

Międzynarodowe seminarium pt.  
*Swoboda przepływu i ochrona socjalna obywateli państw trzecich w UE  
w kontekście masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy*  
Warszawa, 23.02.2023 r.

International seminar entitled  
*Free movement and social protection of third-country nationals in the European Union  
in the context of mass influx of displaced persons from Ukraine*  
Warsaw, 23.02.2023

DOROTA GŁOGOSZ

ORCID: 0000-0003-2112-9017

Zakład Ubezpieczeń Społecznych/ Social Insurance Institution\*

e-mail: dorota.glogosz@zus.pl

**Summary:** *The article presents the proceedings of the international seminar on the free movement and social protection of third-country nationals in the context of the mass influx of displaced persons from Ukraine since 2022. The seminar was held in connection to the functioning of the international network of independent legal experts Free Movement of Workers and Social Security Coordination (MoveS).*

**Key words:** *refugees, Ukraine, freedom of movement, social protection, social security coordination*

**Streszczenie:** *Tekst prezentuje przebieg międzynarodowego seminarium poświęconego zagadnieniom swobody przepływu i ochrony socjalnej obywateli państw trzecich w kontekście masowego napływu ukraińskich wysiedleńców. Seminarium odbyło się w ramach międzynarodowego projektu Free Movement of Workers and Social Security Coordination (MoveS).*

**Słowa kluczowe:** *uchodźcy, Ukraina, swoboda przepływu, ochrona socjalna, koordynacja systemu zabezpieczenia społecznego*

W dniu 23 lutego 2023 r. odbyło się międzynarodowe seminarium pt. „Swoboda przepływu i ochrona socjalna obywateli państw trzecich w UE w kontekście masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy”. Było to kolejne polskie seminarium w ramach międzynarodowego projektu *Free Movement of Workers and Social Security Coordination (MoveS)* poświęcone aktualnym wyzwaniom dotyczącym wybranych elementów mechanizmu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej.

Uczestników seminarium powitała prof. Gertruda Uścińska, ekspert krajowy MoveS, prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, która zaznaczyła, że to spotkanie ma charakter szczególny, gdyż odbywa się w rocznicę nasilenia agresji Rosji na Ukrainie. Spowodowała ona masowy napływ uchodźców wojennych – obywateli ukraińskich – na terytorium Unii Europejskiej; głównie do Polski. Dlatego seminarium poświęcone jest swobodzie przepływu i ochronie socjalnej obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej w kontekście masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy.

\* ul. Szamocka 3, 5; 01-748 Warszawa, tel. +48 22 560 16 00

Prof. G. Uścińska przekazała uczestnikom seminarium podstawowe informacje o projekcie. MoveS to sieć niezależnych ekspertów prawnych w dziedzinie wewnątrzunijnej mobilności (free Movement of Workers) oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Social Security Coordination). Sieć działa pod auspicjami Komisji Europejskiej i jest koordynowana przez Eftheia oraz Deloitte, we współpracy z uniwersytetami w Lublanie oraz Poitiers. Obejmuje 32 państwa europejskie oraz Szwajcarię i Wielką Brytanię.

Eksperci MoveS przygotowują dla Komisji Europejskiej ekspertyzy prawne w obszarach swobody przepływu pracowników, delegowania oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a także raporty prawne, dwumiesięczne raporty monitorujące oraz informacje *ad hoc* i oceny porównawcze. Są one udostępniane na stronie internetowej MoveS, w witrynie Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej i na LinkedIn.

Cele MoveS to pogłębianie wiedzy dotyczącej swobody przepływu pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, diagnoza sytuacji, wymiana opinii, ocena rozwiązań. Są one realizowane przez organizację krajowych seminariów (webinariów) poświęconych najbardziej aktualnym zagadnieniom w tym obszarze.

W seminarium uczestniczyli m.in. przedstawiciele polskich władz i Komisji Europejskiej, eksperci projektu MoveS i eksperci z państw członkowskich UE, przedstawiciele placówek dyplomatycznych, w tym ambasady Ukrainy, i międzynarodowych agend, pracownicy instytucji unijnych, administracji rządowej i samorządowej, przedstawiciele nauki, partnerów społecznych, instytucji rynku pracy i organizacji pozarządowych oraz Rady Nadzorczej i Zarządu ZUS – gospodarza seminarium.

