

Aktualne prace badawcze ekspertów europejskich w zakresie prawa do swobodnego przepływu osób, pracowników w UE oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

GERTRUDA UŚCIŃSKA

Institut Polityki Społecznej UW

STRESZCZENIE: *W artykule przedstawiono informacje o prowadzonych europejskich pracach badawczych, które mają na celu ocenę stosowania prawa UE w zakresie prawa do swobodnego przepływu osób (w tym pracowników) w UE oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Są one realizowane w ramach projektu FreSsco. Służą one wsparciem eksperckim państwom członkowskim i różnym instytucjom, które odpowiadają za stosowanie prawa socjalnego UE, w tym także sędziom i partnerom społecznym. Eksperti europejscy udzielają również wsparcia merytorycznego Komisji Europejskiej w formie ekspertyz i raportów oraz zapewniają związek z instytucjami i ekspertami z państwach członkowskich przez organizowanie corocznych europejskich seminariów oraz w innych formach konsultacji.*

SŁOWA KLUCZOWE: *badania europejskie w zakresie prawa do swobodnego przepływu osób, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego*

Europejska Sieć Niezależnych Ekspertów z Zakresu Swobody Przepływu Pracowników oraz Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego (FreSsco)

Celem działalności projektu (sieci) *Free Movement of Workers and Social Security Coordination* (FreSsco) jest zapewnienie wysokiej jakości ekspertyz i analiz prawnych z zakresu swobody przepływu pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹. Siedzibą projektu (sieci) jest Uniwersytet w Gandawie i firma Eftthiena, a koordynatorem prac zespołu – prof. Yves Yorens z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Gandawie.

Celem projektu (sieci) jest opracowanie raportów tematycznych, bieżące wsparcie analityczne, wymiana informacji oraz organizowanie semina-

riów i konferencji europejskich z zakresu swobody przepływu pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, a także tworzenie sieci między zainteresowanymi stronami, czyli ministerstwami, partnerami społecznymi, sędziami, ekspertami i innymi osobami.

Ekspertami w tym projekcie są osoby o uznanej pozycji międzynarodowej, posiadające wysoko ceniony dorobek w zakresie prawa socjalnego, prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Z każdego państwa członkowskiego jest mianowany jeden ekspert posiadający kompetencje w zakresie swobody przepływu pracowników oraz koordynacji zabezpieczenia społecznego. W niektórych przypadkach jest dwóch ekspertów, oddzielnie dla tych obszarów.

W roku 2014 i 2015 eksperci projektu FreSsco byli autorami licznych raportów po-

¹ Autorka jest ekspertem w tym projekcie. Jest on zresztą kontynuacją wcześniej realizowanego projektu *Training and reporting on European Social Security* (trESS). W projekcie trESS przeprowadzono bardzo wiele prac badawczych, analiz i seminariów, dzięki którym udzielono odpowiedzi i wyjaśnień Komisji Europejskiej mających na celu poprawę stosowania prawa socjalnego UE. Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1098&futureEvents=yes&limit=no>, pobrano 1.09.2015.

równawczych z tego zakresu. Udzielali bieżących wyjaśnień Komisji Europejskiej (*ad hoc request*) na ważne problemy wynikające ze stosowania prawa UE w krajach członkowskich lub potrzeby jego zmiany. W 2015 r. przedmiotem tych badań były między innymi sprawy świadczeń rodzinnych i ich kumulacji. Powstał również analityczny raport dotyczący relacji między podatkami a składkami, sumowania okresów w celu nabycia prawa do świadczeń w razie bezrobocia oraz administracyjnych procedur w zakresie potwierdzania uprawnień związanych z autoryzacją uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Analizowane były również sprawy koncepcji „pracownika” na podstawie art. 45 TFUE w przypadku niestandardowych form zatrudnienia². Na podstawie ekspertyz krajowych opracowany zostanie raport europejski w tym zakresie.

