KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.12.2018 r.
COM(2018) 789 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

na temat wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników

1. WPROWADZENIE

1.1.Dyrektywa

Swobodny przepływ pracowników jest jedną z podstawowych wolności obywateli Unii Europejskiej i jednym z filarów rynku wewnętrznego. Jest on zapisany w art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Prawo to zostało potwierdzone w prawie wtórnym, w szczególności w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii. Zostało również potwierdzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Pomimo stosunkowo stabilnego i kompletnego zestawu przepisów, jak potwierdzono w licznych sprawozdaniach[1], obywatele Unii mogą nadal napotykać praktyczne problemy przy korzystaniu ze swoich praw jako pracownicy UE. Mając na celu usunięcie rozbieżności między prawem a jego stosowaniem w praktyce, w dniu 16 kwietnia 2014 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2014/54/UE w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników[2] (zwaną dalej „dyrektywą").

W dyrektywie tej nie ustanowiono nowych praw podmiotowych dla pracowników lub członków ich rodzin ponad prawa określone w art. 45 TFUE i w rozporządzeniu 492/2011. Jej celem jest jedynie bardziej skuteczne i jednolite stosowanie i egzekwowanie istniejących praw.

1.2.Sprawozdanie

Zgodnie z art. 9 dyrektywy w niniejszym sprawozdaniu omówiono jej wdrażanie. W niniejszym sprawozdaniu omówiono również – w zakresie, w jakim pozwalają na to dostępne informacje – skuteczność dyrektywy w praktyce. Ponadto zbadano, czy konieczne są poprawki do dyrektywy w celu zagwarantowania skuteczniejszego egzekwowania prawa Unii dotyczącego swobodnego przepływu pracowników.

Sprawozdanie opiera się głównie na informacjach dotyczących środków służących transpozycji dyrektywy, o których państwa członkowskie poinformowały Komisję na podstawie art. 8 dyrektywy. Odniesienia do przepisów prawa krajowego transponujących dyrektywę można znaleźć na stronie internetowej EUR-Leksu[3]. Komisja skonsultowała się również z członkami Komitetu Doradczego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników[4], przesyłając im szczegółowy kwestionariusz[5] (zwany dalej „kwestionariuszem"), a następnie projekt sprawozdania. W stosownych przypadkach Komisja zwróciła się również o wyjaśnienia dotyczące środków wykonawczych do członków Komitetu Technicznego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników[6]. Należy zauważyć, że otrzymane informacje znacznie różniły się między sobą pod względem treści i szczegółowości. Komisja wykorzystała

[1] Zob. w szczególności s. 3–4 uzasadnienia wniosku dotyczącego dyrektywy https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054

[3] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864

[4] Komitet powołany na mocy art. 21 rozporządzenia 492/2011.

[5] W kwestionariuszu skupiono się na praktycznym wdrażaniu dyrektywy i jej skuteczności. Odpowiedzi przedstawiły rządy czternastu państw członkowskich oraz cztery krajowe organizacje związków zawodowych (do czerwca 2018 r.).

[6] Komitet powołany na mocy art. 29 rozporządzenia 492/2011.

również informacje zgromadzone przez swoją sieć ekspertów prawnych w dziedzinie mobilności wewnątrzunijnej[7].

2. PROCES TRANSPOZYCJI

Zgodnie z art. 8 dyrektywy państwa członkowskie musiały dokonać transpozycji dyrektywy do dnia 21 maja 2016 r.

Aby pomóc im w transpozycji, w listopadzie 2015 r. Komisja przedstawiła dokument roboczy, w którym bardziej szczegółowo wyjaśniła najważniejsze przepisy dyrektywy. Wdrażanie dyrektywy było przedmiotem rozmów podczas kilku posiedzeń wymienionych wyżej komitetów w latach 2015–2018.

Przed upływem terminu transpozycji jednak tylko siedem państw członkowskich[8] zgłosiło środki, które zapewniły pełną transpozycję dyrektywy.

We wrześniu 2016 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 12 państwom członkowskim[9], które nadal nie powiadomiły o pełnej transpozycji dyrektywy. W listopadzie 2017 r. dwa ostatnie państwa[10] powiadomiły o pełnej transpozycji. W związku z tym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały zakończone.