Otwierając spotkanie minister Marlena Mała podziękowała wszystkim Polakom za wspieranie organizacji wsparcia dla uchodźców wojennych. Wyraziła również przekonanie, że dzięki profesjonalnemu zarządzaniu skutecznie pomagano wysiedleńcom już w pierwszej fali napływu uchodźców, kiedy najważniejsze

było bezpieczeństwo, schronienie, a następnie realizowano systemowe rozwiązania.

Minister Mała podkreśliła, że najważniejsze wsparcie to możliwość pracy, która daje poczucie stabilizacji i bezpieczeństwa. Polska ma bardzo niskie bezrobocie, co nie było bez znaczenia dla udzielenia uchodźcom dostępu do rynku pracy. Na mocy polskiej ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (dalej jako specustawa) uchodźcy uzyskali prawo zakładania działalności gospodarczej w Polsce. Wspólnie z samorządami, służbami zatrudnienia i NGO's polskie instytucje rządowe realizują projekt *Razem możemy więcej*, którego celem jest zwiększenie możliwości zatrudniania uchodźców zgodnie z ich kwalifikacjami. Polski rynek pracy został dla uchodźców z Ukrainy szeroko otwarty. Znaczącą rolę w tym procesie odegrał Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który zapewnił m.in. pełną komunikację w języku ukraińskim.

Tematem sesji pierwszej seminarium była tymczasowa ochrona w Polsce wysiedlonych obywateli państw trzecich. Prof. G. Uścińska przypomniała, że 4 marca 2022 r. Rada Unii Europejskiej w decyzji wykonawczej 2022/382 stwierdziła fakt masowego napływu obywateli Ukrainy, co nakazuje uruchomić środki specjalne wynikające z art. 5 dyrektywy Rady 2001/55/WE z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami.

Dyrektywa Rady 2001/55 określa ramy prawne dotyczące m.in. uproszczonego procesu rejestracji, dostępu do rynku pracy, do systemu zabezpieczenia społecznego i świadczeń społecznych oraz wielu innych rozwiązań na wypadek masowego napływu wysiedleńców, w tym przypadku z Ukrainy.

Polska podjęła szybko różnorodne działania związane z przyjęciem uchodźców/wysiedleńców z Ukrainy, którzy przybyli masowo do Polski, szukając schronienia przed atakiem

militarnym Rosji na ich kraj. Wiele z nich wykracza poza zakres dyrektywy o ochronie tymczasowej. Zostały określone w specustawie, która jest bazą prawną legalizującą pobyt ukraińskich uchodźców w Polsce i nadającą im prawa w zakresie dostępu do rynku pracy, edukacji, zabezpieczenia społecznego i świadczeń społecznych.

Minister Paweł Szefernaker, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, pełnomocnik rządu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy przedstawił kwestie zarządzania masowym napływem wysiedleńców z Ukrainy. Stwierdził, że po upływie roku od eskalacji wojny na Ukrainie i rozpoczęcia masowego napływu uchodźców do Polski można pokusić się już o podsumowanie tego, co się wydarzyło i ocenę prowadzonych działań. Mimo że bezpośrednio przed 24 lutego 2023 r. polska administracja rządowa racjonalnie oceniała sytuację i przygotowywała się na wypadek nasilonej agresji ze strony Rosji, to rzeczywistość okazała się dużo bardziej skomplikowana. Gdyby nie reakcja polskiego społeczeństwa, samorządów (zwłaszcza z gmin przygranicznych) i organizacji pozarządowych, żadna administracja rządowa nie byłaby w stanie przeprowadzić działań pozwalających na udzielenie wsparcia tak ogromnej liczbie uchodźców w tak krótkim czasie, w tym także niezbędnej i kluczowej pomocy w postaci wsparcia psychologicznego.

Dzięki rejestrowi PESEL-Ukr, w którym znajdują się dane uchodźców, którzy zdecydowali się pozostać w Polsce wiemy, że dziś w naszym kraju przebywa ok. 1,3 mln obywateli Ukrainy, którzy uciekli przed wojną po 24.02.2022 r.