Dotychczas na poziomie europejskim eksperci krajowi przygotowywali analizy prawne i statystyczne dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach projektu trESS. Po zakończeniu tego projektu opracowania na temat swobody przepływu pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego przygotowywane są w projekcie (sieci) *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco), zapewniającym prawne wsparcie. Z kolei wsparcie i kompetencje statystyczne zapewnia projekt *The Network FMSSFE Statistics*. Czas realizacji obu projektów zaplanowano na 4 lata.

The Network FMSSFE Statistics

Projekt *The Network FMSSFE Statistics* (dalej *Network*) jest koordynowany przez Uniwersytet z Leuven. Realizuje go 5 grup (zespołów): HIVA (University of Leuven, Research Institute for Work and Society), Milieu Ltd., IRIS International research institute on social fraud (Ghent University), University of Szeged (Department of Labour Law and Social Security) oraz Eftheia.

Głównym zadaniem *Network* jest zbieranie i analizowanie właściwych i obiektywnych (miarodajnych) danych w trzech obszarach

projektu: 1) funkcjonowanie koordynacji systemów (*the functioning of the coordination system*), 2) wolny przepływ pracowników (*free movement of Workers*), 3) oszustwa i błędy (*fraud and error*).

W ramach tych zadań *Network* przygotowuje roczne raporty statystyczne, które – podobnie do FreSsco – publikuje na stronie internetowej Dyirekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej (DG EMPL)³. W ramach prac analitycznych projektu *Network* opracowano dotychczas pięć raportów, dostępnych online.

Oddelegowanie pracowników: raport na temat przenośnych dokumentów A1

Raport pt. *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2012 and 2013* (Oddelegowanie pracowników: raport na temat przenośnych dokumentów A1) opublikowany został w roku 2012 i 2013. Prezentuje on dane z analizy licznych dokumentów przenośnych A1 (poprzednio formularz E101), wydanych przez państwa członkowskie w latach 2012–2013. Dokument przenośny A1 jest oficjalnym potwierdzeniem, że właściwym ustawodawstwem z zakresu zabezpieczenia społecznego jest dane państwo wydające ten dokument. Poświadcza on, że delegowani pracownicy lub osoby pracujące w kilku krajach członkowskich płacą składki w krajach członkowskich, gdzie są ubezpieczeni, czyli w państwie, które wydało ten dokument.

Raport pokazuje dużą skalę korzystania z wyjątkowej regulacji UE, polegającej na tym, że mimo wykonywania pracy w innym państwie, składka jest płacona w kraju pochodzenia ubezpieczenia społecznego. Raport informuje m.in., że w porównaniu z 2010 r. ogólna liczba oddelegowanych wzrosła w 2012 r. o 16%, a w 2013 r. o 27%. Natomiast w 2013 r. średnio 0,6% wszystkich zatrudnionych między 15. a 64. rokiem życia była delegowana do innego kraju członkowskiego. Biorąc pod uwagę badany okres oddelegowania, około 0,19% zatrudnionych na pełny wymiar czasu pracy (*full time*) to pracownicy delegowani.

² G. Uścińska, M. Derlacz, *Comparative report 2015 “The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment”*. Questionnaire for national experts July 2015 r., raport krajowy przygotowany do raportu europejskiego w ramach projektu *Free movement of workers and Social security coordination* (FreSsco), maszynopis przekazany Komisji Europejskiej, Warszawa 2015.

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1098&furtherEvents=yes&limit=no>, pobrano 1.09.2015.

Nieprzewidziana transgraniczna opieka zdrowotna: raport z wykorzystania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego

Raport pt. *Unforeseen cross-border healthcare: report on the use of the European Health Insurance Card (EHIC) in 2013* (*Nieprzewidziana transgraniczna opieka zdrowotna: raport z wykorzystania Europejskiej Karty Ubezpieczenia Zdrowotnego*) podsumowuje szczegółowe odpowiedzi udzielone przez ekspertów krajów członkowskich w zakresie stosowania EKUZ. Pierwsza część raportu zawiera dane statystyczne dotyczące stosowania EKUZ od 1 stycznia 2013 r., a część druga prawne i praktyczne trudności w jej stosowaniu.

