).

41. W rezultacie okoliczność, iż art. 137 WE nie ma zastosowania ani do prawa do strajku, ani prawa do lokautu, nie może wyłączyć działania zbiorowego, takiego jak rozpatrywane przed sądem krajowym, z zakresu stosowania art. 43 WE.

42. Ponadto według stanowiska rządów duńskiego i szwedzkiego przedstawionego w ich uwagach prawo do prowadzenia działania zbiorowego, obejmujące prawo do strajku, stanowi prawo podstawowe, które jako takie jest wyłączone z zakresu stosowania art. 43 WE.

43. W tym względzie należy zauważyć, że prawo do prowadzenia działania zbiorowego, obejmujące prawo do strajku, jest prawem uznanym zarówno przez wiele międzynarodowych aktów prawnych, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak Europejska karta społeczna, podpisana w Turynie w dniu 18 października 1961 r., wymieniona wyraźnie w art. 136 WE, oraz konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w dniu 9 lipca 1948 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy, jak i akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii, takie jak Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniu 9 grudnia 1989 r., również wymieniona w art. 136 WE oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, str. 1).



44. Chociaż prawo do prowadzenia działania zbiorowego, obejmujące prawo do strajku, powinno być więc uznane za prawo podstawowe stanowiące integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, których poszanowanie zapewnia Trybunał, niemniej jednak jego wykonywanie może podlegać pewnym ograniczeniom. Jak potwierdza art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, prawa te są chronione na mocy prawa wspólnotowego oraz przepisów prawa krajowego i krajowych zwyczajów. Skądinąd, jak wynika z pkt 5 niniejszego wyroku, zgodnie z prawem fińskim, nie można korzystać z prawa do strajku między innymi wtedy, gdy strajk byłby sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub zakazany na gruncie prawa krajowego lub wspólnotowego.

45. W tym względzie Trybunał orzekł już, że ochrona praw podstawowych stanowi słuszny interes mogący uzasadniać ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez traktat, takiej jak swoboda przepływu towarów (zob. wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659, pkt 74) lub swobodne świadczenie usług (zob. wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. str. I-9609, pkt 35).

46. Jednak w ww. wyrokach w sprawie Schmidberger i w sprawie Omega Trybunał orzekł, że korzystanie z rozpatrywanych tam praw podstawowych, tzn. odpowiednio, wolności wyrażania opinii i wolności zgromadzania się, jak również poszanowanie godności ludzkiej nie są wyłączone z zakresu stosowania przepisów traktatu, i stwierdził, że korzystanie z tych praw powinno być zgodne z wymogami dotyczącymi praw chronionych na mocy tego traktatu i zgodne z zasadą proporcjonalności (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie Schmidberger, pkt 77 i w sprawie Omega, pkt 36).

47. Z powyższego wynika, że fundamentalny charakter prawa do prowadzenia działania zbiorowego nie może sprawiać, by działania zbiorowe rozpatrywane przed sądem krajowym były wyłączone z zakresu stosowania art. 43 WE.

48. Wreszcie FSU i ITF podnoszą, że tezy przyjęte przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Albany powinny analogicznie stosować się w sprawie rozpatrywanej przed sądem krajowym, ponieważ pewne ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości i swobodzie świadczenia usług są właściwe działaniom zbiorowym, prowadzonym w ramach rokowań zbiorowych.

49. W tym względzie należy przypomnieć, że w pkt 59 ww. wyroku w sprawie Albany Trybunał – po tym jak stwierdził, że pewne skutki ograniczające konkurencji są właściwe porozumieniom zbiorowym zawartym pomiędzy organizacjami reprezentującymi pracodawców i pracowników –



orzekł jednak, że cele polityki społecznej wytyczone tymi porozumieniami byłyby poważnie podważone, gdyby partnerzy społeczni podlegali art. 85 ust. 1 traktatu WE (obecnie art. 81 ust. 1 WE) we wspólnym poszukiwaniu środków mających na celu poprawę warunków zatrudnienia i pracy.

50. Trybunał wywiódł z tego w pkt 60 ww. wyroku w sprawie Albany, że należy uznać, iż porozumienia zawarte w ramach rokowań zbiorowych pomiędzy partnerami społecznymi w takim celu, przez wzgląd na ich charakter i przedmiot, nie wchodzi w zakres art. 85 ust. 1 traktatu.

51. Trzeba jednak stwierdzić, że teza ta nie może zostać przeniesiona na podstawowe swobody, o których mowa w tytule III traktatu.

52. Przeciwnie niż twierdzą FSU i ITF, nie można uznać, by z korzystaniem ze swobody działalności związkowej i z prawa do prowadzenia działań zbiorowych nierozdzielnie związane było naruszanie tych podstawowych swobód w pewnym zakresie.

53. Ponadto trzeba podkreślić, że okoliczność, iż umowa lub działalność jest wyłączona z zakresu stosowania przepisów traktatu dotyczących konkurencji, nie oznacza, że ta umowa lub działalność jest również wyłączona z zakresu stosowania przepisów tego samego traktatu dotyczących swobody przepływu osób lub usług, jeśli wspomniane przepisy spełniają własne przesłanki stosowania (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-519/04 P Meca-Medina i Majcen przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-6991).

54. Wreszcie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż klauzule zawarte w układach zbiorowych nie są wyłączone z zakresu stosowania przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu osób (wyroki: z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-15/96 Schönig-Kougebetopoulou, Rec. str. I-47; z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-35/97 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5325 i z dnia 16 września 2004 r. w sprawie C-400/02 Merida, Zb.Orz. str. I-8471).

55. Biorąc pod uwagę powyższe, na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że wykładni art. 43 WE należy dokonywać w ten sposób, że zasadniczo z zakresu stosowania tego przepisu nie są wyłączone działania zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zwołanie związków zawodowych przeciwko przedsiębiorcy celem skłonienia go do zawarcia układu zbiorowego, którego treść ma na celu odwiedzenie tego przedsiębiorcy od skorzystania ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

### **W przedmiocie pytania drugiego**

56. Poprzez swoje drugie pytanie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 43 WE może przyznawać prywatnemu przedsiębiorcy



prawa, na które ten może się powoływać przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych.

57. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, że usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie osób i w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi byłoby nieskuteczne, gdyby w miejsce usuniętych barier państwowych mogły pojawiać się przeszkody wynikające z wykonywania przez związki lub organizacje niepodlegające prawu publicznemu swojej autonomii prawnej (zob. ww. wyroki w sprawach: Walrave i Koch, pkt 18; Bosman, pkt 83; Deliège, pkt 47; Angonese, pkt 32; i Wouters i in., pkt 120).

58. Trybunał orzekł już po pierwsze, że to, że niektóre postanowienia traktatu są formalnie skierowane do państw członkowskich, nie wyklucza powierzenia jednocześnie określonych uprawnień każdej jednostce zainteresowanej w wykonaniu nałożonych w tej drodze zobowiązań, a po drugie, że zakaz naruszania swobody podstawowej przewidzianej w bezwzględnie wiążącym przepisie traktatu dotyczy wszelkich układów regulujących w sposób zbiorowy pracę najemną (zob. podobnie wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 43/75 Defrenne, Rec. str. 455, pkt 31 i 39).

59. Uwagi te mają zastosowanie również w przypadku art. 43 WE, który ustanawia swobodę podstawową.

60. W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że, jak wynika z pkt 35 i 36 niniejszego wyroku, działania zbiorowe prowadzone przez FSU i ITF mają na celu zawarcie układu, który powinien regulować w sposób zbiorowy pracę najemną w Vikingu, i że oba te związki zawodowe stanowią podmioty, które nie są podmiotami prawa publicznego i które korzystają z autonomii prawnej przyznanej im, między innymi, na mocy prawa krajowego.

61. Z tego wynika, że wykładni art. 43 WE należy dokonywać w ten sposób, że w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym prywatny przedsiębiorca może powoływać się bezpośrednio na ten przepis przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych.

62. Wykładnia ta jest poparta orzecznictwem na temat przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów, z którego wynika, że ograniczenia mogą mieć charakter niepaństwowy i wynikać z działań prowadzonych przez osoby prywatne lub związki takich osób (zob. wyroki: z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-6959, pkt 30, jak również ww. wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 57 i 62).



63. Wykładni przedstawionej w pkt 61 niniejszego wyroku tym bardziej nie podważa okoliczność, że ograniczenie leżące u podstaw sporu, który rozpatruje sąd krajowy, wynika z korzystania z prawa przyznanego na gruncie fińskiego prawa krajowego, w tym przypadku prawa do prowadzenia działania zbiorowego, obejmującego prawo do strajku.

64. Należy dodać, że przeciwnie niż podnosi między innymi ITF, z orzecznictwa Trybunału przywołanego w pkt 57 niniejszego wyroku nie wynika, aby ta wykładnia ograniczała się do podmiotów quasi-publicznych lub stowarzyszeń wykonujących zadania regulacyjne i posiadających uprawnienia quasi-legislacyjne.

65. W orzecznictwie tym nie ma niczego, co umożliwiałoby skuteczne powoływanie się na to, że ogranicza się ono do stowarzyszeń lub podmiotów wykonujących zadania regulacyjne i posiadających uprawnienia quasi-legislacyjne. Ponadto należy stwierdzić, że związki zawodowe pracowników przy wykonywaniu posiadanych ze względu na swobodę działalności związkowej uprawnień autonomicznych negocjowania z pracodawcami lub organizacjami pracodawców warunków pracy i wynagrodzenia pracowników uczestniczą w formułowaniu układów regulujących w sposób zbiorowy pracę najemną.

66. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 43 WE może przyznawać prywatnemu przedsiębiorcy prawa, na które ten może się powoływać przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych.

### **W przedmiocie pytań od trzeciego do dziesiątego**

67. Poprzez pytania te, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy działania zbiorowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, stanowią ograniczenia w rozumieniu art. 43 WE, a jeśli tak, w jaki sposób można takie ograniczenia uzasadnić.

### **W przedmiocie występowania ograniczeń**

68. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, co Trybunał wielokrotnie podnosił, że swoboda przedsiębiorczości stanowi jedną z podstawowych zasad Wspólnoty i że postanowienia traktatowe gwarantujące tę swobodę wywołują skutek bezpośredni od końca okresu przejściowego. Przepisy te ustanawiają prawo prowadzenia działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim nie tylko obywatelom wspólnotowym, lecz również spółkom zdefiniowanym w art. 48 WE (wyrok z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 81/87 Daily Mail and General Trust, Rec. str. 5483, pkt 15).



69. Ponadto Trybunał uznał, że chociaż przepisy traktatu dotyczące swobody prowadzenia działalności gospodarczej mają na celu zapewnienie korzyści w postaci krajowego traktowania w przyjmującym państwie członkowskim, to jednak sprzeciwiają się temu, by państwo członkowskie pochodzenia ograniczało podejmowanie działalności w innym państwie członkowskim przez jednego ze swoich obywateli lub przez spółkę założoną zgodnie ze swoimi przepisami prawnymi i odpowiadającą tym samym definicji art. 48 WE. Prawa gwarantowane na gruncie art. 43–48 WE byłyby pozbawione treści, gdyby państwo członkowskie pochodzenia mogło zakazać przedsiębiorcom opuszczania swego terytorium celem podjęcia działalności w innym państwie członkowskim (ww. wyrok w sprawie Daily Mail and General Trust, pkt 16).

70. Następnie należy zauważyć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż pojęcie „przedsiębiorczość” w rozumieniu tych postanowień traktatu obejmuje rzeczywiste prowadzenie działalności gospodarczej poprzez ustalenie stałej siedziby w państwie członkowskim na czas nieokreślony i że rejestracja statku nie może być niezwiązana z korzystaniem ze swobody przedsiębiorczości, jeśli statek ten stanowi instrument prowadzenia działalności gospodarczej obejmującej stałe osiedlenie się w państwie członkowskim rejestracji (wyrok z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-221/89 Factortame i in., Rec. str. I-3905, pkt 20–22).

71. Trybunał wywiódł stąd, że wymogi dotyczące rejestracji statków nie powinny stwarzać przeszkód w korzystaniu ze swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43–48 WE (ww. wyrok w sprawie Factortame i in., pkt 23).

72. W niniejszym przypadku z jednej strony nie można stwierdzić, że działania zbiorowe, takie jak planowane przez FSU, mają na celu zmniejszenie atrakcyjności, czy nawet uczynienie bezcelowym, jak sformułował to sąd krajowy, korzystania przez Vikinga z prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej w związku z tym, że utrudnia jemu, jak i jego spółce zależnej, Vikingowi Eesti, korzystanie w przyjmującym państwie członkowskiego z takiego samego traktowania, z jakiego korzystają inne podmioty gospodarcze z siedzibą w tym państwie.

73. Z drugiej strony działanie zbiorowe podejmowane w celu wdrożenia prowadzonej przez ITF polityki zapobiegania tanim banderom, która dotyczy głównie, jak wynika z jej uwag, uniemożliwienia armatorom rejestracji ich statków w państwie innym niż państwo, którego obywatelami są faktyczni właściciele tych statków, należy uznać co najmniej za mające charakter ograniczenia w korzystaniu przez Vikinga z prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej.



74. Z tego wynika, że działania takie jak działania rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym stanowią ograniczenia swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43 WE.

### **W przedmiocie zasadności ograniczeń**

75. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej jest dopuszczalne jedynie dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z traktatem lub jest ono uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego. W takim przypadku ograniczenie to musi być ponadto odpowiednie dla zapewnienia realizacji tego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 37 oraz ww. wyrok w sprawie Bosman, pkt 104).

76. ITF, wspierana między innymi przez rząd niemiecki, Irlandię i rząd fiński, twierdzi, że ograniczenia rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym są uzasadnione, skoro są konieczne do zagwarantowania ochrony prawa podstawowego uznanego na gruncie prawa wspólnotowego i mają na celu ochronę praw pracowników, która stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego.