Obecnie Komisja kończy swoją analizę zgodności środków krajowych mających zapewnić właściwe wdrażanie dyrektywy. W ramach trwającego badania zgodności Komisja pozostaje w kontakcie z państwami członkowskimi w kwestiach poruszonych w niniejszym sprawozdaniu.

3. WDRAŻANIE DYREKTYWY

Dyrektywa była transponowana na różne sposoby. Większość państw członkowskich wprowadziła zmiany w swoich przepisach krajowych. Zakres zmian był jednak bardzo różny — od jednego szczegółowego aktu (Grecja, Cypr, Malta, Portugalia) po zmiany w dziesiątkach aktów prawnych (Litwa, Rumunia). Dania, Francja, Hiszpania, Włochy, Niderlandy oraz Zjednoczone Królestwo uznały, że ich przepisy krajowe są już zgodne z dyrektywą i dalsze środki ustawodawcze nie są konieczne. W Belgii i Austrii dyrektywa jest transponowana w drodze aktów prawnych zarówno na poziomie federalnym, jak i regionalnym. Żadne państwo członkowskie nie zgłosiło wdrażania przepisów dyrektywy w drodze układów zbiorowych.

Zasadniczo państwa członkowskie przewidziały środki o charakterze nielegislacyjnym w celu wdrożenia przepisów związanych w szczególności z funkcjonowaniem organów (zob. 3.3) lub zwiększeniem dostępu do informacji (wysokiej jakości) (zob. 3.5).

3.1. Podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania (art. 1 i 2)

[7] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=1098
[8] FI, DE, IE, IT, MT, NL i SE.
[9] CZ, DK, EE, EL, FR, CY, LT, LU, HU, AT, PT i RO.
[10] CZ i LU.

Jeszcze przed przyjęciem dyrektywy państwa członkowskie musiały zapewnić, aby ich przepisy w zakresie swobodnego przepływu miały zastosowanie do wszystkich kategorii osób oraz obejmowały wszystkie kwestie, o których mowa w art. 45 TFUE, w sposób niedyskryminujący. Biorąc pod uwagę fakt, że w art. 1 i 2 dyrektywy zachowano zakres art. 45 TFUE oraz rozporządzenia 492/2011, które to akty są bezpośrednio stosowane, nie ustanowiono nowych obowiązków dla państw członkowskich w zakresie transpozycji. Obydwa artykuły skłoniły jednak niektóre państwa członkowskie[11] do sprawdzenia, czy ich istniejące przepisy krajowe są faktycznie zgodne z podmiotowym i przedmiotowym zakresem wymienionych wyżej przepisów.

3.2.Ochrona praw (art. 3)

Wszystkie państwa członkowskie zapewniają dostęp do procedur sądowych umożliwiających pracownikom unijnym oraz ich rodzinom ochronę praw przyznanych im w art. 45 TFUE oraz w rozporządzeniu 492/2011, jeżeli uznają oni, że prawa te zostały naruszone. Dostęp ten gwarantują przeważnie przepisy proceduralne w sprawie ogólnie pojętej niedyskryminacji, które istniały jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy. W niektórych państwach[12] istnieją szczegółowe przepisy dotyczące dostępu do sądów dla pracowników cudzoziemców. Zgodnie z wymogami dyrektywy nie istnieją żadne ograniczenia co do ochrony naruszonych praw, nawet po ustaniu stosunku, w ramach którego miało wystąpić takie ograniczenie, przeszkoda lub dyskryminacja.

Stowarzyszenia, organizacje (w tym partnerzy społeczni) lub inne podmioty, które na mocy przepisów krajowych mają prawnie uzasadniony interes w zapewnianiu przestrzegania dyrektywy, mają prawo uczestniczyć w postępowaniach sądowych lub administracyjnych w imieniu pracowników unijnych lub w celu udzielenia im wsparcia. Dotyczy to wszystkich państw członkowskich poza Włochami, w których związki zawodowe mają, jak się wydaje, możliwość uczestniczenia w postępowaniach wyłącznie w przypadku zbiorowej dyskryminacji.