Jedną z istotnych konkluzji raportu mówi, że wydawanie procedur i okres ważności stosowany przez kompetentne państwa członkowskie ma wpływ na roczną liczbę wydanych kart EKUZ i na liczbę ważnych EKUZ w obiegu. W porównaniu z poprzednimi dwoma latami liczba EKUZ wydana w 2013 r. nieznacznie spadła. Z raportu wynika, że liczba EKUZ będących w obiegu zbliżyła się do 200 mln. Około 0,1% całościowych nakładów zdrowotnych wszystkich państw UE odnosi się do ochrony zdrowia (leczenia) podczas czasowych pobytów obywateli UE za granicą. Większość roszczeń o refundację rozstrzyga się między państwami członkowskimi z użyciem formularza E125. Świadczy to o rozpowszechnianiu i zrutynizowaniu procedur zwrotów i płatności.

Mimo wyczerpujących relacji państw członkowskich dotyczących praktycznych i prawnych problemów, których doświadczają, zgłaszane problemy wydają się być marginalne w porównaniu z liczbą leceń i stosowania opieki zdrowotnej w czasie tymczasowych pobytów za granicą. Wciąż jednak niektóre problemy, jak np. brak świadomości i znajomości używania EKUZ wśród ubezpieczonych osób oraz dostawców ubezpieczeń, wymaga ciągłej uwagi i działania w celu polepszenia systemu EKUZ w przeszłości.

Prawo do planowanego leczenia: raport na temat formularza S2

Raport pt. *Planned cross-border healthcare: report on S2 portable documents issued in 2013* (*Prawo do planowanego leczenia: raport na temat formu-*

larza S2) analizuje dane dotyczące stosowania w 2013 r. dokumentu przenośnego S2 (*Portable Document S2*) „Prawo do planowanego leczenia” (dawny formularz E112). Dokument ten potwierdza prawo do planowanego leczenia zdrowotnego w innym państwie niż właściwe ubezpieczonej osobie. Raport nie obejmuje jednak oceny i analizy we wszystkich krajach członkowskich. Niektóre konkluzje mogą mieć szersze odniesienia. Na przykład planowana transgraniczna opieka medyczna wydaje się być raczej ograniczona. Z badań wynika, że około 15 na 100 000 ubezpieczonych osób zostało zaopatrzonych w dokument przenośny S2 w 2013 r. w badanych krajach UE. Jednak planowana transgraniczna opieka zdrowotna jest szersza niż ta udzielona według procedury realizowanej zgodnie z dokumentem przenośnym S2, czyli prawem do planowanego leczenia zdrowotnego w innym państwie niż właściwe ubezpieczonej osobie udzielonym na podstawie zgody. Kilka państw członkowskich zgłosiło funkcjonowanie równoległych procedur, wynikających z regulacji UE oraz prawa krajowego.

Nie ma jednoznacznego uzasadnienia, jakie są główne podstawy otrzymania zgody na transgraniczną opiekę zdrowotną bez względu na procedurę jej przyznania. Badacze zauważają, że mogą mieć tu znaczenie czynniki przyciągające i wypychające (*push and pull factors may have an impact*). Jednym z możliwych powodów i jedyną właściwą dla wielu badanych krajów UE przyczyną korzystania z transgranicznej opieki zdrowotnej jest bliskość geograficzna. Z badań wynika, że około 80% odnotowanych dokumentów przenośnych S2 było wydawanych przez sąsiednie kraje.

Eksport świadczeń z tytułu bezrobocia: raport dotyczący wydanych dokumentów U2 w 2013 r.