77. Co do tego należy zauważyć, że prawo do prowadzenia akcji zbiorowej, która ma na celu ochronę pracowników, stanowi słuszny interes mogący zasadniczo uzasadniać ograniczenie swobód podstawowych gwarantowanych przez traktat (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 74), i że ochrona pracowników wymieniana jest wśród nadrzędnych względów interesu ogólnego uznanych już przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 Arblade i in., Rec. str. I-8453, pkt 36; z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-165/98 Mazzoleni i ISA, Rec. str. I-2189, pkt 27 i z dnia 25 października 2001 r. w sprawach połączonych C-49/98, C-50/98, od C-52/98 do C-54/98 oraz od C-68/98 do C-71/98 Finalarte i in., Rec. str. I-7831, pkt 33).

78. Należy dodać, że na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c) i j) WE działalność Wspólnoty obejmuje nie tylko „rynek wewnętrzny, charakteryzujący się zniesieniem między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału”, lecz również „politykę w sferze społecznej”. Zgodnie z art. 2 WE zadaniem Wspólnoty jest, między innymi, popieranie „harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej” oraz „wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej”.





79. Ponieważ Wspólnota ma zatem na celu nie tylko rozwój gospodarczy, lecz również społeczny, prawa wynikające z przepisów traktatowych dotyczących swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału powinny być zrównoważone z celami polityki społecznej, wśród których znajdują się między innymi, jak wynika z art. 136 akapit pierwszy WE, poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną i dialog między partnerami społecznymi.

80. W niniejszym przypadku do sądu krajowego należy zbadanie, czy cele wytyczone przez FSU i ITF za pomocą wszczętych przez nich działań zbiorowych dotyczyły ochrony pracowników.

81. Co się tyczy po pierwsze działania zbiorowego prowadzonego przez FSU, to o ile można by na pierwszy rzut oka racjonalnie uznać, że takie działanie mające na celu ochronę stanowisk pracy i warunków pracy członków związku zawodowego, na które miałyby wpływ zmiana przynależności „Roselli”, wchodzi w zakres ochrony pracowników, o tyle taka kwalifikacja nie zostanie uwzględniona, jeśli wykaże się, że rozpatrywane stanowiska pracy lub warunki zatrudnienia nie są narażone na ryzyko lub poważnie zagrożone.

82. Tak byłoby między innymi w przypadku, gdyby zobowiązanie określone przez sąd krajowy w pytaniu dziesiątym okazało się mieć z prawnego punktu widzenia zakres tak wiążący jak postanowienia porozumienia zbiorowego i gdyby mogło zagwarantować pracownikom przestrzeganie przepisów prawa i zachowanie postanowień układu zbiorowego regulujących stosunki pracy.

83. Ponieważ z postanowienia odsyłającego nie wynika jasno, jaki jest zakres prawny, jaki trzeba by było przypisać zobowiązaniu takiemu jak zobowiązanie, o którym mowa w pytaniu dziesiątym, do sądu krajowego należy określenie, czy stanowiska pracy lub warunki pracy członków tego związku zawodowego, na które może mieć wpływ zmiana przynależności „Roselli”, byłyby narażone na ryzyko lub poważnie zagrożone.

84. Przy założeniu, że na podstawie badania sąd krajowy doszedłby do wniosku, że w sprawie, którą rozpatruje, stanowiska pracy lub warunki pracy członków FSU, na które może mieć wpływ zmiana przynależności „Roselli”, byłyby rzeczywiście narażone na ryzyko lub poważnie zagrożone, sąd ten powinien sprawdzić ponadto, czy działanie zbiorowe podjęte przez ten związek zawodowy jest odpowiednie dla zapewnienia realizacji tego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

85. W tym względzie należy przypomnieć, że o ile do sądu krajowego, który pozostaje jedynym właściwym dla oceny stanu faktycznego i do-





konania wykładni prawa krajowego, należy ostatecznie określenie, czy i w jakim zakresie działanie zbiorowe jest zgodne z tymi wymogami, o tyle Trybunał, do którego sąd krajowy zwrócił się o udzielenie pomocnych odpowiedzi, jest właściwy dla przedstawienia wskazówek opartych na aktach postępowania przed sądem krajowym, jak również na uwagach przedstawionych mu na piśmie oraz ustnie umożliwiającą temu sądowi krajowemu wydanie orzeczenia w konkretnym sporze przed nim zawisłym.

86. Co do właściwego charakteru działań prowadzonych przez FSU dla osiągnięcia realizowanych celów w postępowaniu przed sądem krajowym należy przypomnieć, że bezsporne jest, iż działania zbiorowe, podobnie jak rokowania zbiorowe i układy zbiorowe, mogą stanowić w szczególnych okolicznościach sprawy jeden z głównych środków związków zawodowych dla ochrony interesów ich członków (wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 27 października 1975 r. w sprawie *Syndicat national de la police belge przeciwko Belgii*, seria A, nr 19 oraz z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie *Wilson, National Union of Journalists i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2002-V, § 44).

87. Jeśli chodzi o to, czy działanie zbiorowe rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wytyczonego przezeń celu, do sądu krajowego należy zbadać między innymi, czy na podstawie prawa krajowego i porozumień zbiorowych mających zastosowanie do tego działania, FSU nie dysponował innymi środkami, mniej ograniczającymi swobodę przedsiębiorczości, aby doprowadzić do rokowań zbiorowych z Vikingiem oraz czy związek zawodowy wykorzystał te środki przed podjęciem takiego działania.

88. Co do następnie działań zbiorowych mających na celu zapewnienie wdrożenia polityki prowadzonej przez ITF, należy podkreślić, że w zakresie, w jakim taka polityka prowadzi do uniemożliwienia armatorom rejestracji statków w państwie innym niż państwo, którego obywatelami są faktyczni właściciele tych statków, ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości, które wynikają z takich działań, nie mogą być obiektywnie uzasadnione. Trzeba niemniej stwierdzić, że, jak podniesiono w postanowieniu odsyłającym, polityka ta ma również na celu ochronę i poprawę warunków pracy marynarzy.

89. W każdym razie, jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, w ramach polityki zapobiegania tanim banderom ITF jest zobowiązana, gdy zwróci się o to jeden z członków, rozpocząć akcję solidarnościową skierowaną przeciwko faktycznemu właścicielowi statku, który jest zarejestrowany w państwie innym niż państwo, którego obywatelem jest





właściciel, niezależnie od tego, czy korzystanie przez niego z prawa do swobodnego podejmowania działalności gospodarczej może mieć niekorzystne skutki dla zatrudnienia i warunków pracy jego pracowników. Tym samym, jak podniósł Viking podczas rozprawy, a ITF temu nie zaprzeczyła, polityka polegająca na zastrzeżeniu prawa do rokowań zbiorowych dla związków zawodowych państwa, którego obywatelem jest faktyczny właściciel statku znajduje zastosowanie również wtedy, gdy statek jest zarejestrowany w państwie gwarantującym pracownikom ochronę socjalną na wyższym poziomie niż ta, z jakiej korzystają oni w pierwszym państwie.

90. Biorąc powyższe pod uwagę, na pytania od trzeciego do dziesiątego trzeba odpowiedzieć, że wykładni art. 43 WE należy dokonywać w ten sposób, że działania zbiorowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, które mają na celu skłonienie przedsiębiorstwa, którego siedziba znajduje się w określonym państwie członkowskim, do zawarcia układu zbiorowego pracy ze związkiem zawodowym posiadającym siedzibę w tym państwie i do stosowania postanowień zawartych w tym układzie do pracowników spółki zależnej tego przedsiębiorstwa z siedzibą w innym państwie członkowskim, stanowią ograniczenia w rozumieniu tego przepisu. Ograniczenia te mogą być zasadniczo uzasadnione ochroną nadrzędnego względu interesu ogólnego, takiego jak ochrona pracowników, pod warunkiem że zostanie wykazane, że są odpowiednie dla zapewnienia realizacji słusznego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

## W przedmiocie kosztów

91. Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Wykładni art. 43 WE należy dokonywać w ten sposób, że zasadniczo z zakresu stosowania tego przepisu nie są wyłączone działania zbiorowe podjęte przez związek zawodowy lub zrzeszenie związków zawodowych przeciwko przedsiębiorcy celem skłonienia go do zawarcia układu zbiorowego, którego treść ma na celu odwiedzenie tego przedsiębiorcy od skorzystania ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej.**





- 2) **Artykuł 43 WE może przyznawać prywatnemu przedsiębiorcy prawa, na które ten może się powoływać przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych.**
- 3) **Wykładni art. 43 WE należy dokonywać w ten sposób, że działania takie jak działania rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, które mają na celu skłonienie przedsiębiorstwa prywatnego, którego siedziba znajduje się w określonym państwie członkowskim, do zawarcia układu zbiorowego pracy ze związkiem zawodowym posiadającym siedzibę w tym państwie i do stosowania postanowień zawartych w tym układzie do pracowników spółki zależnej tego przedsiębiorstwa z siedzibą w innym państwie członkowskim, stanowią ograniczenia w rozumieniu tego przepisu.**
- Ograniczenia te mogą być zasadniczo uzasadnione ochroną nadrzędnego względu interesu ogólnego, takiego jak ochrona pracowników, pod warunkiem że zostanie wykazane, że są odpowiednie dla zapewnienia realizacji słusznego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.**

Podpisy





# ZAŁĄCZNIK I

## Komisja do spraw stosunków pracy narażonych na nadużycia

(Maj 2007 r.)





## Kluczowe zagadnienia

- Komisja do spraw stosunków pracy narażonych na nadużycia (ang. *Commission on Vulnerable Employment*) została utworzona, ponieważ **niebezpieczna, słabo płatna i niepewna praca jest przyczyną biedy wielu milionów pracowników w Zjednoczonym Królestwie**. Dobrobyt każdego pracownika i jego rodziny jest zbyt ważną kwestią, aby mogła zostać ona pozostawiona bez ochrony. Komisja jest zdania, że należy się zająć kwestią wykorzystywania i ograniczonych lub nieistniejących praw pracowniczych milionów ciężko pracujących osób w Zjednoczonym Królestwie. Komisja uznała, że nadszedł czas na przeprowadzenie analizy przyczyn i rozwiązań w kontekście narażonych na nadużycia stosunków zatrudnienia.
- Nie ma możliwości dokładnego przedstawienia danych na temat liczby pracowników narażonych na nadużycia w Zjednoczonym Królestwie. Dzieje się tak dlatego, że niektóre formy zatrudnienia narażonego na nadużycia są trudne do zmierzenia, szczególnie jeżeli są wynikiem nielegalnej działalności pracodawcy. Dane uzyskane w wyniku badania są bardzo ograniczone.
- Jednakże, mając na uwadze stwierdzone zaniżanie liczby osób pracujących w takich zagrożonych sektorach i udokumentowane badaniami przypadki wykorzystywania, **Komisja uważa, że wiele milionów pracowników w Zjednoczonym Królestwie jest zagrożonych możliwością wykorzystywania**.
- Wiemy, że niektóre grupy pracowników są w większym stopniu narażone na nadużycia w pracy niż inne, co jest wynikiem formalnych stosunków, jakie ich łączą z ich pracodawcami. Do tych grup należą między innymi:
  - o *Pracownicy zatrudniani przez agencje*: którym nie przysługują takie same prawa, jak innym osobom wykonującym taką samą pracę;
  - o *Inni „nietypowi pracownicy” (na przykład pracownicy dorywoczy i niektórzy freelancerzy)*: którzy w pracy spotykają się z brakiem bezpieczeństwa i równości;
  - o *Młodzi pracownicy*: którzy nie są uprawnieni do takich samych minimalnych stawek wynagrodzenia jak inni i w większym stopniu są narażeni na wykorzystywanie;





- o *Pracownicy przemysłowi wykonujący pracę w domu*: którym często odmawia się nawet najbardziej podstawowych praw;
- o *Pomagający członkowie rodzin nieotrzymujący wynagrodzenia*: pracujący w wielu sektorach działalności, pozbawieni ochrony prawnej;
- o *Niedawni migranci do Zjednoczonego Królestwa*: którzy w większym stopniu są narażeni na przypadki dyskryminacji, niebezpieczne warunki pracy i szereg innego rodzaju nadużyć, w tym na pracę przymusową;
- o *Pracownicy zatrudnieni nieformalnie*: pracujący w wielu gałęziach przemysłu, wraz z tymi, którzy znajdują się w niekorzystnej sytuacji, są w wyższym stopniu narażeni na wyzysk.
  - Niezgodne z prawem praktyki nie są warunkiem do stwierdzenia narażenia na nadużycia; ograniczenia ochrony prawnej dostępnej dla niektórych grup pracowników oznaczają, że mogą być oni narażeni na wykorzystywanie, podczas gdy ich pracodawcy działają w granicach obowiązujących przepisów dotyczących praw pracowniczych.
  - Pomimo że wyniki badania wskazują na to, że pracownicy należący do tych grup są w większym stopniu narażeni na wykorzystywanie, należy pamiętać, że we wszystkich sektorach i rodzajach pracy ludzie muszą stawiać czoła trudnościom. Na przykład, przeprowadzone w 2005 r. przez brytyjskie Ministerstwo Handlu i Przemysłu, badanie na temat praw pracowniczych i pracy (ang. *Employment Rights at Work survey*<sup>1</sup>) wykazało, że **50% respondentów, których wynagrodzenie wynosiło poniżej 15 000 £, w ciągu ostatnich pięciu lat miało problemy związane z prawami pracowniczymi**, co odnosiło się także do **60% respondentów w wieku od 16 do 24 lat**<sup>2</sup>.
  - Problemy pracowników narażonych na nadużycia to między innymi:
- o **Niskie płace**: najnowszy raport Komisji ds. niskich płac (ang. *Low Pay Commission*) zawiera szacunkowe dane pochodzące z badania na temat godzin pracy i zarobków *Annual Survey of Hours and Earnings*, zgodnie z którymi 226 000 prac zostało zarejestrowanych jako wykonywane przez osoby powyżej 16. roku życia za godzinną stawkę, której wysokość była niższa niż odpowiednia stawka minimalnego wynagrodzenia<sup>3</sup>. Według najnowszych statystyk Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wynagrodzenia 78% pracowników migrujących, pochodzących z krajów, które przystąpiły do UE, wynoszą od 4,50 do 5,99 £<sup>4</sup>.
- o **Niezgodne z prawem lub nieuczciwe odliczenia od płac**: według najnowszego badania You Gov poll zrealizowanego na zamówienie TUC, 14% pracowników zatrudnianych przez agencje doświadczyło nieoczekiwanych potrąceń od wynagrodzenia, w tym potrącenia za posiłki, ubrania





robotyczne czy sprzęt. Odsetek ten wzrósł do 30% w przypadku pracowników, których stawka za godzinę pracy wynosiła 5,35 £ lub mniej<sup>5</sup>. Z badania ICM poll zrealizowanego dla Unite wynika że, 4% młodych pracowników potwierdziło, że oni sami bądź ich koledzy doświadczyli potrąceń od wynagrodzeń za ubrania robotyczne; 5% respondentów lub ich koledzy doświadczyło potrąceń za przerwy na skorzystanie z toalety<sup>6</sup>.