Jeżeli chodzi o ochronę przeciwko represjom, w większości państw środki ochrony pracowników unijnych przed niekorzystnym traktowaniem lub niekorzystnymi konsekwencjami uregulowano w krajowych przepisach antydyskryminacyjnych lub przepisach dotyczących zatrudnienia. Tylko Cypr i Malta przyjęły przepisy szczególne dotyczące represji po transpozycji dyrektywy. Wydaje się, że na Litwie i w Portugalii ochrona ogranicza się wyłącznie do stosunków pracy, a zatem nie zapewnia się ochrony na przykład osób poszukujących pracy, które potencjalnie mogą stać się ofiarą represji ze strony organów publicznych.

Informacje na temat wdrażania przepisów art. 3 w praktyce są bardzo ograniczone. W odpowiedzi na kwestionariusz jedynie w odpowiedzi litewskich związków zawodowych wymieniono cztery sprawy dotyczące kwestii objętych dyrektywą, które w ostatnim czasie zostały skierowane do sądów krajowych. Estonia wspomniała o dwóch skargach, którymi

[11] Na przykład BG, CY, LT, MT, AT i RO.

[12] BG i ES.

zajmowały się organy pozasądowe w 2017 r. Dotyczyły one niektórych praktyk instytucji publicznych w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych oraz przyznawania prawa do pobytu dla członka rodziny obywatela Unii. Niemcy i Litwa poinformowały o przypadkach zaangażowania się organizacji w procedury sądowe/administracyjne w celu udzielenia wsparcia pracownikom.

Brak informacji można wyjaśnić faktem, iż dyrektywa została wdrożona niedawno, organy ds. swobodnego przepływu (art. 4) nie zgromadziły jeszcze takich informacji lub takie przypadki nie zostały jeszcze pogrupowane na podstawie dyskryminacji przeciwko pracownikom unijnym ze względu na obywatelstwo.

3.3.Organ (lub organy) promujące równe traktowanie (art. 4)

Dyrektywa jest innowacyjna, ponieważ zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia struktury/organu, którego zadaniem jest promowanie równego traktowania pracowników unijnych i członków ich rodzin ze względu na obywatelstwo, a także zajmowanie się nieuzasadnionymi ograniczeniami i przeszkodami w zakresie ich prawa do swobodnego przepływu.

Wyznaczenie organu i wykonanie zadań

Od listopada 2017 r. we wszystkich państwach członkowskich wyznaczono organy ds. swobodnego przepływu, chociaż we Francji, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie fakt ten nie został ogłoszony zgodnie z wymogami art. 6 ust. 1. Państwa te nie przyjęły żadnych aktów prawnych wdrażających dyrektywę. Na stronach internetowych wspomnianych organów nie ma również żadnej wzmianki o tym, że są to organy działające do celów dyrektywy lub że realizują one zadania określone w dyrektywie. Komisja Europejska udostępnia wykaz organów online[13].

W przeważającej większości państw członkowskich rolę organu ds. swobodnego przepływu przydzielono istniejącym strukturom, z wyjątkiem Niemiec i Słowenii, gdzie utworzono nową strukturę. Jeżeli chodzi o rodzaj organu, w 20 państwach członkowskich rozszerzono kompetencje instytucji ds. równości tak, aby zajmowały się one kwestiami dyskryminacji pracowników unijnych i członków ich rodzin ze względu na obywatelstwo. Drugim najczęściej występującym rodzajem organów są organizacje odpowiedzialne za rynek pracy (takie jak publiczne służby zatrudnienia lub EURES oraz inspektoraty pracy) oraz ministerstwa pracy. Co nietypowe, w Austrii do organów tych należą federalne i regionalne izby pracy, natomiast w Szwecji jest to Krajowa Rada Handlu, będąca organem odpowiedzialnym za rynek wewnętrzny w tym państwie.