W pierwszych miesiącach wojny obywatele polscy przyjęli pod swój dach ponad 1,6 mln uchodźców. Ponad 500 tys. uchodźców znalazło schronienie w miejscach zbiorowego zakwaterowania. Większość uchodźców aktualnie ma pracę i jest już zdolna do samodzielnego utrzymania. Nadal jednak jest liczna grupa wymagająca wsparcia.

Z upływem czasu fala uchodźców znacznie się zmniejszyła. Część spośród tych, którzy w lutym i marcu 2023 r. przybyli do Polski przemieściła się dalej do krajów UE, ale więk-

szość – mimo wojny – wróciła na teren Ukrainy. Rząd polski przygotował specjalną ustawę pomocową dla uchodźców i w jej ramach utworzył fundusz pomocowy w wysokości 13 mld zł z budżetu państwa. Minister Szefernaker podkreślił, że społeczeństwo polskie potrafiło się zjednoczyć w warunkach kryzysu i solidarnie działać, wspierając wojennych uchodźców.

Dr Piotr Arak, dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego, odniósł się do wybranych makroekonomicznych aspektów masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy do Polski. Wskazał na gwałtowny spadek PKB Ukrainy (-33% r/r) spowodowany wojną w pierwszych miesiącach roku. Poprawa wiązana jest z planowanymi działaniami niwelującymi szkody wojenne; w tym naprawami i odbudową budynków i infrastruktury. Wojna przyczyniła się jednak do pogłębienia inflacji w tym kraju. Z danych Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że na skutek wojny Ukraina utraciła ok. 2,4 mln miejsc pracy. Będzie więc rosło bezrobocie, które w 2022 r. wynosiło ok. 22%. Według danych Banku Światowego stopa ubóstwa w tym kraju wzrosła z 5,5% w 2021 r. do ponad 25% w 2022 r.

Referent przedstawił też dane liczbowe wskazujące na ogromne szkody poniesione przez Ukrainę w majątku trwałym, ziemi rolnej i aktywach państwowych, na co wpłynęły bezpośrednio uszkodzenia infrastruktury spowodowane wojną, przerwy w dostawach energii i surowców, ograniczony popyt wewnętrzny i wysokie koszty działania przedsiębiorstw.

Obecność uchodźców z Ukrainy w Polsce ma istotny wpływ na polską gospodarkę. Na terenie Polski powstało ok. 20 tys. firm z udziałem kapitału ukraińskiego, w tym ok. 16 tys. uchodźców zarejestrowało w Polsce prowadzenie jednoosobowej działalności gospodarczej, głównie w branży budowlanej, ICT i *beauty*. Powstało też 4 tys. spółek. Firmy założone przez obywateli Ukrainy w 2022 r. stanowiły 54% wszystkich firm założonych w tym roku w Polsce przez cudzoziemców. Aktywność ukraińskich uchodźców dająca im finansową samodzielność jest więc bardzo duża, co odciąża stopniowo polskie fundusze pomocowe.

Na zakończenie dr Arak wskazał, że przedstawione dane, pochodzące także z ukraińskich instytucji statystycznych oraz badawczych wskazują, że wpływ uchodźców ukraińskich na polską gospodarkę jest znaczący. Wynika z dramatycznej sytuacji w gospodarce ukraińskiej, która jednak stopniowo się stabilizuje, co należy uwzględnić w prognozach gospodarczych dla Polski.

Druą sesją dotyczyła swobody przepływu pracowników i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wysiedlonych obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej oraz kwestii migracyjnych.

Jako pierwsza wystąpiła (*on-line*) Joanna Kaczanowska z Komisji Europejskiej, która skoncentrowała się na wskazaniu podstawowych aktów prawa unijnego regulujących status wysiedlonych obywateli państw trzecich na obszarze UE. Wskazała na rozporządzenie 883/2004, które stosuje się także do uchodźców i członków rodzin (prawa pochodne), w którym warunkiem podlegania zapisanym w rozporządzeniu zasadom jest zamieszkiwanie na terenie państwa UE. Wspomniała też o rozporządzeniu 1231/2010, którego zakres obowiązywania jest jednak węższy: nie stosuje się go w Danii i państwach EOG. Poinformowała też o obradach X Międzynarodowego Forum ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, które poświęcone było sytuacji w państwach unijnych związanej z eskalacją wojny na Ukrainie, w tym szczególnie z problemami: współpracy między państwami UE w zakresie koordynacji procesów migracyjnych, kwestiom wypłaty emerytur w krajach zaangażowanych w konflikt oraz uchodźcom z niepełnoprównościami.