- o **Niebezpieczne miejsca pracy:** z ostatniego badania Unite wynika, że 17%<sup>7</sup> respondentów lub znane im osoby, miały doświadczenia związane z niebezpiecznymi praktykami w pracy. Badanie uwidocznilo także, że wielu pracowników było zastraszanych w pracy – 17% ogółu, i 18% pracowników wykonujących gorzej płatną pracę.
- o **Ograniczone prawa do nieobecności w pracy:** 22% osób wykonujących gorzej płatną pracę, które brały udział w badaniu, przyznało, że im lub ich kolegom z pracy, potrącono od wynagrodzenia pewne kwoty z powodu choroby. Odsetek ten rośnie w przypadku 35% pracowników wykonujących gorzej płatną pracę. Z badania You Gov przeprowadzonego na zlecenie TUC wynika, że 61% pracowników zatrudnionych przez agencje nie miało takich samych praw do wypłaty za czas choroby, co pracownicy zatrudnieni na stałe<sup>8</sup>.
- o **Brak pewności w miejscu pracy:** 17% wszystkich pracowników w wieku 18–34 lata, uczestniczących w badaniu przeprowadzonym przez Unite, utożsamiało swoje odczucia ze stwierdzeniem „nie czuję się pewnie w mojej pracy”<sup>9</sup>. 30% tymczasowych pracowników, uczestniczących w badaniu British Household Panel Survey, nie było zadowolonych ze stopnia pewności posiadanej pracy<sup>10</sup>. 50.2% pracowników tymczasowych zatrudnionych przez agencje w ramach badania Labour Force Survey odpowiedziało, że pracują za pośrednictwem agencji, ponieważ nie mogli znaleźć stałej pracy<sup>11</sup>, odsetek ten od 2000 r. wzrósł o 6,6%.
  - Członkowie Komisji pochodzą z organizacji biznesowych, akademickich, społecznych i związków zawodowych; wszyscy zostali wybrani na podstawie posiadanej wiedzy i doświadczenia. Członkowie Komisji działają zgodnie z własnymi kompetencjami i jako członkowie Komisji nie są przedstawicielami organizacji dla których pracują. W ciągu przyszłego roku przeprowadzą dokładne badanie, którego celem będzie określenie powodów istnienia zjawiska, jakim jest narażone na nadużycia zatrudnienie.
  - Pełne informacje na temat składu i prac Komisji znajdują się na jej stronie internetowej: [www.vulnerableworkers.org.uk](http://www.vulnerableworkers.org.uk). Strona internetowa umożliwia także przekazywanie uwag lub zgłaszanie przypadków miejsc pracy narażonych na nadużycia.







- Od 31 maja do 6 czerwca włącznie Komisja uruchomi specjalną linię telefoniczną przeznaczoną umożliwiającą pracownikom przedstawienie własnych doświadczeń związanych z wykorzystywaniem w pracy. Darmowy numer linii będzie następujący: 0800 072 0010.

## **Część 1: Stosunki pracy narażone na nadużycia**

### **Dlaczego Komisja?**

1. Komisja ds. stosunków pracy narażonych na nadużycia została utworzona z tego względu, że dobre samopoczucie każdego pracownika i jego rodziny jest zbyt ważną kwestią, aby można było pozostawić ją bez ochrony. Gospodarcza i społeczna spójność Zjednoczonego Królestwa w dużym stopniu opiera się na zasadzie „uczciwe wynagrodzenie za uczciwą pracę”, na zdrowiu i bezpieczeństwie ludzi w pracy i oczekiwaniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w kontekście zatrudnienia i wynagrodzenia. Na podstawie doświadczenia zdobytego w przeszłości, jak i zdobywanego obecnie, doskonale wiemy, że w sytuacji gdy społeczeństwo nie odnajduje tych cech we własnym życiu zawodowym, życie społeczne i gospodarcze także może się załamać.

2. Komisja jest zdania, że niebezpieczna, słabo płatna, i niepewna praca jest przyczyną biedy wielu milionów pracowników w Zjednoczonym Królestwie. Ludzie – pracownicy przemysłowi wykonujący pracę w domu, pracownicy tymczasowi zatrudniani przez agencje, młodzi ludzie rozpoczynający swoją karierę na rynku pracy i nowo przybyli imigranci – przyczyniają się do wzrostu i rozwoju naszej gospodarki swoim stale rosnącym kosztem. Komisja jest zdania, że należy zająć się kwestią wykorzystywania i ograniczonych lub nieistniejących praw pracowniczych milionów ciężko pracujących osób w Zjednoczonym Królestwie. Komisja uznała, że nadszedł czas na przeprowadzenie analizy przyczyn i rozwiązań w kontekście narażonych na nadużycia stosunków zatrudnienia.

3. Komisja przyznała, że rząd obecnie jest skłonny zająć się tymi zagadnieniami. Ministerstwo Handlu i Przemysłu w 2006 r. stwierdziło, że w związku z obniżeniem stopy bezrobocia i poprawą praw pracowniczych, kolejnym jego zadaniem jest dopilnowanie, „aby najbardziej narażeni na nadużycia pracownicy otrzymali [przysługujące im] prawa i aby byli szanowani, ale także aby otrzymali możliwość rozwoju”. W tym celu została ustanowiona Komisja ds. stosunków pracy narażonych na nadużycia.





## **Zdefiniowanie stosunków pracy narażonych na nadużycia**

4. Najbliższą z istniejących jest oficjalna definicja stosunków pracy narażonych na nadużycia określona w dokumencie Ministerstwa Handlu i Przemysłu zatytułowanym „Sukces w pracy”<sup>12</sup>. W niniejszym opracowaniu, pracownik narażony na nadużycia określany jest jako „osoba pracująca w środowisku, w którym istnieje duże ryzyko odmówienia praw, i która nie ma możliwości albo nie posiada środków chroniących ją przed nadużyciami”. Następnie podkreśla się, że „pracownik może być podatny na nadużycia, a pracodawca wykorzystuje jego słabości”.

5. Komisja uważa, że definicja ta jest ograniczona, zarówno z tego powodu, że sugeruje, że pracownicy wymagają jedynie wsparcia lub pomocy po tym jak już zostali wcześniej wykorzystani, jak i z powodu wąskiego spojrzenia na obowiązujące ramy praw pracowniczych.

6. W ciągu przyszłego roku Komisja będzie zajmowała się gromadzeniem dowodów umożliwiających opracowanie wyczerpującej definicji, która będzie skupiała się na doświadczeniach ludzi związanych z pracą i równowadze uprawnień w relacji pracodawca-pracownik. Oczekuje się, że badania Komisji obejmą szereg obszarów związanych z polityką i praktyką, w tym funkcjonowanie systemu świadczeń socjalnych, przepisy w sprawie imigracji, wykonywanie obowiązujących praw pracowniczych i przypadek dodatkowych praw dla grup pracowników, którzy mogą być niesprawiedliwie traktowani.

7. W ramach badania przyjrzy się również możliwościom poprawy wysiłków, służących ograniczeniu występowania stosunków zatrudnienia narażonych na nadużycia, podejmowanych przez organizacje społeczne, związki zawodowe i pracodawców. Obejmie także strategie związków zawodowych na rzecz zwiększania liczby członków wśród pracowników narażonych na nadużycia, oceniając dostęp do doradztwa zawodowego i zastanawiając się nad najlepszym rozwiązaniem umożliwiającym wymianę doświadczeń i dobrych praktyk stosowanych przez dobrych pracodawców oraz promowanie wprowadzania zmian u pozostałych.

## **Ilu jest pracowników narażonych na nadużycia?**

8. Nie ma możliwości dokładnego przedstawienia danych na temat liczby pracowników w Zjednoczonym Królestwie narażonych na nadużycia. Dzieje się tak dlatego, że niektóre formy zatrudnienia narażonego na nadużycia są trudne do zmierzenia, szczególnie jeżeli są wynikiem nielegalnej działalności pracodawcy. Na przykład nie ma możliwości dowiedzenia się,





ilu pracowników otrzymuje wynagrodzenia niższe od minimalnego, ilu pracownikom odmawia się możliwości korzystania z przysługujących im praw do określonego ustawowo wynagrodzenia za czas choroby lub ilu w miejscu pracy doświadczyło zagrożenia dla zdrowia lub bezpieczeństwa.

9. Ograniczenia badania są następujące:

- wiadomo, że badania nie przedstawiają dokładnych danych dotyczących miejsc pracy, w których istnieje duże prawdopodobieństwo zatrudniania osób narażonych na nadużycia; na przykład badanie Labour Force Survey, największe regularnie prowadzone badanie na temat siły roboczej w Zjednoczonym Królestwie<sup>13</sup> nie obejmuje miejsc pracy takich jak duże hotele czy tymczasowe zakwaterowanie w sektorze rolnym (przyczepy kempingowe). Ponadto badanie Labour Force Survey zbadało jedynie pracowników w wieku powyżej 16 lat, a zatem nie uwzględniło młodszych pracowników, w wieku 13–15 lat, którzy są wykorzystywani w miejscu pracy.
- Rodziny o najniższych dochodach z większym prawdopodobieństwem zostaną objęte badaniami gospodarstw domowych, uzależnionych od posiadania telefonu stacjonarnego, dzięki któremu możliwe jest wzięcie udziału w takich badaniach. Te osoby, które posiadają jedynie telefony komórkowe, lub które nie figurują w książce telefonicznej, są zatem wykluczane.
- Najbardziej narażone na nadużycia osoby nie są skłonne do uczestniczenia w takich badaniach, ponieważ obawiają się zwolnienia z pracy lub innych represji ze strony pracodawców albo też z tego powodu, że słabo znają język angielski. W sytuacji, gdy osoby takie udzielają odpowiedzi na pytania zadawane w ramach badania, nie mogą się one obawiać wykorzystywania ich samych lub wykorzystywania praw, które im przysługują, ponieważ to prowadziłoby do dalszych przypadków niepełnych danych.
- Wiadomo, że statystyki dotyczące migracji są ubogie. Krajowy Urząd Statystyczny oświadczył, że „nie ma jednego, wyczerpującego źródła, które mogłoby dostarczyć informacji, na szczeblach krajowym i lokalnym, wymaganych dla potrzeb statystycznych<sup>14</sup>” odnoszących się do liczby osób imigrujących do Zjednoczonego Królestwa.
- Osoby o szczególnych cechach personalnych są w większym stopniu narażone na dyskryminację i doświadczenie krzywd na rynku pracy. Zdajemy sobie sprawę z tego, że czarnoskórzy mieszkańcy, mniejszości etniczne, osoby niepełnosprawne i kobiety są w większym stopniu narażeni na otrzymanie gorszej posady oraz na doświadczenie w miejscu pracy nielegalnych praktyk dyskryminacyjnych. Pomimo wysiłków





podejmowanych w celu ilościowego określenia wpływu dyskryminacji, nie ma możliwości przedstawienia dokładnych danych liczbowych dotyczących pracowników, którzy dyskryminacji doświadczyli.

- Niektóre formy zatrudnienia narażone na nadużycia są zwyczajnie niemożliwe do zmierzenia. Na przykład Raport Lorda Grabinera wskazuje na fakt, że „nie ma możliwości dokładnego zmierzenia rozmiaru zjawiska szarej strefy”<sup>15</sup>, mimo że jest to zjawisko występujące na szeroką skalę, warte miliardy funtów w PKB. Podobnie nie ma możliwości dowiedzenia się, ilu pracowników migracyjnych przebywa w Zjednoczonym Królestwie lub ilu pracowników doświadczyło dyskryminacji.

10. Wiemy natomiast, że poszczególne grupy pracowników są w większym stopniu narażone na nadużycia w pracy, a to dzięki formalnym stosunkom pracy, jakie ich łączą z ich pracodawcami. Do tych grup należą między innymi:

- *Pracownicy zatrudniani przez agencje*: którym nie przysługują takie same prawa jak innym osobom, które wykonują taką samą pracę;
- *Inni „nietypowi pracownicy” (na przykład pracownicy dorywczy i niektórzy freelancerzy)*: którzy w pracy spotykają się z brakiem bezpieczeństwa i równości;
- *Młodzi pracownicy*: którzy nie są uprawnieni do takich samych minimalnych stawek wynagrodzenia co inni;
- *Pracownicy wykonujący pracę w domu*: którym często odmawia się nawet najbardziej podstawowych praw;
- *Pomagający członkowie rodzin nieotrzymujący wynagrodzenia*: pracujący w wielu sektorach działalności, pozbawieni ochrony prawnej;
- *Niedawni migranci, którzy wyjechali do Zjednoczonego Królestwa*: którzy są w większym stopniu narażeni na przypadki dyskryminacji, niebezpieczne warunki pracy i szereg innego rodzaju nadużyć, w tym na pracę przymusową;
- *Pracownicy zatrudnieni nieformalnie*: pracujący w wielu gałęziach przemysłu, wraz z tymi, którzy znajdują się w niekorzystnej sytuacji, są w najwyższym stopniu narażeni na wyzysk.