Jeżeli chodzi o zadania wykonywane przez organy, niektóre państwa członkowskie twierdzą, że ich organ wykonuje wszystkie zadania wymienione w dyrektywie, chociaż niektóre z nich

[13] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=pl

nie są wyraźnie wymienione w statucie takiego organu i nie ma żadnych konkretnych przykładów na ich wykonywanie przez ten organ. Zadania, które nie zostały wymienione, obejmują przeprowadzanie badań i analiz na temat przeszkód w swobodnym przepływie, a także wydawanie zaleceń w odniesieniu do wszelkich kwestii związanych z nieuzasadnionymi ograniczeniami i przeszkodami lub dyskryminacją. Wydaje się, że w przypadku Łotwy, Słowacji, Włoch i Zjednoczonego Królestwa nie wszystkie zadania wchodzą w zakres obowiązków organów.

Ponadto, poza dyskryminacją ze względu na obywatelstwo, przepisy UE dotyczące swobodnego przepływu pracowników nie zezwalają również na nieuzasadnione ograniczenia ani na przeszkody w swobodnym przemieszczaniu się. Czas pokaże, czy organy wyznaczone do wdrażania dyrektywy zajmą się tą kwestią w praktyce.

Jak wynika z odpowiedzi na kwestionariusz, główne działania realizowane przez organy w praktyce pokrywają się z zadaniami określonymi w dyrektywie. Większość państw skupia się na: 1) świadczeniu pomocy, która polega przede wszystkim na udzielaniu informacji i porad prawnych; 2) zwiększaniu świadomości na temat praw w zakresie swobodnego przemieszczania się oraz działalności organów z wykorzystaniem różnych kanałów informacyjnych; lub 3) zacieśnianiu współpracy z innymi zainteresowanymi stronami. Niektóre państwa[14] wykorzystują aplikacje mediów społecznościowych (lub planują to zrobić), aby dotrzeć do osób potrzebujących informacji.

Najlepsze praktyki w Niderlandach: wykorzystanie aplikacji mediów społecznościowych

W Niderlandach Służba Informacji Publicznej odpowiada na pytania za pośrednictwem Twittera, Facebooka i WhatsAppa.

Jak dotąd jednak informacje na temat tego, jak często organy udzielają porad prawnych lub innej pomocy, są bardzo ograniczone. W odpowiedzi na kwestionariusz zaledwie kilka państw[15] wskazało, jak często udzielają takiej pomocy.

Badania, analizy lub sprawozdania na temat swobodnego przepływu pracowników zrealizowano (lub zaplanowano) tylko w siedmiu państwach członkowskich[16]. Ważne jest, aby informacje na temat przeszkód, ograniczeń oraz dyskryminacji były gromadzone, oceniane i rozpowszechniane wśród obywateli. Może to nie tylko zwiększyć ogólną świadomość praw i procedur służących ich ochronie, ale również powstrzymać niektórych pracodawców i administracje przed stosowaniem takich praktyk.

Najlepsze praktyki w Danii: badanie na temat przeszkód

W Danii stosowny organ prowadzi badanie wśród właściwych organów dotyczące przypadków przeszkód/dyskryminacji, które wchodzą w zakres ich kompetencji.

[14] DE, MT, NL.

[15] DK, DE, EE, HR, MT i SI.

[16] DE, DK, EL, AT, SI, FI i SE.

Możliwość zapewnienia niezależnego wykonywania zadań określonych w art. 4 ust. 2 lit. a), c) i d) jest najważniejszym elementem ochrony mobilnych pracowników unijnych.

Jak wspomniano wyżej, organy ds. równości zostały wyznaczone jako organy ds. swobodnego przepływu w ponad połowie państw członkowskich. Nadal istnieją znaczne różnice między tymi organami dotyczące zakresu ich kompetencji, uprawnień, struktur i zasobów[17].

Niezależność organów jest szczególnie istotna w państwach, w których nie są to samodzielne struktury, które mogłyby, jako takie, zapewnić przynajmniej pewien stopnień niezależności. Należy zwrócić szczególną uwagę na niezależność pomocy prawnej udzielanej osobom objętym dyrektywą. Wydaje się, że w przypadku Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Hiszpanii, Łotwy, Polski, Słowacji, Węgier i Zjednoczonego Królestwa niezależność tę można zakwestionować.