Raport pt. *Export of unemployment benefits: report on U2 portable documents issued in 2013* dotyczył świadczeń z tytułu bezrobocia udzielonych na podstawie dokumentu U2. Okresem źródłowym zbierania danych w raporcie jest druga połowa 2013 r. Wydany dokument U2 potwierdza nabyte uprawnienie w systemie kraju, z którego się wyjeżdża. Daje osobom wyjeżdżającym możliwość zachowania ich świadczeń z tytułu bezrobocia podczas poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim.

W raporcie czytamy, że mobilność osób niezatrudnionych szukających pracy za granicą legitymujących się dokumentem przenośnym U2 jest bardzo ograniczona (około 1 na 1000 niezatrudnionych osób). Zasady eksportu tych uprawnień nie są stosowane jednakowo w całej Unii. Przykładowo niektóre kraje nie udzielają zgody na wydłużenie okresu eksportu świadczeń powyżej 6 miesięcy, podczas gdy inne to robią, jeżeli bezrobotny spełni odpowiednie kryteria. Kryteria udzielenia przedłużenia stosowane w badanych krajach są także bardzo różne. Państwa członkowskie ponoszą jednak mniejszy ciężar administracyjny w porównaniu z poprzednią procedurą, która była oparta na tradycyjnych metodach przekazywania informacji o nabytych uprawnieniach osób niezatrudnionych szukających pracy za granicą. Jednak niektóre problemy powstają wskutek opóźnień w dostarczaniu niezbędnych dokumentów między państwami, co może mieć konsekwencje w postaci niewypłacania bezrobotnym świadczeń.

Roczny raport na temat mobilności obywateli UE w 2014 r.

W 2014 r. opublikowano raport pt. *2014 Annual report on labour mobility (Roczny raport na temat mobilności obywateli UE w 2014 r.)*, którego głównym celem było dostarczenie istotnych informacji dotyczących przepływu obywateli UE zamieszkałych i/lub pracujących w innych państwa członkowskich UE. Raport został

opracowany na podstawie najnowszych dostępnych danych (głównie z 2013 r.). Koncentruje się on na kierunkach przemieszczania i zamieszkania tych osób oraz ich cechach (wiek, obywatelstwo, czas zamieszkania w innym państwie UE, miejsce zamieszkania).

Raport stwierdza, że w 2013 r. udział obywateli w wieku produkcyjnym (od 15 do 64 lat), którzy mieszkają w innym państwie UE niż państwo ich pochodzenia, wynosił około 3,1% ogółu ludności zamieszkującej 28 państw członkowskich. W EFTA udział ten wynosił około 13%. Około 50% tych osób w wieku produkcyjnym mieszka w kraju zamieszkania nie mniej niż dziesięć lat.

Podsumowanie

Na poziomie europejskim od lat są prowadzone prace badawcze, które mają na celu ocenę stosowania prawa UE w zakresie prawa do swobodnego przepływu osób (w tym pracowników) w UE oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Służą one państwom członkowskim i różnym instytucjom, które odpowiadają za ich stosowanie, w tym także sędziom i partnerom społecznym. Eksperti europejscy udzielają również wsparcia merytorycznego Komisji Europejskiej w formie ekspertyz i raportów, a także zapewniają związki z instytucjami i ekspertami z państwach członkowskich przez organizowanie corocznych europejskich seminariów oraz w innych formach konsultacji.

Current research studies by European experts on the right to free movement of workers and persons across the EU and on the coordination of social security schemes

GERTRUDA UŚCIŃSKA
Instytut Polityki Społecznej UW

SUMMARY: *The study was presented researches conduct in Europe, which aim is to evaluate using the right to free movement of persons (including employees) in the EU and the coordination of social security systems. They are realize by the project FreSSco, what is continuation of activities conducted by earlier project Tress. They serve expert support to Member States, various institutions responsible for the application of EU social law including judges and social partners. The European experts also provide substantive support to the European Commission in the form of expert opinions and reports as well as assure links with the institutions and experts from the Member States by organizing european seminars, organized annually by the experts of the project FreSSco, and other forms of consultation.*

KEY WORDS: *European research on the right to freedom of movement, coordination of social security systems*