11. Niezgodne z prawem praktyki nie są warunkiem do stwierdzenia narażenia na nadużycia; ograniczenia ochrony prawnej dostępnej dla niektórych grup pracowników oznaczają, że mogą być oni narażeni na wykorzystywanie, podczas gdy ich pracodawcy działają w granicach obowiązujących przepisów dotyczących praw pracowniczych.

12. Mimo że wyniki badania wskazują na to, że pracownicy należący do tych grup są w większym stopniu narażeni na wykorzystywanie, należy pamiętać, że we wszystkich sektorach i rodzajach zatrudnienia ludzie muszą





stawiać czoła trudnościom. Na przykład, przeprowadzone w 2005 r. przez brytyjskie Ministerstwo Handlu i Przemysłu, badanie na temat praw pracowniczych i pracy (ang. *Employment Rights at Work survey*<sup>16</sup>), które badało jedynie „zatrudnionych”, a więc grupę pracowników, zgodnie z prawem uprawnionych do najlepszej ochrony praw związanych z zatrudnieniem, wykazało, że 34% respondentów uważało że nie jest dobrze poinformowane na temat przysługujących im praw w pracy, przy czym odsetek ten wzrastał do 44% w przypadku pracowników gorzej opłacanych<sup>17</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, w ciągu ostatnich pięciu lat 42% respondentów miało problemy w pracy związane z prawami pracowniczymi. Odsetek ten wzrastał do 50% w przypadku respondentów, których wynagrodzenie było niższe niż 15 000 GBP. Natomiast osoby zarabiające rocznie poniżej 25 000 GBP były w większym stopniu narażone na doświadczenie większej liczby problemów<sup>18</sup>.

13. Najczęściej występował problem związany z płatnościami; dotyczył on 22% respondentów. Problemy związane z otrzymaniem pisemnej umowy lub oświadczenia o warunkach zatrudnienia, o przerwach podczas pracy i liczbie godzin lub dni pracy dotyczyły po 13% wszystkich respondentów każdy<sup>19</sup>. Wśród respondentów, którzy uważali że istnieje prawdopodobieństwo doświadczenia przez nich w ciągu dwóch kolejnych lat takich problemów (40% ogółu badanych) 21% nie miało pewności co do przestrzegania przez swoich pracodawców zobowiązań prawnych wynikających z praw pracowniczych. W przypadku osób zarabiających poniżej 15 000, odsetek ten wzrósł do 29%<sup>20</sup>.

14. Badanie DTI z 2005 r. zatytułowane Sprawiedliwe Traktowanie w Pracy (ang. *Fair Treatment at Work Survey*) wykazało, że niepełnosprawni pracownicy, geje i lesbijki oraz osoby biseksualne były dwukrotnie bardziej narażone na problemy w pracy niż inni; czarnoskórzy pracownicy 50% bardziej byli narażeni na niesprawiedliwe traktowanie, niż Azjaci, i prawie dwa razy bardziej niż biali pracownicy<sup>21</sup>.

15. Określenie liczby pracowników narażonych na nadużycia ze względu na rodzaj pracy i indywidualne cechy pracowników, jest zatem jedynie punktem wyjścia. Komisja, w ramach swoich prac, będzie zastanawiała się nad możliwością poprawy sposobów rejestrowania narażonych na nadużycia stosunków pracy oraz zamawianiu nowych badań w celu lepszego zrozumienia zakresu tego zjawiska w Zjednoczonym Królestwie.

16. Na chwilę obecną, mając na uwadze stwierdzone zanizanie liczby ludzi, pracujących w zagrożonych sektorach, i udokumentowane badaniami przypadki wykorzystywania, Komisja jest zdania, że wiele milionów pracowników w Zjednoczonym Królestwie jest zagrożonych możliwością wykorzystywania.



### **Pracownicy zatrudniani przez agencje**

17. Obecnie pracodawcy w Zjednoczonym Królestwie, zgodnie z prawem, mogą oferować gorsze warunki pracy pracownikom zatrudnianym przez agencje niż pracownikom zatrudnianym bezpośrednio. Z tego powodu mogą oni zatrudniać pracowników agencyjnych za dużo niższe stawki godzinowe, niż te które wypłacaliby pracownikom zatrudnionym bezpośrednio – pod warunkiem że stawki te nie są niższe niż płace minimalne – oraz na gorszych warunkach. Podobnie, pracownicy zatrudniani za pośrednictwem agencji nie są uprawnieni do praw przyjaznych rodzinie, takich jak urlop macierzyński i ojcowski oraz prawo do elastycznego czasu pracy. Tacy pracownicy są też często wyłączeni z możliwości korzystania ze szkoleń czy uzyskania stałego zatrudnienia w firmach, w których pracują. Pracownicy zatrudniani za pośrednictwem agencji są stratni także z punktu widzenia ochrony prawnej przed nieuzasadnionymi zwolnieniami i wyplatami odpraw z tytułu redukcji, określonego ustawowo wynagrodzenia za czas choroby i możliwości skorzystania z procedur rozpoznawania skarg i postępowań dyscyplinarnych.

18. Ponadto istnieje dowód wskazujący na to, że niektórzy pracownicy zatrudniani za pośrednictwem agencji nie mają możliwości korzystania z podstawowych praw pracowniczych, które zgodnie z prawem im przysługują. Do tego zalicza się nielegalne potrącenia od minimalnej płacy z tytułu ubrań roboczych, sprzętu i transportu oraz pobieranie od pracowników opłat za wyposażenie służące higienie i bezpieczeństwu pracy, co także jest niezgodne z prawem. Istnieje także dowód potwierdzający fakt, że pracownikom agencyjnym odmówiono możliwości skorzystania z prawnie przysługujących im praw do płatnych urlopów i przerw w pracy.

19. Ostatnie badanie You Gov przeprowadzone dla TUC<sup>22</sup> wykazało, że 22% pracowników zatrudnianych za pośrednictwem agencji uważało, że agencja potraktowała ich niesprawiedliwie. W przypadku pracowników, których stawka wynosiła 5,35 £ (stawka minimalna) lub mniej, odsetek ten wzrastał do 30% pracowników. Z tego samego badania wynika, że 46% uznało, że złożenie skargi w sytuacji, gdy coś było nie w porządku było dużo trudniejsze poprzez agencję, przy czym odsetek ten w przypadku pracowników pracujących za stawkę 5,35 £ wynosił 61%. 64% pracowników zatrudnianych za pośrednictwem agencji uważa, że prawo powinno zabraniać gorszego opłacania pracowników agencyjnych niż pracowników zatrudnionych na stałe i wykonujących tę samą pracę.

20. Dane uzyskane w wyniku ostatniego badania analizującego siłę roboczą, Labour Force Survey, wskazują na fakt, że zatrudnianie za pośrednictwem agencji do wykonywania tymczasowych prac powoduje



wzrost poziomu niepewności w pracy. 50.2% pracowników zatrudnionych za pośrednictwem agencji odpowiedziało, że pracuje za pośrednictwem agencji, ponieważ nie mogło znaleźć stałej pracy<sup>23</sup>, odsetek ten od 2000 r. wzrósł o 6,6%.

21. Zgodnie z danymi pochodzącymi z Labour Force Survey w Zjednoczonym Królestwie przebywa 245 000 pracowników zatrudnianych za pośrednictwem agencji (wzrost o 23 000 od 1997 r.). Jednak mając na uwadze problemy związane z zaniżaniem tych liczb (o czym mowa była powyżej), dane te prawdopodobnie nie są dokładne. W 1999 r. DTI zamówiło własne badanie, zgodnie z którym liczba pracowników<sup>24</sup> zatrudnionych za pośrednictwem agencji wyniosła 550 000. Natomiast Konfederacja Recruitment Employers' Confederation oświadczyła, że w rzeczywistości liczba pracowników zatrudnianych za pośrednictwem agencji wynosiła 1 milion. Rzeczywista liczba prawdopodobnie leży gdzieś pomiędzy tymi wartościami.

### **Pracownicy nietypowi**

22. Innymi nietypowymi pracownikami są pracownicy dorywczy, pracownicy podejmujący prace sezonowe, na przykład w rolnictwie, oraz niektórzy freelancerzy. Osoby te uważają, że znajdują się w takim samym położeniu jak pracownicy zatrudniani za pośrednictwem agencji, a więc że mają mniej praw w pracy, niż osoby zatrudnione na stałe, które w przepisach prawa są określane jako „zatrudnieni” a nie „pracownicy”. Nawet jeżeli ludzie są zależni od jednego lub kilku pracodawców, nie mogą decydować o czasie pracy ani o odrzuceniu jej (wszystkie prawne definicje mające zastosowanie do osób zatrudnionych), tak aby mogli zostać zaklasyfikowani jako pracownicy i w konsekwencji korzystać z ograniczonej ochrony zatrudnienia. Jedynym sposobem na zaskarżenie klasyfikacji jest odwołanie się do sądu pracy.

23. Także osoby należące do tych grup są w większym stopniu narażone na ryzyko niezgodnego z prawem oświadczenia o samozatrudnieniu, co oznacza że przysługuje im jeszcze mniej praw pracowniczych. Na przykład dowody uzyskane od związków zawodowych uwidaczniają, że coraz większy problem występuje w przemyśle budowlanym, w którym pozbawieni skrupułów pracodawcy zmuszają swoich pracowników do rejestrowania własnych działalności, co w konsekwencji oznacza że nie są oni zatrudnieni na umowę o pracę i że nie jest niezgodne z prawem jeżeli otrzymują stawki poniżej minimalnych płac.

24. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zauważyła, że praca tymczasowa może funkcjonować jako swego rodzaju pu-



łapka stosunku pracy narażonego na nadużycia, szczególnie w przypadku osób, które znajdowały się w gorszym położeniu jeszcze zanim weszły na rynek pracy. Pułapką tą jest cykl bezrobocia, za którym idzie niepewna praca tymczasowa, w przypadku której brak szkoleń i rozwoju zawodowego w rzeczywistości jest szkodliwy dla długoterminowej kariery pracowników, co z kolei utrudnia wyrwanie się z tego cyklu<sup>25</sup>.

25. Pracownicy tymczasowi doświadczają rosnącej niepewności z pracy, a także nie mają możliwości dochodzenia prawnego zadośćuczynienia w przypadku, gdy ich sprawy potoczą się złym torem, np. znajdą się bez pracy przy krótkim okresie wypowiedzenia. 30% tymczasowych pracowników uczestniczących w badaniu British Household Panel Survey nie było zadowolonych ze stopnia pewności posiadanej pracy<sup>26</sup>.

26. Z danych pochodzących z badania Labour Force Survey<sup>27</sup> wynika, że w Zjednoczonym Królestwie przebywa 58 000 pracowników podejmujących sezonową pracę, 269 000 podejmujących pracę o charakterze dorywczym i 644 000 osób zatrudnionych na określony czas do wykonania określonego zadania oraz 162 000 osób, które wykonują tymczasową pracę w inny sposób. Ogólnie rzecz biorąc w Zjednoczonym Królestwie jest 1 380 000 pracowników tymczasowych, którzy stanowią 5,6% siły roboczej.

### **Młodzi pracownicy**

27. Młodym pracownikom w wieku poniżej 22 lat nie przysługuje minimalne wynagrodzenie. Mimo tego, że mają prawo do głosowania, do zawierania związków małżeńskich, sprawowania opieki nad dziećmi, nie są oni uprawnieni do tych samych stawek, które przysługują innym pracownikom. Pracownicy w wieku 18–22 lat otrzymują 4,45 £/godz. (stawka ta od października 2007 r. wzrosła do 4,60 £), a pracownicy w wieku 16–17 lat mają prawo do otrzymywania jedynie 3,30 £ za godzinę (stawka ta od października 2007 r. wzrosła do 3,40 £). Z ostatniego badania ICM zamówionego przez Unite<sup>28</sup> wynika, że 51% pracowników w wieku od 18–34 lat uważało, że pracodawcy mogą wykorzystywać młodszych pracowników, płacąc im mniej niż starszym pracownikom, za wykonywanie tej samej pracy; odsetek osób wyrażających taką opinię wśród respondentów w wieku 18–24 wzrósł do 53%.

28. Ponadto oprócz niższych płac minimalnych, istnieje inny dowód wskazujący na to, że osoby młode są w większym stopniu narażone na wykorzystywanie w pracy. Z tego samego badania wynika, że osoby w wieku 18–24 najrzadziej otrzymywały wynagrodzenie za okres choroby (68% w porównaniu do 75% wszystkich badanych pracowników) oraz nie otrzy-





mywały zapłaty za nadgodziny za pracę w dni ustawowo wolne od pracy (20% w porównaniu do 15% wszystkich badanych pracowników).

29. Badanie MORI przeprowadzone na zlecenie TUC<sup>29</sup> uwidacznia wykorzystywanie pracowników w wieku poniżej lat 16. Zgodnie z wynikami badania 75% młodych osób w wieku 11–15 czasami pracuje, a 30% dzieci wykonujących dorywczą pracę typu „term time”, która dostosowana do roku szkolnego, przekracza dozwolone prawem dwie godziny dziennie. Około jedna trzecia zarabia 2,50 £ za godzinę lub mniej. Około jedna piąta osób wykonujących pracę typu „term time” otrzymuje poniżej 2 £ za godzinę, a jedna czwarta dzieci poniżej 13 roku życia przyznała, że wykonywała płatną pracę także podczas wakacji, mimo że jest to zabronione<sup>30</sup>.