W odpowiedziach na kwestionariusz wskazano tylko dwa organy[18], które jak dotąd zajmowały się skargami dotyczącymi swobodnego przepływu.

Dyrektywa wymaga, aby państwa członkowskie zapewniły bezpłatną pomoc w postępowaniach sądowych, udzielaną w sposób niedyskryminujący, dla osób nieposiadających wystarczających środków. W Chorwacji cudzoziemcy, którzy przebywają tam tymczasowo, są uprawnieni do bezpłatnej pomocy prawnej zgodnie z zasadą wzajemności. Francja nie dostarczyła wymaganego wyjaśnienia dotyczącego sposobu wdrażania tego przepisu. Jedynie Austria, Estonia, Grecja oraz związki zawodowe na Litwie wykazały faktyczne udzielanie niezależnej pomocy w postępowaniach prawnych.

Prawidłowe funkcjonowanie organów

Aby organy prawidłowo wykonywały swoje zadania, należy przydzielić im wystarczające zasoby. Jest to szczególnie istotne tam, gdzie dyrektywa jest wdrażana poprzez przydzielenie dodatkowych zadań istniejącym organom (art. 4 ust. 1 w związku z motywem 18). Większość państw poruszyła tę kwestię. Wiele państw boryka się z ograniczeniami finansowymi i próbuje osiągnąć lepsze rezultaty przy mniejszych nakładach. Dodatkowe obciążenie pracą organów różni się znacznie w zależności od liczby przyjeżdżających i wyjeżdżających pracowników mobilnych. Ponadto w niektórych państwach członkowskich organy wykonywały zadania podobne do tych, które określono w dyrektywie, jeszcze przed ich wyznaczeniem.

Zaledwie kilka państw członkowskich[19] wspomniało wyraźnie o przydzieleniu

Najlepsze praktyki w Słowenii: projekt w ramach EFS

W Słowenii projekt „Rozwój usług ułatwiających mobilność transnarodową pracowników", realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, pomaga zwiększyć możliwości organów.

[17] Aby uzyskać więcej informacji, zob. wspólne sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2000/43/WE oraz dyrektywy Rady 2000/78/WE (COM(2014) 2 final, 17.1.2014) oraz sprawozdanie ze stosowania dyrektywy Rady 2004/113/WE (COM(2015)190 final, 5.5.2015.

[18] DE i LT.

[19] Takie jak: CZ, DE, EL, SI i SE.

dodatkowych zasobów na wykonywanie nowych zadań.

Komisja będzie monitorować przypadki, w których brak dodatkowych zasobów powoduje, że organ nie jest w stanie odpowiednio wykonywać zadań przewidzianych w dyrektywie.

W 11 państwach członkowskich wyznaczono kilka organów. Ważna jest zatem, zgodnie z wymogiem w art. 4 ust. 5, odpowiednia koordynacja ich zadań.

W większości państw członkowskich istnieją formalne przepisy zobowiązujące organy krajowe do współpracy lub wzajemnego przekazywania sobie istotnych informacji albo państwa te w inny sposób wyznaczają jeden z organów na „organ koordynujący". Wydaje się jednak, że w niektórych państwach członkowskich[20] nie wprowadzono żadnych takich środków.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby ich organy nie tylko współpracowały z organami w innych państwach członkowskich, ale również korzystały z usług istniejących podmiotów udzielających informacji i pomocy na poziomie Unii. Należą do nich: Twoja Europa, SOLVIT, EURES, Europejska Sieć Przedsiębiorczości oraz punkty kompleksowej obsługi. Większość odpowiedzi na kwestionariusz potwierdza istnienie takich kontaktów[21]. Wydaje się jednak, że są one ograniczone lub nawiązywane ad hoc, ponieważ prawdopodobnie nie istnieją jeszcze żadne konkretne procedury ani opracowane praktyki dotyczące sposobu współpracy.

Najlepsze praktyki w Niemczech: współpraca regionalna

W Niemczech realizowany jest specjalny projekt mający na celu usprawnienie procedur w publicznych agencjach pośrednictwa pracy w przypadku zajmowania się obywatelami Unii oraz wspieranie regionalnej współpracy służb migracyjnych i służb zatrudnienia w kontekście dostępu do usług w zakresie zatrudnienia.