W dyskusji dr A. Szybkie (ZUS) stwierdził, że na obecnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego obywatele państw trzecich pracujący legalnie (w tym delegowani) w krajach UE także powinni korzystać z praw określonych w dyrektywach chroniących ich życie i zdrowie, koordynujących zasady postępowania w procedurach ustalania uprawnień społecznych. Dr Marek Benio (Europejski Instytut Mobilności Pracy) zwrócił uwagę na różne w poszczególnych państwach UE określenie kryterium legalnego pobytu, warunkującego

dostęp do minimalnej ochrony socjalnej. Te różnice komplikują stosowanie prawa w praktyce. Robert Wójcik (MRiPS) przypomniał, że unijny ustawodawca, jak i Trybunał Sprawiedliwości przewidział udział obywateli państw trzecich w procesie koordynacji zasad zabezpieczenia społecznego. Zwiększenie napływu tych obywateli nie zmienia zasad prawnych. Powoduje – lub może powodować – jedynie problemy organizacyjne i komunikacyjne.

W trzeciej sesji referenci przedstawili dobre praktyki wypracowane w państwach UE w zakresie swobody przepływu i ochrony socjalnej obywateli państw trzecich, wpływ specjalnych ustaw i porozumień na sytuację tych osób, problemy i przeszkody w stosowaniu przepisów o swobodzie przemieszczania się i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego obywateli państw trzecich oraz wyzwania dla efektywnej współpracy i wymiany informacji. Głos zabrali kolejno eksperci z Austrii, Czech, Rumunii i Polski.

Prof. Elias Felten (Uniwersytet w Salzburgu) omówił środki i metody (instrumenty prawne) stosowane w krajach UE w związku z napływem uchodźców z Ukrainy. Podstawą jest art. 1 dyrektywy o tymczasowej ochronie, która gwarantuje uchodźcom minimalny poziom dostępu do rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy do uzyskania wsparcia kwalifikują się uchodźcy z Ukrainy i członkowie ich rodzin. Natomiast w odniesieniu do obywateli krajów trzecich, którzy przebywali na Ukrainie w dniu 24 lutego 2022 r., kraje członkowskie mogą same decydować, czy wobec nich też zastosują takie same środki ochrony.

Referent podkreślił, że niektóre z państw Unii Europejskiej nie stosują bezpośrednio zapisów dyrektywy (Austria, Dania, Grecja, Węgry), natomiast duża grupa państw (Bułgaria, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Finlandia, Francja, Włochy, Polska, Rumunia) stosuje takie same „adekwatne środki” do wszystkich obywateli państw trzecich. Odreślne rozwiązania przyjęła Belgia, która stosuje różną ochronę w zależności od tego, czy obywatele państw trzecich uzyskali prawo pobytu w tym kraju na czas określony czy na czas nieokreślony.

Poszczególne kraje UE w różny sposób realizują zapisy dyrektywy unijnej. W niektórych z państw unijnych nie określono w tym zakresie ram prawnych, które dotyczyłyby uchodźców z Ukrainy (Australia, Belgia, Szwecja, Niemcy). Niemcy i Belgia zapewniają wolny dostęp do całego rynku pracy po uzyskaniu pozwolenia na pracę w tym kraju. Austria stosuje ograniczenia: pozwolenie na pracę dotyczy pracy na rzecz konkretnego pracodawcy lub konkretnego miejsca pracy, co wynika z braków na rynku pracy osób o konkretnych kwalifikacjach (ochrona zdrowia – tu jednak wymagane są stosowne certyfikaty). Natomiast w większości państw uchodźcy z Ukrainy nie potrzebują formalnej zgody na pracę (Bułgaria, Węgry, Dania, Polska, Czechy). Pracodawca musi tylko poinformować lokalne władze o ich zatrudnieniu.