30. Obecnie młode uczące się osoby w wieku poniżej 18 lat oraz osoby, podczas pierwszego roku nauki zawodu, są wyłączone z minimalnej płacy. Wyjątki te obowiązują od 1999 r. i od tego czasu nie zostały poddane przeglądowi. Od tego czasu było wiele dowodów, wskazujących na oparte na wyzysku stawki wypłacane niektórym uczniom, w tym raport opracowany przez Ministerstwo Edukacji i Umiejętności<sup>31</sup>, który podaje informacje, będące podstawą do niepokoju, jak na przykład:

- istnieje wiele sektorów, w których znaczący odsetek praktykantów w 2005 r. zarabiał mniej niż 80 £ tygodniowo, w tym w ramach programu Wczesne Lata (49%), we fryzjerstwie (41%), w handlu detalicznym (26%), opiece zdrowotnej i społecznej (22%) oraz w administracji biznesu (22%)<sup>32</sup> (2,73 £ na godzinę)<sup>33</sup>.
- Dolny decyl praktykantek przeważający w ramach programu Wczesne Lata, sektorze opieki i edukacji, w 2005 r. zarabiał jedynie 40 £ tygodniowo, czyli 1,21 £ za godzinę<sup>34</sup>.

31. Młode osoby posiadają także mniejszą wiedzę na temat praw pracowniczych, jakie im przysługują. Z badania DTI Employment Rights at Work<sup>35</sup> wynika, że 60% młodych ludzi w wieku 16–24 lata miało poczucie, że powinni więcej wiedzieć o przysługujących im prawach pracowniczych, a zaledwie 55% osób w wieku 16–21 lat wiedziało, że osobom w tym przedziale wiekowym przysługuje minimalne wynagrodzenie<sup>36</sup>. Ogólnie rzecz biorąc 60% respondentów w wieku 16–24 lata, w ciągu ostatnich pięciu lat, miało problem w pracy<sup>37</sup>.

### **Pracownicy przemysłowi wykonujący pracę w domu**

32. Praca w domu wiąże się czasem z posiadaniem w domu biura bądź telepracą, jednakże istnieje wielu przemysłowych pracowników, którzy pracują w domach w Zjednoczonym Królestwie, których praca polega na



pakowaniu, łączeniu elementów elektronicznych, szyciu ubrań, prowadzeniem telesprzedazy czy wykonywaniu przedmiotów upominkowych. Podczas gdy wiele osób wybiera pracę w domu, w przypadku tych pracowników, praca w domu jest na ogół wymogiem pracodawcy.

33. Podobnie jak w przypadku wielu pracowników tymczasowych, pracownikom wykonującym pracę w domu o niejednoznacznym statusie zatrudnienia często nie przysługują te same prawa, co pracownikom zatrudnionym na umowę o pracę. Pracownicy wykonujący pracę w domu, którzy pracowali dla jednej firmy przez wiele lat, często za niskie wynagrodzenie wykonując szybko duże zlecenia, mogą nagle odkryć, że jeżeli by zachorowali lub gdyby przestali pracować, nie przysługiwałaby im żadna ochrona prawna w postaci wynagrodzenia wypłacanego w czasie choroby lub odprawa.

34. Ewentualnie pracownicy świadczący pracę z domu mogą być postrzegani przez własnych pracodawców jako osoby samozatrudniające się. Niesłuszne określanie pracowników jako osoby samozatrudniające się, umożliwi pracodawcom odmawiania im najbardziej podstawowych praw, jednocześnie dając możliwość wypłacania im stawek niższych niż minimalne. Jedynym sposobem na zaskarżenie tych praktyk jest odwołanie się do sądu pracy, co może być zniechęcającą, ponieważ kosztowną perspektywą dla słabo opłacanych i odizolowanych pracowników, którzy obawiają się utraty pracy.

35. Osoby pracujące w domu często otrzymują wynagrodzenie na zasadzie pracy na akord, kiedy to wypłacana jest ustalona stawka gwarantująca pracownikowi możliwość zarobienia zgodnie z minimalną płacą. Niemniej jednak istnieje dowód wskazujący na fakt, że system ten jest wykorzystywany, i Komisja ds. niskich płac uznała, że istnieją „praktyczne trudności” w przepisowym stosowaniu systemu pracy na akord<sup>38</sup>.

36. Krajowa grupa ds. pracy wykonywanej w domu przeprowadziła analizę 40 połączeń telefonicznych z numerem zaufania zrealizowanych przez przemysłowych pracowników pracujących w domu<sup>39</sup>. Z analizy tej wynikało, że ponad 50% rozmówców ma niejasny status pracowniczy lub posiadany przez nich status charakteryzuje się znacznymi nieprawidłowościami. Były także dowody, wskazujące na niezgodne z prawem odmawianie praw pracowniczych – jedynie 33% otrzymało wynagrodzenie za czas urlopu, a jeszcze mniej osób otrzymało ustawowo przewidziane wynagrodzenie za czas choroby, mimo że wszystkim takie wynagrodzenia przysługiwały.

37. Z danych pochodzących z badania Labour Force Survey<sup>40</sup> wynika, że 266 000 osób zatrudnionych w Zjednoczonym Królestwie, które



świadczyły pracę z własnego domu (co wyklucza pracowników pracujących w domu, którzy na przykład, pracują w różnych miejscach, a ich dom jest jedynie swego rodzaju siedzibą, i którzy pracują w miejscu innym niż dom). Ponadto istnieje kolejne 481 000 pracowników świadczących pracę w domu, którzy prowadzą własną działalność i wykonują pracę we własnym domu. Biorąc pod uwagę trudności związane z gromadzeniem danych na temat osób świadczących tymczasową pracę, wartości te prawdopodobnie zaniżają rozmiar zjawiska, jakim jest przemysłowa praca wykonywana w domu w Zjednoczonym Królestwie.

### **Pomagający członkowie rodzin nieotrzymujący wynagrodzenia**

38. Pomagający członkowie rodzin nieotrzymujący wynagrodzenia są to osoby pracujące na formalnym rynku pracy, podejmujące niepłatną pracę wykonywaną dla potrzeb własnej działalności lub dla potrzeb działalności prowadzonej przez krewnych. Kategoria ta nie dotyczy osób podejmujących niepłatną pracę polegającą na opiece. Z danych pochodzących z badania Labour Force Survey wynika, że pomagający członkowie rodzin nieotrzymujący wynagrodzenia pracują we wielu sektorach, takich jak rolnictwo, leśnictwo, produkcja, sektor budowlany i handlu detalicznego<sup>41</sup>.

39. Brak wynagrodzenia stawia takie osoby w sytuacji o wyższym poziomie ryzyka wykorzystywania, przede wszystkim dlatego że nie mają ustalonych żadnych warunków pracy oraz dlatego, że nie są uprawnieni nawet do najbardziej podstawowych gwarancji prawnych związanych z zatrudnieniem.

40. Z danych pochodzących z badania Labour Force Survey<sup>42</sup> wynika, że w Zjednoczonym Królestwie jest 88 000 pracowników, którzy podejmują niepłatną pracę w rodzinach, z czego 58 000 to kobiety. Biorąc pod uwagę trudności związane z gromadzeniem danych na temat stosunków zatrudnienia narażonych na nadużycia, wartości te prawdopodobnie zaniżają liczby osób wykonujących tego rodzaju pracę.

### **Pracownicy zatrudnieni nieformalnie**

41. Rada ds. małych przedsiębiorstw (ang. *Small Business Council*) określa nieformalną pracę jako „płatną produkcję towarów i świadczenie usług, które nie zostały zarejestrowane lub które zostały ukryte przed państwem ze względów podatkowych z powodu czerpania korzyści i/lub dla potrzeb prawa pracy, ale są legalne pod każdym innym aspektem<sup>43</sup>” i szacuje rozmiar tego zjawiska na około 75 miliardów £<sup>44</sup>. Definicja ta wyklucza zatem działalność przestępczą, która jest podejmowana w sposób nieformalny.



42. W badań wynika, że nieformalna praca dotyczy szerokiego zakresu działalności, do których należą między innymi słabo płatne zajęcia gwarantujące pracownikom niewiele praw, podczas gdy inne zapewniają znacznie lepsze warunki pracy i lepsze wynagrodzenie<sup>45</sup>. Osoby, które już wcześniej znalazły się w gorszej pozycji w związku z zatrudnieniem są także najbardziej narażone na wykorzystywanie w ramach nieformalnej gospodarki, w której lepiej wykwalifikowani pracownicy mają większe możliwości znalezienia nieformalnego zatrudnienia i lepszego traktowania za pomocą istniejących sieci miejsc pracy.

43. Krajowy urząd statystyczny zwraca uwagę na badanie z 2003 r., z którego wynika, że sektor budowlany ma zdecydowanie największy udział w tym zakresie z odsetkiem pracy nieformalnej na poziomie 46,7%, przy czym prace remontowe i inne usługi (w tym fryzjerstwo i sprzątanie) stanowią 11%, a pozostałe 12,2%. Zgodnie z tym badaniem<sup>46</sup> w sektorze produkcji wartość ta znajduje się na poziomie 14% nieformalnej pracy.

44. Wyniki badania uwidoczniły szereg powodów, dla których osoby o niskich dochodach podejmują nieformalną pracę<sup>47</sup>. Do tych należą niskie stawki, koszty utrzymania domu i opieki nad dziećmi oraz ograniczenia wynikające z systemu imigracyjnego. Raport Lorda Grabinera<sup>48</sup> uwidacznia znaczącą rolę pracodawców będących w zмовie, którzy wypłacają swoim pracownikom część wynagrodzenia w gotówce do ręki, w celu uniknięcia odprowadzania składek ubezpieczenia społecznego, potrąceń podatkowych i dokładnego określenia dochodów działalności podlegających opodatkowaniu.

### **Pracownicy migrujący**

45. Większości pracowników migrujących w Zjednoczonym Królestwie przysługują prawa pracownicze, a rząd przyznał im możliwość „wykonywania pracy, na którą jest zapotrzebowanie, pomagając tym samym na zapalenie luk w rynku pracy, szczególnie w administracji, biznesie i zarządzaniu, hotelarstwie i cateringu, produkcji i przetwórstwie spożywczym, rybnym i mięsnym”<sup>49</sup>.

46. Jednakże większa część pracowników migrujących posiada status „pracownika”, a nie „osoby zatrudnionej” i w związku z tym jej prawa pracownicze są bardziej ograniczone. Pracownicy migracyjni mają do czynienia z różnymi ograniczeniami; niektórych grup pracowników migrujących dotyczą ograniczenia związane z zasiłkami z opieki społecznej, o które mogą wnioskować jeżeli udowodnią rok pełnego zatrudnienia; Rumuni i Bułgarzy spotykają się z ograniczeniami związanymi z prawem do pracy, a osoby ubiegające się o azyl w ogóle nie mają prawa do podjęcia pracy.



Ponadto istnieje poważny dowód wynikający z badania, który dokumentuje nielegalne nadużywanie ograniczonych praw, przysługujących tym pracownikom.

47. Badanie podjęte przez Uniwersytet Oksfordzki na rzecz TUC, analizowało rosnącą tendencję zmierzającą w kierunku zatrudnienia na zasadzie podwykonawstwa w słabo płatnej gospodarce. Badanie to uwiarydociło sposób, w jaki podwykonawstwo podwyższało koszty ponoszone przez osoby wykonujące ten rodzaj pracy, ponieważ pracownicy zatrudnieni w strukturze firmy otrzymywali lepsze wynagrodzenie i warunki niż ci, którzy byli angażowani bezpośrednio przez usługodawców będących podwykonawcami<sup>50</sup>.

48. W raporcie podkreślono także wyjątkowo wysoki stopień nadużywania praw pracowników migrujących, w tym poziomy wykorzystywania i kontroli, które odpowiadają międzynarodowej definicji pracy przymusowej. Do takich praktyk należy niezgodne z prawem przetrzymywanie paszportów pracowników, zastraszanie lub przemoc fizyczna oraz więzienie za długi, kiedy to pracownik jest zmuszany do spłacania długów rosnących z powodu przesadnych kosztów zakwaterowania i pożywienia i w związku z tym nie otrzymuje wynagrodzenia za pracę. Inne nielegalne praktyki stosowane przez agencje pośrednictwa pracy to pobieranie wynagrodzenia za znalezienie pracy, odmowa możliwości korzystania z przerw i nieobecności w pracy oraz słabe warunki higieny i bezpieczeństwa pracy. Pracownicy migrujący nieposiadający prawa do świadczenia pracy w Zjednoczonym Królestwie są grupą najwyższego ryzyka, ponieważ ich pracodawcy często stosują praktykę zastraszania, że zgłoszą ich pobyt władzom imigracyjnym, co jest sposobem na zmuszenie pracowników do zgadzania się na najwyższy stopień wyzysku.

49. Zgodnie z danymi brytyjskiego Ministerstwa Pracy i Emerytur od 2005/06 r. nowo przybyli do Zjednoczonego Królestwa imigranci złożyli 662 000 wniosków o ubezpieczenie krajowe<sup>51</sup>. Jednocześnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych podaje, że od 2004 r. 630 000 pracowników pochodzących z krajów A8 zgłosiło się do Systemu Rejestracji Pracowników<sup>52</sup>. Nie ma możliwości sprawdzenia, ilu więcej migrantów pozostało w Zjednoczonym Królestwie, lub ilu pracuje nie posiadając numeru ubezpieczenia krajowego czy zarejestrowanego statusu pracownika. Ogólnie rzecz biorąc wiadomo, że nie ma dokładnych danych statystycznych mówiących o liczbie migrantów pracujących w Zjednoczonym Królestwie oraz że ich rzeczywista liczba jest znacznie wyższa niż ta, którą podają statystyki. Stowarzyszenie Samorządów Lokalnych opisało te wartości jako już nieaktualne<sup>53</sup>.