Wiele państw członkowskich stara się usprawnić funkcjonowanie organów, próbując rozwiązywać trudności napotykane przez nie podczas wykonywania zadań, a także zwiększać ich możliwości. Działania te obejmują: opracowywanie programów prac/planów strategicznych; tworzenie partnerstwa z zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym oraz organami w innych państwach; zwiększanie dostępu do informacji i usług; organizowanie seminariów i szkoleń dla urzędników w celu poszerzenia ich wiedzy fachowej w zakresie swobodnego przepływu pracowników.

3.4. Promowanie dialogu z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi (art. 5)

[20] Np. LT, AT, PL, SK i UK.

[21] LV, NL, AT i FI podkreślają znaczenie kontaktów, w szczególności w ramach działań EURES-u, SOLVIT-u oraz europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Wymieniono również Equinet, tj. europejską sieć organów ds. równości (http://www.equineteurope.org/) zrzeszającą 18 organów jako odpowiednią platformę do nawiązywania kontaktów w szczególności z organami z innych państw członkowskich.

Ramy legislacyjne państw członkowskich przewidują możliwość dialogu z zainteresowanymi stronami. W wielu państwach taki dialog rzadko jednak dotyczy konkretnie swobodnego przepływu pracowników (z wyjątkiem np. Bułgarii), nie jest regularny i nie obejmuje w wyraźny sposób organizacji pozarządowych[22].

3.5. Usprawnienie dostarczania informacji na poziomie krajowym pracownikom unijnym i członkom ich rodzin (art. 6)

Informacje na temat praw w zakresie swobodnego przemieszczania się są dostępne we wszystkich państwach. Z uwagi jednak na względnie wysokie normy jakości ustanowione w dyrektywie (ust. 2) zapewnienie, aby takie informacje były wszechstronne, aktualne, zrozumiałe i dostępne w kilku językach, w większości przypadków pozostaje wyzwaniem. W niektórych przypadkach informacje są rozproszone na różnych krajowych stronach internetowych, przez co są trudno dostępne i niepełne[23]. W wielu państwach proces dostarczania informacji wciąż nie został zakończony, nadal tworzy się nowe strony internetowe lub zmienia strony istniejące, opracowuje się ulotki lub przeprowadza kampanie informacyjne.

Państwa członkowskie powinny nadal dbać o to, aby zainteresowane osoby wiedziały o istnieniu organów oraz wsparciu, jakiego organy te udzielają. Takie źródło informacji powinno uzupełniać istniejące platformy, takie jak: doradcy EURES[24], SOLVIT[25] oraz Twoja Europa – Porady[26], które służą wsparciem ponad 11,8 mln mobilnych obywateli unijnych w wieku produkcyjnym, mieszkającym poza państwem, którego są obywatelami[27,28]. Te informacje mogą również zachęcić przemieszczających się obywateli do zgłaszania przypadków dyskryminacji oraz do ochrony swoich praw.

3.6. Inne przepisy (art. 7, motyw 15 i 28)

W art. 7 ust. 2 wyraźnie stwierdza się, że państwa członkowskie mogą według własnego uznania rozszerzać kompetencje organów w celu objęcia ich zakresem również niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo wszystkich obywateli unijnych i członków ich rodzin korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, które zapisano w art. 21

[22] Na przykład w IE, HR, IT, HU, MT, PL, SK i UK.

[23] Na przykład w DK, HR i LT.

[24] W 2016 r. doradcy EURES, którzy są do dyspozycji we wszystkich państwach członkowskich, udzielili pomocy pracownikom i pracodawcom unijnym ponad 45 000 razy (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm).

[25] W 2016 r. SOLVIT zajął się 34 sprawami dotyczącymi swobodnego przepływu pracowników. http://ec.europa.eu/solvit/

[26] W 2016 r. portal Twoja Europa – Porady udzielił porad w kwestiach związanych z prawami pracowniczymi i rodzinnymi oraz świadczeniami społecznymi w ponad 2 500 przypadkach. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

[27] https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

[28] Liczba obywateli unijnych mieszkających i pracujących w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami, wynosi ok. 17 mln (dane statystyczne Eurostatu na temat migracji [migr_pop1ctz] 2017).