W przypadku osób w zawodach, gdzie wymagane są np. certyfikaty lub szczególne kwalifikacje państwa unijne stosują w większości dodatkowe kryteria dostępu do zatrudnienia. Ale np. w Rumunii osoby te mogą pracować na podstawie oświadczenia lub deklaracji. W Polsce wprowadzono uproszczone procedury pozwalające na zatrudnianie takich osób. We Włoszech i na Węgrzech wprowadzono dodatkowe uregulowania prawne dotyczące uchodźców w zawodach medycznych. Austria, Niemcy, Chorwacja i Francja nie wprowadziły dodatkowych zasad, ale stosują takie same ograniczenia, jakie dotyczą wszystkich obywateli państw trzecich.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy osoba zatrudniona musi mieć dostęp do zabezpieczenia społecznego, natomiast osoby niezatrudnione (art. 13) mają uzyskać odpowiednią pomoc i zasoby oraz pomoc medyczną niezbędne do życia. Austria, Belgia, Bułgaria, Polska i Rumunia włączyły wysiedleńców z Ukrainy do swojego systemu opieki zdrowotnej, obejmującego pracujących i bezrobotnych. Składki za nich opłaca budżet państwa.

W odniesieniu do przyznawania uchodźcom z Ukrainy zasiłków na utrzymanie i zakwaterowanie, Austria, Włochy i Dania pozostawiają te kwestie do rozstrzygnięcia przez władze lokalne lub municypalne. Na tym poziomie funkcjonuje wiele różnych systemów

w ramach jednego państwa. Austria i Dania stosują też specjalne zasiłki dla uchodźców w ramach ogólnokrajowego systemu pomocy społecznej Są to świadczenia ukierunkowane na integrację społeczną, środowiskową i zawodową. Te specjalne systemy socjalne wykluczają jednak łączenie pracy z pobieraniem świadczeń. Natomiast w Niemczech azylanci trafiają do ogólnego systemu; tego samego, który służy również obywatelom Niemiec.

Podsumowując, prof. Felten podkreślił, że przepisy unijne narzucają jedynie minimalne standardy ochrony obywateli państw trzecich w krajach UE. Na tej podstawie funkcjonuje wiele różnorodnych systemów wsparcia uchodźców z Ukrainy. Taka sytuacja rodzi trudności w rozeznaniu się przez samych uchodźców w przysługujących im w danym państwie prawach i ścieżkach uzyskiwania pomocy. Referent podkreślił też, że główny ciężar zapewnienia ochrony uchodźcom ponoszą poszczególne państwa. Dlatego też głównym celem dyrektywy o ochronie tymczasowej powinno być równe, sprawiedliwe rozłożenie kosztów tej ochrony na wszystkie państwa członkowskie.

Dr Jitka Konopásková (Departament Unijnej Koordynacji oraz Współpracy Międzynarodowej Czeskiej Administracji Zabezpieczenia Społecznego), przedstawiająca swoją prezentację on-line, mówiła o działaniach na rzecz uchodźców z Ukrainy podejmowanych w Czechach. Ich celem było przyjęcie i zintegrowanie uchodźców ze społeczeństwem. Charakterystyczne dla tego kryzysu uchodźczego było to, że migrantami są głównie kobiety z dziećmi. Zaskakujący był też duży napływ do Czech osób z niepełnosprawnościami.

W 2022 r. do Czech przybyło ogółem 1 115 164 ukraińskich uchodźców (6,9% obywateli Czech); ochronę tymczasową uzyskało 433 tys. Ukraińscy uchodźcy uzyskali znaczne wsparcie od czeskich instytucji mimo braku odpowiedniej współpracy w tym zakresie na poziomie unijnym. Zastosowano przepisy dyrektywy o minimalnych standardach (począwszy od 21 marca 2022 r.). Wzorując się na Polsce, wprowadzono nowe regulacje (tzw. Lex Ukraina I-V) regulujące dostęp do rynku pracy, zabezpieczenia społecznego i świadczeń socjalnych. Pomoc składała się:

- ze świadczeń dla uchodźców, które dały im prawo do opieki medycznej, dostęp do rynku pracy i pełny dostęp do świadczeń socjalnych;
- ze świadczeń humanitarnych (5 tys. koron przez 6 miesięcy);
- z solidarnościowego świadczenia mieszkaniowego dla osób przyjmujących uchodźców pod swój dach (15 tys. koron jednorazowo na mieszkanie dla max. 5 osób);
- z zasiłków na zakwaterowanie wypłacanych uchodźcom.