## Na czym polega stosunek pracy narażony na nadużycia?

### Niskie płace

Wielu narażonych na nadużycia pracowników otrzymuje wynagrodzenie minimalne lub nawet, oczywiście niezgodnie z prawem, niższe. Dowodami wskazującymi na niskie płace są między innymi:

- najnowszy raport Komisji ds. niskich płac (ang. *Low Pay Commission*), który zawiera szacunkowe dane pochodzące z badania na temat godzin pracy i zarobków *Annual Survey of Hours and Earnings*, zgodnie z którymi 226 000 prac zostało zarejestrowanych jako wykonywane przez osoby powyżej 16 roku życia za godzinną stawkę, której wysokość była niższa niż odpowiednia stawka minimalnego wynagrodzenia<sup>54</sup>. Większość z tych prac miała charakter tymczasowy i była wykonywana przez kobiety. Prace te stanowią 1,3% wszystkich prac w Zjednoczonym Królestwie. Podczas gdy uwzględniają, że niektórym osobom z punktu widzenia prawa przysługuje mniej, ze względu na odbywanie praktyk bądź potrącanie kosztów zakwaterowania, to fakt ten będzie brany pod uwagę jedynie w niewielkim stopniu, ponieważ liczba takich osób jest stosunkowo niewielka. Należy także zauważyć, że badanie wiąże się z wieloma problemami zaniżania wartości, udokumentowanymi na początku tego raportu.
- Według najnowszych statystyk Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wynagrodzenia 78% pracowników migrujących pochodzących z krajów, które przystąpiły do UE, wynoszą od 4,50 do 5,99 £.
- Biuro Porad Obywatelskich podkreśliło fakt istnienia praktyki, w ramach której pracodawcy deklarują, że pracownicy otrzymują minimalne wynagrodzenie, jednak nie podają liczby godzin pracy, co oznacza, że podawana stawka godzinowa wydaje się być uczciwa, podczas gdy w rzeczywistości jest niezgodna z prawem<sup>55</sup>.
- Ostatnie badanie You Gov przeprowadzone dla TUC wykazało, że 40% pracowników zatrudnianych za pośrednictwem agencji za tą samą pracę otrzymywało gorsze wynagrodzenie niż stali pracownicy. Spośród osób, których stawka godzinowa wynosiła 5,35 £ (stawka minimalna) lub mniej, 52% otrzymywało niższe wynagrodzenie niż osoby zatrudnione na stałe<sup>56</sup>.

### Niezgodne z prawem lub nieuczciwe odliczenia od płac

Zakwaterowanie jest jedynym świadczeniem dodatkowym, które może zostać odliczone od płacy minimalnej<sup>57</sup>. Niemniej jednak istnieją dowody wskazujące na istnienie pracowników, którzy doświadczają innych niezgodnych z prawem potrąceń.





- Mimo że próby były niewielkie, z ostatniego badania ICM poll zrealizowanego dla Unite wynika że 4% młodych pracowników potwierdziło, że oni sami bądź ich koledzy doświadczyli potrąceń od wynagrodzeń za ubrania robocze, a 3% respondentów lub ich koledzy doświadczyło potrąceń za przerwy na skorzystanie z toalety; spośród pracowników wykonujących słabo płatną pracę 7% było obciążone kosztami ubrań roboczych, 4% było niezgodnie z prawem obciążone kosztami za wyposażenie służące ochronie zdrowia i bezpieczeństwu<sup>58</sup>.
- Według najnowszego badania You Gov poll zrealizowanego na zamówienie TUC, 14% pracowników zatrudnianych przez agencje doświadczyło nieoczekiwanych potrąceń od wynagrodzenia, w tym potrącenia za posiłki, ubrania robocze czy sprzęt. Odsetek ten wzrósł do 30% w przypadku pracowników, których godzinowa stawka za pracę wynosiła 5,35 £ lub mniej.
- Przegląd istniejących dowodów, zrealizowany przez firmę Opinion Leader Research<sup>59</sup>, jako część prac przygotowawczych do finansowanych przez DTI dwóch pilotażowych przedsięwzięć, mających za zadanie zbadać stosunki pracy narażone na nadużycia (ang. Vulnerable Worker Pilots), zwrócił uwagę na przykłady pracowników, którym potrącono od wynagrodzenia kwoty za nieobecność w pracy z powodu choroby, za identyfikatory noszone w pracy, za klucze do szafek czy za wydawanie czeku lub odcinka wypłaty.
- Biuro Porad Obywatelskich udokumentowało przypadki pracowników migrujących zatrudnionych w rolnictwie, którzy doświadczyli potrąceń od wynagrodzenia za zakwaterowanie w przyczepach, nie mając dostępu do bieżącej wody czy elektryczności<sup>60</sup>.

### **Brak odcinka wypłaty**

- Prawo stanowi, że pracownicy są upoważnieni do otrzymania szczegółowego odcinka wypłaty wręczanego wraz z wynagrodzeniem, w którym powinny być wyszczególnione wszystkie elementy wynagrodzenia, wszelkie odliczenia i kwota netto. Niemniej jednak, zgodnie z wynikami ostatniego badania Labour Force Survey<sup>61</sup>, 3,1%, czyli około trzy czwarte miliona pracowników, nie otrzymało odcinka wypłaty.

### **Bezpieczeństwo i higiena**

- Z badania Unite zrealizowanego przez ICM wynika, że 17%<sup>62</sup> respondentów, lub znanych im osób, doświadczyło niebezpiecznych praktyk w pracy. Badanie uwidocznilo także, że wielu pracowników było zastraszanych w pracy – 17% ogółu i 18% pracowników wykonujących gorzej płatną pracę.





- Komisja ds. bezpieczeństwa i higieny pracy (ang. *Health and Safety Commission*) odnotowała, że w latach 2005/06, około 24 300 000 dni roboczych nie zostało przepracowanych z powodów związanych ze zdrowiem, a 6 milionów z powodu wypadków, jakie zdarzyły się w miejscach pracy. 2 miliony osób, które zachorowały, uznało, że choroba była wynikiem, lub pogorszyła się z powodu, aktualnie wykonywanej lub poprzedniej pracy<sup>63</sup>.
- Szacunkowa liczba przypadków przemocy doświadczonej przez pracowników w Anglii i Walii w latach 2004/05 wynosiła 655 000<sup>64</sup>.
- Inspektorat bezpieczeństwa i higieny pracy zwrócił się do MacKay i innych (2006) z prośbą o przeprowadzenie oceny zagrożeń, jakie czyhają na pracowników migrujących. Stwierdzili oni, że pracownicy migrujący byli w szczególnie sposób narażeni ze względu na takie czynniki, jak ograniczona znajomość systemu bezpieczeństwa i higieny, jaki obowiązuje w Zjednoczonym Królestwie, ograniczona możliwość skutecznego porozumiewania się z innymi pracownikami i przełożonymi, szczególnie w odniesieniu do zrozumienia zagrożenia, ograniczonego dostępu do szkoleń na temat bezpieczeństwa i higieny oraz stosunku zatrudnienia jak również niejasnych odpowiedzialności za bezpieczeństwo i zdrowie, szczególnie w przypadku świadczenia pracy za pośrednictwem agencji lub pośredników pracy, lub w przypadku samozatrudnienia<sup>65</sup>.

### **Prawo do nieobecności w pracy**

Ostatnie badanie Unite<sup>66</sup> przeprowadzone na grupie 1000 pracowników w wieku 18–34 lata wykazało, że 25%, wykonujących różnego rodzaju prace, nie otrzymało wynagrodzenia za czas nieobecności w pracy z powodu choroby. Pracownicy wykonujący słabo płatne prace najrzadziej otrzymywali wynagrodzenie za czas choroby, przy czym 34% nie kwalifikowało się do tego rodzaju świadczenia.

- Evans i inni (2005) na podstawie badania, któremu poddano 314 nisko opłacanych pracowników pracujących w Londynie, oświadczyli, że trzy piąte pracowników nie otrzymało żadnego wynagrodzenia za czas urlopu macierzyńskiego ani ojcowskiego od swoich pracodawców. Połowa wszystkich pracowników nie otrzymała zapłaty za urlop na żądanie. Nieco ponad połowa (52%) nie otrzymała wynagrodzenia za czas nieobecności spowodowanej chorobą. 67% respondentów mogło skorzystać jedynie z ustawowo przewidzianej minimalnej liczby dni płatnego urlopu, lub mniejszej. Ponad dwie trzecie (70%) nie miało możliwości korzystania z firmowego programu emerytalnego<sup>67</sup>;







- 22% osób wykonujących gorzej płatną pracę, które brały udział w badaniu, przyznało, że im, lub ich kolegom z pracy, potrącono od wynagrodzenia pewne kwoty z powodu choroby; odsetek ten rośnie w przypadku 35% pracowników wykonujących gorzej płatną pracę; z badania You Gov przeprowadzonego na zlecenie TUC wynika, że 61% pracowników zatrudnionych przez agencje nie miało takich samych praw do wypłaty za czas choroby, co pracownicy zatrudnieni na stałe<sup>68</sup>.
- 15% pracowników w wieku 18–34, poddanych badaniu przez ICM na zlecenie Unite, powiedziało, że oni lub ich koledzy, pracowali w dni ustawowo wolne od pracy nie otrzymując w zamian dodatkowego wynagrodzenia. Odsetek ten rośnie w przypadku 19% pracowników wykonujących gorzej płatną pracę<sup>69</sup>.
- W tym samym badaniu zaledwie 51% respondentów wykonujących słabo płatną pracę powiedziało, że ich odcinki wypłat zawsze zawierały dokładne dane na temat przepracowanych przez nich godzin.
- Z badania DTI Employment Rights at Work analizującego prawa pracownicze w pracy wynika, że jedynie 61% respondentów znało minimalną liczbę dni płatnego urlopu, do której byli uprawnieni<sup>70</sup>.
- 56% pracowników zatrudnianych za pośrednictwem agencji w badaniu TUC You Gov powiedziało, że nie mieli takich samych praw do urlopu, co pracownicy zatrudnieni na stałe, wykonujący tę samą pracę<sup>71</sup>.

### **Niepełna praca**

- 17% wszystkich pracowników w wieku 18–34 lata uczestniczących w badaniu przeprowadzonym przez Unite utożsamiało swoje odczucia ze stwierdzeniem „nie czuję się pewnie w mojej pracy”<sup>72</sup>.

## **Część 2: Komisja ds. stosunków pracy narażonych na nadużycia**

### **Jakie są jej kompetencje?**

1. Komisja zajmuje się znajdowaniem odpowiedzi na następujące kluczowe pytania:
  - Czy jest stosunek pracy narażony na nadużycia?
  - W jakim stopniu wzrasta zakres stosunków pracy narażonych na nadużycia w Zjednoczonym Królestwie i czy uległ on podwyższeniu?
  - Co przyczynia się do istnienia narażonych na nadużycia stosunków pracy? Jakie problemy wynikają ze stosunków pracy narażonych na nadużycia?





– Co mogą zrobić następujące instytucje, aby zredukować zakres stosunków pracy narażonych na nadużycia i zająć się problemami, które leżą u ich podłoża:

- rząd;
- związki zawodowe;
- pracodawcy;
- organizacje społeczeństwa obywatelskiego?

2. W ciągu przyszłego roku przeprowadzą dokładne badanie, którego celem będzie określenie powodów istnienia zjawiska, jakim jest narażone na nadużycia zatrudnienie. Do głównych punktów zainteresowania badania należą:

- zakres i wprowadzanie w życie obowiązujących praw pracowniczych, z uwzględnieniem zagadnień, takich jak minimalne płace, prawodawstwo w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy, wymiar czasu pracy oraz prawa do nieobecności w pracy, a także inne zagadnienia dotyczące ochrony zatrudnienia;
- wymogi prawne odnoszące się do systemu imigracyjnego i systemu zasiłków z opieki społecznej w Zjednoczonym Królestwie oraz ich funkcjonowanie;
- rola pracodawców w staniu na straży ochrony zatrudnienia oraz sposoby stosowania przez pracodawców dobrych praktyk, które mogą przyczynić się do zmian u innych;
- rola związków zawodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w redukowaniu zakresu zjawiska, jakim jest narażone na nadużycia zatrudnienie oraz we wspieraniu pracowników narażonych na nadużycia.

### **Kim są członkowie Komisji?**

3. Członkowie Komisji pochodzą z organizacji biznesowych, akademickich, społecznych i związków zawodowych; wszyscy zostali wybrani na podstawie wiedzy i doświadczenia. Członkowie Komisji działają zgodnie z własnymi kompetencjami i jako członkowie Komisji nie są przedstawicielami organizacji dla których pracują. Komisja składa się z szesnastu członków:

- Mohammed Aziz, dyrektor spółki Faithwise;
- Brendan Barber, sekretarz generalny TUC (przewodniczący Komisji);
- Kevin Beeston, prezes SERCO;
- Fran Bennett, pracownik naukowy na Uniwersytecie Oksfordzkim;
- Madeleine Bunting, felietonistka The Guardian;
- Gail Cartmail, asystent sekretarza generalnego Amicus;





- Debbie Coulter, zastępca sekretarza generalnego GMB;
- Jack Dromey, zastępca sekretarza generalnego TGWU;
- Belinda Earl, dyrektor naczelny;
- Jaeger John Hannett, sekretarz generalny USDAW;
- Leslie Manaseh, zastępca sekretarza generalnego Connect;
- Paul Myners, prezes Land Securities Group;
- Frances O’Grady, zastępca sekretarza generalnego TUC;
- Dave Prentis, sekretarz generalny UNISON;
- Alan Ritchie, sekretarz generalny UCATT;
- Julia Verne, dyrektor Polskiego Bristolu.

4. Pełne życiorysy każdego członka Komisji znajdują się na stronie internetowej: <http://www.vulnerableworkers.org.uk/about/commission-members/>

### Jaki jest program prac?

5. W okresie od lutego do początku 2008 r. odbędzie się pięć spotkań, w których będą uczestniczyli wszyscy członkowie Komisji. Komisja w ciągu 2008 r. będzie sporządzała sprawozdanie. Podczas spotkań członkowie Komisji będą mieli możliwość zadawania pytań świadkom, uzyskiwania zwrotnych sprawozdań sporządzanych w ramach programów badawczych Komisji oraz omawiania analiz i zaleceń końcowego sprawozdania.

6. Informacje uzyskane w ramach konsultacji publicznych i szeregu różnych projektów badawczych także będą wykorzystywane dla potrzeb prac Komisji.