TFUE. Jak wspomniano wyżej, w ponad połowie państw członkowskich organy ds. równości, do których już wcześniej mogli się zgłaszać wszyscy obywatele unijni, zostały wyznaczone jako organy ds. swobodnego przepływu na mocy dyrektywy. Niektóre państwa[29] po wdrożeniu dyrektywy rozszerzyły zakres kompetencji organów, aby objąć nim wszystkich obywateli unijnych. Zasadniczo w większości państw członkowskich kompetencje organów obejmują wszystkich obywateli unijnych[30].

W motywie 15 dyrektywy zachęca się państwa członkowskie do przeglądu wdrożenia wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych, jak przewidziano w zaleceniu Komisji z dnia 11 czerwca 2013 r.[31]. Tylko w trzech odpowiedziach na kwestionariusz[32] potwierdzono istnienie takich mechanizmów dochodzenia roszczeń, chociaż nie zawsze jest jasne, czy uwzględniają one kwestie objęte zakresem dyrektywy. Sprawozdanie Komisji z dnia 26 stycznia 2018 r.[33] zawiera bardziej szczegółowe informacje na temat postępów państw członkowskich we wdrażaniu mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych.

Zgodne z motywem 28 Komisja przeanalizowała również ewentualne trudności napotykane przez młodych absolwentów poszukujących zatrudnienia w Unii oraz pochodzących z państw trzecich małżonków pracowników unijnych.

W odpowiedziach na kwestionariusz respondenci wymieniali uznawanie kwalifikacji jako największą trudność napotykaną przez młodych absolwentów. Inne poruszane kwestie, takie jak niskie wynagrodzenie dla osób nieposiadających doświadczenia oraz konieczność posiadania praktycznych umiejętności w celu znalezienia pracy, nie odnoszą się bezpośrednio do przepisów dotyczących swobodnego przepływu. Jeżeli chodzi o małżonków pochodzących z państw trzecich, jako często występujące trudności wskazano długie procedury lub nadmierne wymogi administracyjne (np. obowiązek „legalizacji" aktów małżeństwa oraz wymogi językowe) w celu uzyskania wizy, dokumentów pobytowych lub numerów zabezpieczenia społecznego, lub w celu uzyskania dostępu do infrastruktury publicznej w ogóle. Taką trudność stanowi również brak znajomości lokalnego języka przez małżonków. Jako ogólny problem wskazano także złożoność przepisów krajowych.

Niektóre z wymienionych trudności napotykanych przez pracowników unijnych wynikają z niewłaściwego stosowania prawa Unii przez organy krajowe lub podmioty prywatne. Jest to jeden z problemów, do rozwiązania których dąży się w dyrektywie przez zwiększenie możliwości obywateli w zakresie ochrony ich praw, udzielanie pomocy przez odpowiednie organy oraz zwiększenie dostępu do informacji.

4. MOŻLIWE ZMIANY I INNE POPRAWKI

[29] Na przykład BG i SI.

[30] Z wyjątkiem DK, DE, HR, LV i SE.

[31] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_201_R_NS0013

[32] DK, LT i SI.

[33] http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49502

W kwestionariuszu zapytano organy państw członkowskich oraz partnerów społecznych, czy dostrzegają konieczność wprowadzenia zmian do dyrektywy (lub innych przepisów dotyczących swobodnego przepływu pracowników). We wszystkich odpowiedziach stwierdzono, że na tym etapie nie są konieczne żadne zmiany ustawodawcze oraz że należy raczej skoncentrować wysiłki na odpowiednim wdrażaniu obowiązujących przepisów. W związku z tym Komisja przypomina o swoim wniosku dotyczącym ustanowienia Europejskiego Urzędu ds. Pracy[34], który przedstawiła jako część pakietu dotyczącego sprawiedliwości społecznej w dniu 13 marca 2018 r. Wniosek ten ma na celu zwiększenie sprawiedliwości transgranicznej mobilności pracowników w Europie. Europejskiemu Urzędowi ds. Pracy powierzono między innymi cel ułatwiania osobom fizycznym i pracodawcom korzystania z ich prawa do swobodnego przemieszczania się przez zapewnienie bardziej wszechstronnych i łatwo dostępnych informacji i usług. Urząd ten będzie skupiał się również na tworzeniu lepszych i bardziej efektywnych warunków towarzyszących mobilności pracowników w Europie dzięki bliższej współpracy między organami krajowymi. Dlatego również Komisja nie uważa, że na obecnym etapie należy zaproponować zmiany do dyrektywy.