Ukraińscy azylanci uzyskali także dostęp do edukacji w języku czeskim i do bezpłatnych kursów języka czeskiego. Ponadto formularze potrzebne do zatrudnienia udostępnione zostały uchodźcom w języku ukraińskim; także on-line. W urzędach i instytucjach publicznych wprowadzono procedury pozwalające na prowadzenie postępowań i wydawanie określonych decyzji, mimo braku dokumentów i regulacji krajowych.

Wszystkie rozwiązania wspierające uchodźców wprowadzano etapami, wyciągając wnioski z popełnianych błędów. Niestety, w zabezpieczeniu społecznym odnotowano zaraz na początku okresu nasilonego napływu migrantów z Ukrainy przypadki „turystyki socjalnej”; nieliczne, ale zauważalne. Wprowadzono więc procedury kontrolne.

Dużą rolę w skutecznym prowadzeniu działań pomocowych na rzecz uchodźców miała dobra współpraca z krajami nadbałtyckimi (ich doświadczenia, dobre praktyki); zwłaszcza w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. W 2003 r. Czechy zawarły z Ukrainą porozumienie dwustronne w zakresie emerytur. Dzięki temu w 2022 r. nie było dużych problemów proceduralnych związanych z wypłatami świadczeń i rozliczaniem składek ubezpieczeniowych. Bardziej dotkliwe okazały się problemy komunikacyjne oraz bariery w kontaktach z bankami w Ukrainie, które były powiązane z Rosją. Zachęcano więc uchodźców do zakładania kont w bankach czeskich, udzielając im aktywnie wsparcia w tej procedurze.

Referentka poinformowała, że czeski budżet został bardzo poważnie obciążony wypłatami świadczeń zdrowotnych dla ukraińskich uchodźców. Z tego powodu od 1 kwiet-

nia 2023 r. niektóre świadczenia dla uchodźców (humanitarne i specjalne) zostaną wycofane. Uchodźcy zostaną objęci systemem pomocy przysługującej obywatelom Czech. Do przyznania tych świadczeń wymagane są jednak dodatkowe dane uzasadniające prawo do świadczeń, jak np. zaświadczenia o niepełnosprawności.

Dr Konopásková podkreśliła, że luki w prawie unijnym i ogólność zapisów w dyrektywie o ochronie tymczasowej w pewnych przypadkach uniemożliwiały czeskim instytucjom traktowanie uchodźców z Ukrainy jak obywatele państw trzecich. Zdecydowano, że w takich sytuacjach przepisy będą interpretowane zawsze na korzyść uchodźców.

Magda Stropa, ekspert projektu MoveS, mówiła o ochronie socjalnej obywateli państw trzecich i uchodźców wojennych z Ukrainy w Rumunii. Sytuację ukraińskich uchodźców w Rumunii od tej w Czechach czy w Polsce różni brak dwustronnej umowy o koordynacji zasad zabezpieczenia społecznego, co poważnie ograniczyło możliwości wypłacania świadczeń obywatelom Ukrainy w tym kraju.

Podstawą prawną pozwalającą na udzielenie wsparcia dla uchodźców z Ukrainy w Rumunii są przepisy dyrektywy dotyczącej obywateli państw trzecich oraz dyrektywy o minimalnych standardach ochrony tymczasowej. Złagodzona je jednak i zdeformalizowano. Bezpośrednią przesłanką do podejmowania działań pomocowych była decyzja Rady EU 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdzająca masowy napływ wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu dyrektywy 2001/55/EC, stanowiącej podstawę objęcia tymczasową ochroną.