7. Ponadto zorganizowana zostanie seria „wyjazdów w teren” na obszarze Zjednoczonego Królestwa w okresie wiosennym i letnim 2007 r. Wyjazdy te odbędą się w następujących miejscach i datach:

Miejsce	Data
Północno-zachodnia część kraju	30–31 maja
Londyn/południowo-wschodnia część kraju	7 czerwca
Walia	28 czerwca
Południowo-zachodnia część kraju	26–27 lipca

8. Dzięki wyjazdom w teren Komisja będzie miała możliwość lepszego zrozumienia zjawiska, jakim jest zatrudnienie narażone na nadużycia oraz zdobycia informacji na temat działań podejmowanych w związku z tym problemem na miejscu. Podczas takich wyjazdów będą miały miejsce rozmowy i spotkania z następującymi grupami osób.



- pracownicy narażeni na nadużycia;
- przedstawiciele związków pracujących zajmujących się zjawiskiem stosunków pracy narażonych na nadużycia;
- przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się zjawiskiem stosunków pracy narażonych na nadużycia;
- pracownicy agencji rządowych odpowiedzialni za wprowadzanie w życie prawodawstwa, którego celem jest ograniczenie zjawiska stosunków pracy narażonych na nadużycia.

9. Pełne informacje na temat składu i prac Komisji znajdują się na jej stronie internetowej: [www.vulnerableworkers.org.uk](http://www.vulnerableworkers.org.uk). Strona internetowa umożliwia także przekazywanie uwag lub zgłaszanie przypadków miejsc pracy narażonych na nadużycia.

10. Od **31 maja do 6 czerwca** włącznie Komisja uruchomi specjalną linię telefoniczną przeznaczoną umożliwiającą pracownikom przedstawić własnych doświadczeń wykorzystywania w pracy. Darmowy numer linii będzie następujący: **0800 072 0010**.

## Przypisy

<sup>1</sup> Casebourne J, Regan J, Neathey F i Tuohy S (2005) *Employment Rights at Work – Survey of employees 2005*, Londyn: DTI.

<sup>2</sup> Ibid. str. 98.

<sup>3</sup> Komisja ds. niskich płac (2007) *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2007*, Londyn: The Stationary Office.

<sup>4</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2007) *Accession Monitoring Report May 2004 – Marcy 2007: A joint online report by the Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue & Customs and Communities and Local Government*. str. 3. str. 19.

<sup>5</sup> YouGov plc. (2007) *Survey of agency workers undertaken for the TUC*, TUC: Londyn. Pełne wyniki możliwe do pobrania ze strony <http://www.tuc.org.uk/extras/agencypoll.pdf> vi ICM (2007) *18–34 workers poll*, Unite: Londyn.

<sup>6</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Unite: Londyn.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> YouGov plc. (2007) *Survey of agency workers undertaken for the TUC*, TUC: Londyn. Pełne wyniki możliwe do pobrania ze strony <http://www.tuc.org.uk/extras/agencypoll.pdf> ix ICM (2007) *18–34 workers poll*, Unite: Londyn.

<sup>9</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Londyn: Unite.

<sup>10</sup> Badanie British Household Panel Survey, 2005. Badana próba składała się z osób, które podjęły pracę tymczasową lub na czas określony.

<sup>11</sup> Dane pochodzące z badania Labour Force Survey kwartały jesienne 2006.

<sup>12</sup> DTI (2006) *Success at work: protecting vulnerable workers, supporting good employers*, Londyn: DTI.

<sup>13</sup> Labour Force Survey jest badaniem realizowanym raz na kwartał na próbie 60 000 gospodarstw domowych w Wielkiej Brytanii. Jego zadaniem jest dostarczenie informacji na temat rynku pracy Zjednoczonego królestwa, które następnie mogą zostać wykorzystane do opracowania, sporządzenia, oceny i informowania o rozwiązaniach dotyczących rynku pracy.

<sup>14</sup> Informacje na temat krajowych danych statystycznych zostały zamieszczone na stronie internetowej <http://www.statistics.gov.uk/about/data/methodology/specific/population/future/imps/updates/default.asp> dnia 22.05.07 r.

<sup>15</sup> HMT (2000) *The Informal Economy: a report by Lord Grabiner QC*, Londyn: HMT.

- <sup>16</sup> Casebourne J, Regan J, Neathey F i Tuohy S (2005) *Employment Rights at Work – Survey of employees 2005*, Londyn: DTI.
- <sup>17</sup> Ibid. str. 98.
- <sup>18</sup> Ibid. str. 98.
- <sup>19</sup> Ibid. str. 102.
- <sup>20</sup> Ibid. str. 126.
- <sup>21</sup> Heidi Grainger i Grant Fitzner (2006) *Fair Treatment at Work Survey 2005: executive summary*, *Employment Relations Research Series 63*, Londyn: DTI, str. 3.
- <sup>22</sup> YouGov plc. (2007) *Survey of agency workers undertaken for the TUC*, TUC: Londyn. Pełne wyniki możliwe do pobrania ze strony: <http://www.tuc.org.uk/extras/agencypoll.pdf> xxiii Dane pochodzące z badania Labour Force Survey kwartaly jesienne 2006.
- <sup>23</sup> Dane pochodzące z badania Labour Force Survey kwartaly jesienne 2006.
- <sup>24</sup> DTI (2004) *2003 Compendium of Regulatory Impact Assessments*, n. 5, Londyn: DTI, str. 230, xxvi
- OECD (2002) *Employment outlook*, Paryż: OECD, str. 166-7.
- <sup>25</sup> OECD (2002) *Employment outlook*, Paryż: OECD, str. 166-7.
- <sup>26</sup> Badanie British Household Panel Survey, 2005. Badana próba składała się z osób, które podjęły pracę tymczasową lub na czas określony.
- <sup>27</sup> Labour Force Survey kwartaly jesienne 2006.
- <sup>28</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Unite: Londyn.
- <sup>29</sup> TUC (2001) *Class struggles: a survey of school age employment in England and Wales* Londyn: TUC.
- <sup>30</sup> Ibid. str. 2.
- <sup>31</sup> Ullman A. i Deakin G. (2005) *Apprenticeship Pay: A Survey of Earnings by Sector*, (BRMB Social Research), Research Report 674, Londyn: DfES. Należy zauważyć, że dane zamieszczone w raporcie mieszają płace netto i brutto. TUC zwrócił się z prośbą o zamieszczanie w przyszłych badaniach płac brutto, aby była możliwość porównania ich z wymogiem 80 £ płacy minimalnej.
- <sup>32</sup> Ibid. Wyk. 4.3, str. 21.
- <sup>33</sup> Ibid. Tabela 4.1, str. 16.
- <sup>34</sup> Ibid. Tabela 4.1, str. 18.
- <sup>35</sup> Casebourne J, Regan J, Neathey F i Tuohy S (2005) *Employment Rights at Work – Survey of employees 2005*, Londyn: DTI DTI, str. 25.
- <sup>36</sup> Ibid. str. 98.
- <sup>37</sup> Ibid. str. 98.
- <sup>38</sup> Komisja ds. niskich płac (2007) *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2007*, Londyn: The Stationary Office.
- <sup>39</sup> Krajowa grupa ds. pracy wykonywanej w domu (ang. National Group on Homeworking) (2006) *Equal rights = employment rights*, Leeds: NGH.
- <sup>40</sup> Badanie Labour Force Survey kwartaly jesienne 2006.
- <sup>41</sup> Badanie Labour Force Survey, microdata service, zima 2006.
- <sup>42</sup> Badanie Labour Force Survey kwartaly jesienne 2006.
- <sup>43</sup> Katungi D, Neale E i Barbour A (2006) *People in low paid informal work: need not greed*, Bristol: The Policy Press, ppl.
- <sup>44</sup> TUC (2006) *The hidden one in five: winning a fair deal for Britain's vulnerable workers*, Londyn: TUC.
- <sup>45</sup> Ibid.
- <sup>46</sup> ONS (2005) *Identifying Sources on Entrepreneurship and the Informal Economy*, tabela 3, pochodząca z <http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/HedraReport.pdf> z 02.02/.2007 xlviii
- Katungi D, Neale E i Barbour A (2006) *People in low paid informal work: need not greed*, Bristol: The Policy Press.
- <sup>47</sup> Katungi D, Neale E i Barbour A (2006) *People in low paid informal work: need not greed*, Bristol: The Policy Press.
- <sup>48</sup> HMT (2000) *The Informal Economy: a report by Lord Grabiner QC*, Londyn: HMT.
- <sup>49</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2007) *Accession Monitoring Report May 2004 – Marcy 2007: A joint online report by the Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue & Customs and Communities and Local Government*. str. 3.
- <sup>50</sup> Anderson B. i Rogaly B. (2005) *Forced labour and migration to the UK*, prepared by COMPAS, Londyn: TUC.
- <sup>51</sup> DWP (2006) *National Insurance Number Allocations to Overseas Nationals Entering the UK*, Londyn: DWP.

- <sup>52</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (2007) *Accession Monitoring Report May 2004 – Marcy 2007: A joint online report by the Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue & Customs and Communities and Local Government.*
- <sup>53</sup> Dane Sandy'ego Bruce'a-Lockharta zamieszczone na stronie BBC <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/5119866.stm> dnia 23.05.07.
- <sup>54</sup> Komisja ds. niskich plac (2007) *National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2007*, Londyn: The Stationary Office.
- <sup>55</sup> CAB (2004) *Nowhere to turn: CAB evidence on the exploitation of migrant workers*, Londyn: CAB.
- <sup>56</sup> YouGov plc. (2007) *Survey of agency workers undertaken for the TUC*, TUC: Londyn. Pełne wyniki możliwe do pobrania na stronie: <http://www.tuc.org.uk/extras/agencypoll.pdf>
- <sup>57</sup> Potrącanie kosztów zakwaterowania z minimalnej płacy pozwala pracodawcom, którzy zapewniają swoim pracownikom zakwaterowanie, na płacenie im poniżej minimalnej płacy. Potrącenie wynosi obecnie 4,15 £ za dzień (maksymalnie 29 £ za tydzień).
- <sup>58</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Londyn: Unite.
- <sup>59</sup> OLR (2007) *Vulnerable workers in the City and Docklands area: an evidence brief for the London Vulnerable Worker Pilot*, OLR: Londyn.
- <sup>60</sup> CAB (2004) *Nowhere to turn: CAB evidence on the exploitation of migrant workers*, Londyn: CAB.
- <sup>61</sup> Łączne dane pochodzące z 2003 r., po tym roku zaprzestano zadawania tego pytania.
- <sup>62</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Londyn: Unite.
- <sup>63</sup> Health and Safety Commission (2006) *Health and safety statistics 2005/06*, Londyn: HSC, str. 5.
- <sup>64</sup> HSE, dane statystyczne na temat zastraszania w miejscu pracy pochodzące z badania British Crime Survey, z dnia 23.05.07 <http://www.hse.gov.uk/violence/index.htm>
- <sup>65</sup> Health and Safety Commission (2006) *Health and safety statistics 2005/06*, Londyn: HSC.
- <sup>66</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Londyn: Unite.
- <sup>67</sup> Evans Y, Herbert J, Datta K, May J, McIlwaine C i Wills J (2005) *Making the city work: low paid employment in London*, Londyn: Queen Mary, University of London.
- <sup>68</sup> YouGov plc. (2007) *Survey of agency workers undertaken for the TUC*, TUC: Londyn. Pełne wyniki możliwe do pobrania ze strony <http://www.tuc.org.uk/extras/agencypoll.pdf>
- <sup>69</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Londyn: Unite.
- <sup>70</sup> Casebourne J, Regan J, Neathey F i Tuohy S (2005) *Employment Rights at Work – Survey of employees 2005*, Londyn: DTI, str. 92.
- <sup>71</sup> YouGov plc. (2007) *Survey of agency workers undertaken for the TUC*, TUC: Londyn. Pełne wyniki możliwe do pobrania ze strony: <http://www.tuc.org.uk/extras/agencypoll.pdf>
- <sup>72</sup> ICM (2007) *18–34 workers poll*, Londyn: Unite.



# ZAŁĄCZNIK J

Karta Norm Podstawowych  
(Migrant Workers North West).

Dobrowolny Kodeks Postępowania  
w zakresie zatrudnienia  
migrantów zarobkowych  
i pracowników europejskich

(27 lipca 2006 r.)





**migrantworkers**  
North West

## **Karta Norm Podstawowych. Dobrowolny Kodeks Postępowania w zakresie zatrudnienia migrantów zarobkowych i pracowników europejskich**

### **1. Wprowadzenie**

1.1. Migrant Workers North West to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, kierująca się celami charytatywnymi, założona, aby służyć wsparciem migrantom zarobkowym, ich społecznościom i pracodawcom. Organizacja propaguje pozytywne strony różnorodności w miejscu pracy, ale uznaje również fakt, że pracodawcy potrzebują informacji na temat migrantów zarobkowych przybywających na północny zachód kraju, zachęca również pracodawców, aby wzięli na siebie odpowiedzialność w zakresie wsparcia integracji i bezpieczeństwa pracowników z zagranicy w społeczeństwie lokalnym.

1.2. Organizacja Migrant Workers North West sporządziła więc tę Kartę w oparciu o model stworzony przez północnoirlandzką organizację *Business in the Community*, aby jasno określić zakres praw pracownika i obowiązków pracodawcy. Kartę popierają organizacje partnerskie: *Business in the Community* (Północny Zachód) oraz północno-wschodni TUC (Kongres Związków Zawodowych).

1.3. Dokument został sporządzony jako Deklaracja Intencji, stanowi on również zapis „najlepszych praktyk” w zakresie zatrudnienia migrantów zarobkowych, jednak uznaje się w nim również, że pracodawcy angażują się w te kwestie w różnym stopniu.

### **2. Definicja migrantów zarobkowych**

2.1. Dla celów niniejszej Karty migrant zarobkowy definiowany jest jako osoba przybywająca do Zjednoczonego Królestwa w celu podjęcia załatwionej już pracy, lub z zamiarem jej znalezienia.