5. WNIOSKI

Z analizy krajowych środków transpozycji wynika, że zgodność z częścią przepisów dyrektywy zapewniono już wcześniej dzięki instrumentom krajowym istniejącym w momencie jej wejścia w życie. Zmiany ustawodawcze w wielu państwach ograniczyły się do transpozycji art. 4 dotyczącego wyznaczenia organu promującego równe traktowanie.

Dyrektywa już obowiązuje i Komisja nie wykryła poważnych problemów niezgodności wśród krajowych środków transpozycji. Osiągnięcie celów dyrektywy wymaga jednak jeszcze podjęcia wielu praktycznych działań. Wyzwaniem dla wielu państw członkowskich pozostaje zapewnienie, aby narzędzia ustanowione na mocy dyrektywy, takie jak wyznaczone organy, przynosiły faktyczne rezultaty.

Z uwagi na opóźnienie wielu państw w transponowaniu dyrektywy oraz stosunkowo krótki okres jej stosowania w praktyce, na tym etapie nie można wyciągnąć ostatecznych wniosków.

Z odpowiedzi na kwestionariusz wynika jednak, że dyrektywa ma pozytywny wpływ na wszystkie zainteresowane strony. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż dyrektywa zapewniła większą pewność prawa oraz przejrzystość dla pracowników, pracodawców i administracji dzięki określeniu praw w zakresie swobodnego przemieszczania się oraz przepisów służących ich lepszemu egzekwowaniu. Dyrektywa zapewniła również dostępność wsparcia ze strony organów dla wszystkich potrzebujących podmiotów i podkreśla się w niej, że właściwe wdrażanie przepisów UE dotyczących swobodnego przepływu pracowników jest ważnym zadaniem krajowych administracji.

Trudno jest, o ile w ogóle jest to możliwe, ocenić, w jakim stopniu wdrażanie dyrektywy pomogło zwiększyć świadomość obywateli Unii w zakresie ich praw do swobodnego

[34] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy (COM(2018) 131 final, 13.3.2018).

przemieszczania się. Badanie Eurobarometru[35] wykazało, że coraz więcej obywateli UE jest bardziej świadomych swoich praw. Najnowsze inicjatywy Unii[36] w tej dziedzinie, a także wniosek dotyczący ustanowienia Europejskiego Urzędu ds. Pracy, powinny jeszcze bardziej przyczynić się do zwiększenia świadomości na temat najważniejszych praw w zakresie swobodnego przemieszczania się.

Komisja będzie dalej monitorowała wdrażanie dyrektywy. W tym celu będzie również wykorzystywać dane zgromadzone w rocznym sprawozdaniu na temat mobilności wewnątrz UE, które zawiera informacje na temat mobilności transgranicznej na terytorium UE oraz możliwych powiązanych przeszkód w takiej mobilności (zob. przypis 27). Komisja będzie dalej współpracować z państwami członkowskimi w celu zapewnienia pełnej i całkowitej transpozycji i wdrożenia dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich.

Komisja będzie wspierać wysiłki państw członkowskich w prawidłowym wdrażaniu dyrektywy. W szczególności Komisja będzie wspierać współpracę między organami; zapewni synergie między istniejącymi podmiotami udzielającymi informacji i pomocy na poziomie Unii, a także pomoże państwom członkowskim poprawić jakość informacji przekazywanych na krajowych stronach internetowych oraz zwiększyć świadomość pracowników unijnych w zakresie przysługujących im praw.

[35] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867

[36] Zob. również wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego zapewniającego dostęp do informacji, procedur, usług wsparcia i rozwiązywania problemów (COM(2017) 256 2.5.2017).