Generalnie rumuńskie ustawodawstwo dla obywateli państw trzecich nie daje im bezpośredniego dostępu do rynku pracy. Można go uzyskać po 3 miesiącach pobytu. Dla uchodźców z Ukrainy ten warunek zniesiono.

W przypadku uchodźców z Ukrainy 27 lutego 2022 r. wprowadzono przepisy przyznające im liczne uprawnienia i świadczenia. Z upływem czasu rozszerzano je dodatkowo, nadając szczególne prawa np. osobom starszym, gwarantując uchodźcom bezpłatny transport publiczny, dostęp do żywności i inne.

Tak szczegółowych regulacji ukazało się kilkadziesiąt.

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej dotyczącym dostępu obywateli państw trzecich do rynku pracy dla uchodźców z Ukrainy zniesiono obowiązek posiadania pozwolenia na pracę. Dostęp do usług instytucji rynku pracy zagwarantowano im bez wymogu wcześniejszego legalnego pobytu w Rumunii; wystarcza rejestracja w urzędzie pracy. Ustalono też, że dyplomy i kwalifikacje mogą być uwiarygodnione na podstawie oświadczenia. Ponadto w każdym obszarze życia – także w zatrudnieniu – wszyscy (także uchodźcy) mają zapewnione równe traktowanie.

W 2018 r. Rumunia zmieniła przepisy dotyczące obywateli państw trzecich, obniżając poziom przysługującego im wynagrodzenia minimalnego. To jednak nie zniechęca obcokrajowców do podejmowania zatrudnienia na rumuńskim rynku pracy. Bariera jest język, który stanowi główną przeszkodę w procesie integracji społecznej uchodźców w tym kraju.

Migranci wojenni z Ukrainy uzyskali w Rumunii pełny dostęp do opieki zdrowotnej, (bez wymogu zatrudnienia, jaki obowiązuje obywateli państw trzecich).

M. Stropa poinformowała, że w 2022 r. granicę między Ukrainą a Rumunią przekroczyło 3 342 209 ukraińskich uchodźców wojennych, spośród których 107 241 osób zdecydowało się pozostać na terenie Rumunii (w tym: 47 851 dzieci). Z tej zbiorowości 103 733 uchodźców ma prawo do ochrony tymczasowej. Niestety, spośród nich tylko 5007 osób pracuje. Zdecydowana większość utrzymuje się ze świadczeń, które przysługują im jako uchodźcom. Referentka podkreśliła, że dla finansów Rumunii zapewnienie adekwatnego wsparcia dla blisko 100 tys. obywateli Ukrainy stanowi bardzo poważne obciążenie.

Dr Andrzej Szybkie (dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych ZUS) mówił o polskich doświadczeniach w wykorzystaniu specjalnego prawa krajowego i umowy o zabezpieczeniu społecznym w ochronie rodzin oraz pracowników zmuszonych do ucieczki z Ukrainy z powodu wojny. Wypowiedź skoncentrowała się na działaniach realizowanych przez ZUS, który – dzięki rozwiązaniom or-

ganizacyjnym i nowym technologiom wdrożonym w okresie kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 – sprawnie przeprowadził wdrożenie nowych rozwiązań prawnych gwarantujących wsparcie dla uchodźców wojennych z Ukrainy.

Referent zaznaczył, że Polska w 2014 r. podpisała z Ukrainą dwustronną umowę dotyczącą koordynacji świadczeń. ZUS ma doświadczenia w pokonywaniu przeszkód organizacyjno-komunikacyjnych, jakie dla realizacji tej umowy przyniosła eskalacja wojny w lutym 2022 r. Zakład wprowadził tymczasowe środki szczególne w procedurach emerytalnych, w tym specjalny formularz wniosku dotyczący eksportu ukraińskich emerytur do Polski. Pośredniczy też w składaniu wniosków przez uchodźców do ukraińskiej instytucji świadczeniowej i wypłacaniu świadczeń. Wdrożył język ukraiński do obsługi (w tym zdalnej) uchodźców, przygotował formularze, ulotki informacyjne i poradniki w tym języku. 12 marca 2022 r. weszła w życie specustawa o szczególnych trybach rozpatrywania rozszczeń z ubezpieczeń społecznych, emerytur, zasiłków i innych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w przypadku wystąpienia siły wyższej.