2.2. Są to z reguły:

- przedstawiciele narodowości Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), którzy mają prawo przyjechać do Zjednoczonego Królestwa, mieszkać tam i pracować;
- przedstawiciele narodowości wszystkich innych krajów – osoby te potrzebują zezwolenia na pracę, pozyskiwanego przez pracodawcę, który nie może znaleźć w kraju odpowiedniego pracownika na dane stanowisko;
- pracownicy czasowi ze Wspólnoty Brytyjskiej – osoby pomiędzy 17 a 30 rokiem życia, którzy mogą pracować w ZK do dwóch lat, oraz
- studenci spoza EOG, którzy mogą podejmować pracę na część etatu podczas nauki.

### 3. Zasady ogólne

3.1. Pracodawcy, którzy podpiszą Kartę, będą wspierać zasadniczy cel zachowania zasad etyki w swojej praktyce rekrutacyjnej, zarówno w stosunku do potencjalnych pracowników, jak również z uwzględnieniem ich kraju pochodzenia. Pracodawcy w szczególności:

- zadbają o to, aby przy rekrutacji pracownika pochodzącego z innego kraju, nie powodować niedoboru fachowców w tym kraju, np. w pielęgniarstwie lub usługach podstawowych;
- zagwarantują zawsze, gdy będzie to możliwe, że rekrutacja w krajach rozwijających będzie podejmowana w ramach międzyrządowej umowy o współpracy;
- o ile to możliwe, stosować będą zwykłą politykę i procedury rekrutacji i wyboru pracowników przy podejmowaniu kampanii rekrutacyjnej w innym kraju;
- ustanowią i uzgodnią jasne i zgodne z etyką wytyczne dotyczące rekrutacji, do których będą musiały stosować się agencje rekrutacyjne działające w ich imieniu – nie wyłączając podstawowego wymogu, aby agencje nie pobierały opłat od kandydatów uwzględnianych w procedurze rekrutacyjnej; oraz
- uwzględnią również dostępność siły roboczej we wspólnotach lokalnych (północny zachód) pod względem możliwości obsadzenia wakatów.

### 4. Traktowanie pracowników

4.1. Pracodawcy, którzy są sygnatariuszami Karty, zgadzają się z tym, że sposób, w jaki traktowani są pracownicy, stanowi podstawowy wskaźnik podejścia charakteryzującego się odpowiedzialnością społeczną.



4.2. Sygnatariusze zgadzają się więc, że migrantów zarobkowych należy traktować w sposób uczciwy i równy, w szczególności zaś:

- zagwarantują, że pracownicy otrzymają kopię umowy zatrudnienia i/lub warunków zatrudnienia, kiedy tylko zajdzie taka możliwość, i zrozumieją ich treść – dzięki dostarczeniu tych dokumentów w języku ojczystym pracownika, o ile to konieczne i stosowne;
- udzielą pracownikom szczegółowych informacji na temat związków zawodowych działających w ich miejscu pracy;
- zagwarantują migrantom zarobkowym tę samą płacę i warunki zatrudnienia, które stosowane są w odniesieniu do innych pracowników wykonujących tę samą pracę;
- uznają, że migranci zarobkowi/pracownicy zagraniczni mają te same ustawowe prawa pracownicze i są chronieni przez prawo pracy Zjednoczonego Królestwa w taki sam sposób, jak inny personel;
- udostępnią migrantom zarobkowym/pracownikom zagranicznym takie same możliwości nauki i rozwoju jak innym osobom z personelu;
- zagwarantują, że wszyscy pracownicy, również ci, których pierwszym językiem nie jest angielski, rozumieją procedury i procesy związane z pracą i że będą w stanie to potwierdzić; oraz
- zagwarantują zwłaszcza, że informacje dotyczące BHP, instruktaże i systematyczne ich aktualizacje udostępniane będą w formie, która jest zrozumiała dla całego personelu.

## 5. Podróż i zakwaterowanie

5.1. W Karcie stwierdza się, że w sytuacji, gdy **pracodawcy są odpowiedzialni za sprowadzenie pracowników do Zjednoczonego Królestwa**, to powinni oni aktywnie sprawować nadzór i świadczyć pomoc w zakresie organizacji podróży i zakwaterowania dla migrantów zarobkowych. Pracodawcy ci w szczególności:

- o ile to konieczne i stosowne, wezmą na siebie koszty ponoszone przez migrantów zarobkowych na etapie rekrutacji – a w razie konieczności zwrotu tych kosztów na rzecz firmy, powinny one być spłacane po ustalonej, osiągalnej stawce w określonych ramach czasowych;
- w razie możliwości znajdą odpowiednie zakwaterowanie i, jeśli zajdzie taka potrzeba, dokonają najmu w imieniu wynajmujących – nie mogą jednak wymagać od pracowników, aby korzystali z zakwaterowania udostępnionego przez pracodawcę, ponieważ powinni oni mieć możliwość dokonania innego wyboru;



- nie będą wymagali od pracowników korzystających z zakwaterowania zorganizowanego przez pracodawcę, ale rezygnujących z zatrudnienia u niego, aby natychmiast opuścili dane lokum – pracownicy ci muszą dysponować odpowiednim, ustalonym czasem na znalezienie mieszkania alternatywnego (uznając przy tym, że migranci zarobkowi, jak wszyscy inni, mają prawo do czterotygodniowego wypowiedzenia na piśmie); oraz
- zagwarantują, że zorganizowane przez nich lokum dla migrantów zarobkowych nie jest przepełnione i nie stanowi zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa osób je zamieszkujących.

5.2. Ponadto **wszyscy pracodawcy, będący sygnatariuszami Karty:**

- uznają szczególne narażenie kobiet poszukujących zakwaterowania na nadużycia i będą w ramach możliwości służyć pomocą;
- pomogą zagwarantować, że jeżeli pracownicy znajdą własne zakwaterowanie, to nie będą oni wykorzystywani; pracodawcy służyć będą radą i pomocą jeśli zostaną o to poproszeni; a także
- w miarę możliwości udostępnią migrantom zarobkowym informacje o organizacji Registered Social Landlords (Zarejestrowani Właściciele Budownictwa Społecznego), lub innych godnych polecenia źródłach zakwaterowania, bądź też o innych dostawcach dóbr przydatnych do organizacji mieszkania, takich jak np. Furniture Resource Centre.

## 6. Integracja ze społecznością

6.1. W Karcie uznaje się, że przeprowadzka do nowego kraju może być trudna i powodować niepokój. Pracodawcy powinni odgrywać czynną rolę, pomagając migrantom zarobkowym w osiedleniu się i integracji ze społecznością lokalną.

### 6.2. Pracodawcy odpowiedzialni za sprowadzenie pracowników do Zjednoczonego Królestwa w szczególności:

- dostarczą pracownikom przed ich przyjazdem odpowiednie informacje dotyczące np. pracodawcy, położenia geograficznego, klimatu, kosztów utrzymania itd. – ważne jest, aby pracownicy zagraniczni mieli jak najobszerniejsze wiadomości, aby mogli się przygotować i aby ich oczekiwania były realistyczne;
- będą wspierać pracowników w zaznajomieniu się z okolicą i jej infrastrukturą, np. poprzez:
  - pomoc w zarejestrowaniu się u dentysty i lekarza pierwszego kontaktu, lub proponując rejestrację u lekarza firmy (tam gdzie jest taka możli-



- wość), pomoc w zakresie wydania numeru ubezpieczenia społecznego (National Insurance Number),
- współpracę z lokalnym bankiem lub kasą pożyczkową w zakładaniu konta bankowego,
  - w razie potrzeby, współpracę z miejscowymi przedsiębiorstwami użyteczności publicznej/ dostawcami ogrzewania/ artykułów opałowych – przykładowo poprzez uruchomienie kanału opłat realizowanych za pośrednictwem firmy. (Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej często nie mają zaufania do osób, które nie mogą przedstawić historii realizowanych opłat),
  - zapewnienie dostępu do informacji na temat szkolnictwa, jeżeli w grę wchodzi dzieci, oraz/lub
  - nakierowanie na inne lokalne źródła informacji, takie jak miejscowa biblioteka, Biuro Porad Obywatelskich (Citizens Advice Bureau) i szkoły doskonalenia zawodowego (FE Colleges);
- porozumieją się z władzami lokalnymi, aby zawczasu powiadomić je o znaczącym ruchu ludzi do lub z ich obszaru w celu wzmocnienia integracji migrantów zarobkowych i ich bezpieczeństwa w danej społeczności;
  - będą współpracować z lokalnymi rzecznikami policji danej społeczności lub korzystać ze wsparcia stron trzecich (np. poprzez organizacje REC – Research Ethics Committee) aby zapewnić świadomość kwestii bezpieczeństwa i zachęcić do zgłaszania incydentów na tle rasowym w danej społeczności;
  - będą działać w porozumieniu z organizacjami funkcjonującymi w danej społeczności, aby dostarczyć pracownikom „powitalne pakiety niezbędnych informacji”
  - będą dążyć do tworzenia poczucia przynależności poprzez organizację imprez społecznych i sportowych; jak również
  - będą pomagać pracownikom w uzyskaniu dostępu do Internetu i osobistych adresów poczty elektronicznej (np. w miejscowej bibliotece), aby umożliwić im poszukiwania na własną rękę i zmniejszyć poczucie odizolowania.

## **7. Pomoc dla osób, które znają język angielski w stopniu niewielkim lub zerowym**

7.1. W karcie uznaje się, że należy podjąć specjalne działania w odpowiedzi na potrzeby pracowników, którzy w niewielkim lub zerowym stopniu znają język angielski lub którzy nie potrafią czytać w tym języku. Działania te mogą obejmować tłumaczenie z wykorzystaniem tłumaczy lub zastąpienie informacji pisanej łatwo zrozumiałymi symbolami lub schematami.



### 7.2. Pracodawcy w szczególności:

- będą rozpowszechniać informacje o dostępnych lokalnie usługach w języku pracowników i/lub kierować pracowników do odpowiednich dostawców usług;
- będą wspierać pracowników w zakresie nauki angielskiego jako drugiego języka i, w miarę możliwości, zorganizują zajęcia ESOL (English for Speakers of Other Languages – angielski dla osób mówiących w innych językach) razem z akredytowanymi nauczycielami ESOL, w tym kursy ESOL przygotowane tak, aby uwzględniały potrzeby danej branży; oraz
- dostarczą informacje i zorganizują szkolenia w formacie, który uwzględni wszelkie trudności językowe.

## 8. Zaspokojenie potrzeb kulturowych pracowników pochodzących z mniejszości etnicznych

8.1. Praca i życie w nowym kraju może stanowić „szok kulturowy” dla migrantów zarobkowych i ważne jest, aby pracodawcy okazywali wsparcie w zakresie różnorodności kultur pracowników, co wiąże się z zatrudnianiem migrantów zarobkowych.

### 8.2. Pracodawcy w szczególności:

- pomogą w zwiększaniu świadomości, wiedzy i umiejętności personelu w zakresie realizacji potrzeb pracowników z mniejszości etnicznych;
- zapewnią całemu personelowi szkolenie z zakresu Świadomości Różnorodności Kulturowej (Cultural Diversity Awareness); oraz
- przygotują program wprowadzający, mający pomóc migrantom zarobkowym w dostosowaniu się zarówno do kultury regionalnej, jak również kultury organizacyjnej pracodawcy – powinien on obejmować informacje na temat żywności, supermarketów, transportu, pralni samoobsługowych, numerów telefonów alarmowych, służby religijnej, mapy okolic itd.

## 9. Rozwiązywanie problemów dyskryminacji i prześladowania w pracy

9.1. Dyskryminacja i prześladowania w pracy niestety wciąż się zdarzają, ich obiektem często są migranci zarobkowi. Pracodawcy odpowiedzialni są za stawienie czoła tym kwestiom, a sygnatariusze Karty muszą w szczególności:

- propagować w miejscu pracy kulturę, w ramach której uznaje się, ceni i szanuje różnorodność;





- zachęcać do zgłaszania przypadków prześladowań rasowych i okazywania odpowiedniego wsparcia ofiarom, we współpracy ze związkami zawodowymi, Radami Równości Rasowej (Race Equality Councils) itd.;
- organizować dla personelu szkolenia na temat rozwiązywania problemu prześladowań rasowych;
- komunikować się z obecnymi pracownikami, aby upewnić się, że rozumieją oni powody rekrutacji osób z zagranicy, mają świadomość umiejętności i doświadczenia jednostek, jak również rozumieją różnice kulturowe;
- wyznaczyć w ramach organizacji rzecznika, służącego radą i wsparciem; a także
- stwarzać możliwości stałego dialogu i wsparcia.

## 10. Usługi i zamówienia publiczne

10.1. W Karcie uznaje się istotną rolę, jaką odgrywa sektor publiczny w zapewnieniu uczciwego i równego traktowania migrantów zarobkowych.

10.2. Dlatego też szczególnie pracodawcy z sektora publicznego, którzy są sygnatariuszami Karty, zagwarantują, że zawarte w niej zasady są przestrzegane przez wszystkich wykonawców, agencje, dostawców i dostawców usług, którzy na mocy formalnych porozumień realizują dla nich zamówienia, oraz że zgodność z warunkami karty stanowić będzie główną miarę ich funkcjonowania.

## Podziękowania

Chcielibyśmy podziękować organizacji Business in the Community (Irlandia Północna) za dokument oryginalny, na którym w znacznym stopniu oparta jest niniejsza Karta. Chcielibyśmy również podziękować TUC (Kongresowi Związków Zawodowych) oraz organizacji Business in the Community z obszaru północno-zachodniej Anglii za ich szczególne wsparcie w tej inicjatywie.

Nazwa Firmy/Organizacji

.....

Podpis w imieniu Firmy/Organizacji

.....

Stanowisko

.....

Data

.....

Migrant Workers North West to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, zarejestrowana w Anglii. Numer rejestracyjny spółki to 5889470 (data rejestracji 27 lipca 2006), adres siedziby to Migrant Workers North West, Transport House, Merchants Quay, Salford Quays, Salford, M50 3SG.