Polska daje takie same prawa do świadczeń socjalnych dla rodzin uchodźców z Ukrainy, jakie przysługują obywatelom polskim. Przyznawane są uchodźcom na dzieci na zasadach przewidzianych w ustawach, pod warunkiem zamieszkiwania z dziećmi w Polsce, z wyjątkiem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Warunek ten nie musi być spełniony dzięki możliwości przeprowadzenia szybkiej, ustawowej procedury legalizacji pobytu w rejestrze ludności (tzw. PESEL UKR).

Łączna liczba świadczeń na dzieci, które przyznano w Polsce na podstawie specjalnej ustawy dla Ukrainy, wynosi od początku wojny 1,2 mln. Za pośrednictwem automatycznego oprogramowania obsługi świadczeń rodzinnych w ZUS ponad 95% tych świadczeń przyznano bez przetwarzania danych przez ludzi.

Łączne wydatki ZUS-u na świadczenia dla dzieci uchodźców ukraińskich wyniosły

2 mld zł (416 mln euro). Oceniając niezwykle pozytywnie wsparcie udzielane uchodźcom wojennym przez Polskę, UNICEF przekazał 100 mln zł na wypłatę świadczeń 500+ dla ukraińskich dzieci.

Dr Szybkie zdemontował też, podając dane liczbowe, pogłoski o drenowaniu przez uchodźców z Ukrainy polskiego systemu ubezpieczeń społecznych: z FUS wypłacanych jest około 460 świadczeń dla obywateli Ukrainy na kwotę 4 mln zł rocznie. Poinformował jednocześnie, że od początku zmasowanego napływu uchodźców z Ukrainy do Polski do ZUS trafia bardzo dużo zapytań od migrantów z tego kraju zainteresowanych uregulowaniem swojego statusu na rynku pracy i opłacaniem składek ubezpieczeniowych.

Prof. G. Uścińska przypomniała, że nowe techniki i technologie informatyczne do obsługi wniosków o świadczenia rodzinne ZUS wdrożył przed eskalacją konfliktu na Ukrainie; głównie w okresie pandemii koronawirusa. Okazały się one niezwykle przydatne także w kolejnej sytuacji kryzysowej, jaką jest masowy napływ uchodźców i konieczność współpracy z instytucjami kraju ogarniętego wojną.

Kończąc seminarium prof. Uścińska zwróciła uwagę, że minął rok od napaści Rosji na Ukrainę, gdzie cały czas trwają walki zbrojne. Obywatele Ukrainy nie mogą wrócić do swoich domów. Przebywają na terenie Unii Europejskiej, przemieszczając się między różnymi

państwami oraz między Unią Europejską a Ukrainą.

Przez miniony rok państwa członkowskie wypracowały rozwiązania prawne i porozumienia odnoszące się do sytuacji milionów wysiedleńców z Ukrainy oraz dobre praktyki i rozwiązania związane z pobytem, zatrudnieniem i bezpieczeństwem socjalnym tych osób. Nadal jednak potrzebne są systemowe działania, polegające na lepszej wymianie doświadczeń i dobrych praktyk między krajami Unii Europejskiej; zwłaszcza tymi, które obsługują uchodźców z Ukrainy. Z punktu widzenia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i swobody przepływu osób potrzebna jest lepsza wymiana informacji na temat tej działalności, zwłaszcza w zakresie obsługi świadczenia dla osób przemieszczających się w UE. Są to nowe zagadnienia, nowe problemy, a ich skala jest duża (na terenie Unii Europejskiej przemieszcza się kilka milionów obywateli Ukrainy).

Potrzebna jest dalsza praca systemowa, z dalszą perspektywą. Nie wystarczą działania doraźne, bo na razie nie można wskazać końca konfliktu. To są nowe zadania dla instytucji unijnych i państw członkowskich.

Prof. G. Uścińska podziękowała referentom za interesujące wystąpienia, za chęć podzielenia się z innymi swoją wiedzą i doświadczeniem. Podziękowała też gościom, członkom projektu MoveS oraz organizatorom przedsięwzięcia.