

ARTYKUŁ NAUKOWY

Projekt **MOBILEurope**

Hiszpański ekspert krajowy

Projekt **MOBILEurope**¹ ma na celu przeprowadzenie analizy stosunków przemysłowych na poziomie UE i krajów kandydujących, identyfikując zbieżności i różnice między nimi, poprzez wymianę informacji i doświadczeń między partnerami. Głównym zadaniem będzie więc „*opracowanie zaleceń i wniosków zmierzających do poprawy teorii i praktyki związanej z mobilnością pracowników w Europie*”. Opieramy się przy tym za fundamentalnej zasadzie *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* dotyczącej **swobody przepływu pracowników**, która jako podstawowe prawo przewiduje prawo do przemieszczania się i zamieszkania pracownika, prawo wjazdu i pobytu członków rodziny oraz prawo do pracy w innym państwie członkowskim. Należy jednak zaznaczyć, że prawom tym towarzyszą pewne ograniczenia.

W tym artykule postaramy się omówić niektóre aspekty związane z wpływem kryzysu zdrowotnego związanego z COVID-19 na pracowników mobilnych w zakresie zatrudnienia, warunków pracy i ochrony socjalnej. Zidentyfikujemy również rolę i wpływ dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych w celu złagodzenia wyzwań związanych z tą pandemią.

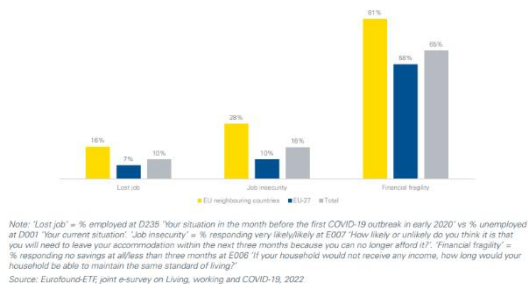
Nie jest tajemnicą, że w ciągu ostatnich trzech lat pandemia COVID-19 spowodowała liczne problemy dla całego społeczeństwa pod wieloma względami. Być może jeden z najpoważniejszych z nich dotyczył świata pracy, który jest ściśle związany z poważnymi przemianami w systemie społecznym.

Wiele przedsiębiorstw zostało zamkniętych, co w konsekwencji doprowadziło do utraty miejsc pracy, uderzając w szczególności w najbardziej niepewnych pracowników, mniej stabilnych i o gorszych warunkach zatrudnienia, związanych z

¹ Projekt **MOBILEurope**, *Negocjacje zbiorowe dla pracowników mobilnych w Europie podczas pandemii COVID-19. Pracownicy przygraniczni, tymczasowi i migrujący* jest finansowany przez Unię Europejską, a jego liderem jest *Coalición Sindical Independiente de Trabajadores de Madrid, CSIT UNIÓN PROFESIONAL* z Hiszpanii, z udziałem specjalistów z prestiżowych europejskich uniwersytetów: Uniwersytet w Belgradzie - Filozofski fakultet, UB-FF w Serbii; Uniwersytet w Tesalii, UTH w Grecji, Uniwersytet NOVA w Lizbonie w Portugalii, Uniwersytet św. Cyryla i Metodego, UKIM w Macedonii Północnej oraz z Instytutu Spraw Publicznych w Polsce.



Figure 1: Exposure to poverty (% for three indicators)



sektorami takimi jak sektor usług². W tym kontekście ONZ posunęła się nawet do stwierdzenia, że pandemia COVID-19 „wywróciła świat pracy do góry nogami” (ONZ, 2020: 2).

Niezależnie od ogólnej sytuacji w świecie pracy³, istnieje kategoria pracowników, którzy ze względu na swoją szczególną wrażliwość zostali szczególnie dotknięci przez COVID-19 pod względem ich

działalności zawodowej: *pracownicy mobilni*, którzy ucierpieli między innymi z powodu zamknięcia granic, braku świadczeń socjalnych lub zdrowotnych lub braku odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny pracy w ich miejscach pracy.

Kogo uznajemy za pracowników mobilnych?

W naszym artykule skupimy się na trzech grupach w tej kategorii: *pracownikach przygranicznych, sezonowych i migrujących*.

Pracownicy przygraniczni są zdefiniowani w rozporządzeniu 883/2004/UE jako: „każdą osobę wykonującą pracę najemną lub na własny rachunek w państwie członkowskim, która zamieszkuje na terytorium innego Państwa Członkowskiego, gdzie co do zasady powraca każdego dnia lub co najmniej raz w tygodniu”. Jest to cecha, która odróżnia ich od pracowników migrujących.

Definicja ta ma jednak zastosowanie wyłącznie do ochrony socjalnej danych pracowników w Unii Europejskiej. W przypadku kwestii podatkowych odwołuje się do bardziej restrykcyjnych definicji i dwustronne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, które określają system podatkowy dla tych pracowników, narzucając kryterium przestrzenne jako element składowy pojęcia pracy przygranicznej.

Z kolei *dyrektywa 2014/36* definiuje *pracowników sezonowych (lub tymczasowych)* jako: „obywatela państwa trzeciego, który zachowuje główne miejsce pobytu w państwie trzecim, lecz przebywa legalnie i tymczasowo na terytorium państwa członkowskiego w celu wykonywania prac uzależnionych od rytmu sezonowego na podstawie jednej lub kilku umów o pracę zawartych na czas określony bezpośrednio

² MOP (ILO Monitor: COVID-19... 2) wskazała, że 81 milionów osób stało się nieaktywnych zawodowo z powodu niekorzystnych warunków gospodarczych, w porównaniu z 33 milionami, które straciły pracę, ale nie wycofały się z rynku pracy. W pierwszej połowie 2020 r. (World Employment... 12) nastąpił spadek dochodów z pracy o 5,3%, osiągając 8,3% do końca roku, dotyczy to przede wszystkim kobiet, młodych ludzi i pracowników o niższych kwalifikacjach.

³ Por. Raport EURES: *Shortages and Surpluses Dashboard, 2022*



między tym obywatelem państwa trzeciego a pracodawcą posiadającym siedzibę w danym państwie członkowskim”⁴, obejmując zarówno obywateli UE, jak i obywateli państw trzecich.

Wraz z nadejściem pandemii COVID-19 UE ustanowiła wytyczne dotyczące przemieszczania się tych pracowników oraz ograniczenia dotyczące podróży innych niż niezbędne⁵.

Wreszcie, pracownik migrujący (lub imigrant) to, zgodnie z definicją przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ z 1990 r.: „każda osoba, która ma być zaangażowana, jest zaangażowana lub była zaangażowana w działalność zarobkową w państwie, którego nie jest obywatelem”. Definicja ta, biorąc pod uwagę jej zakres, może również obejmować wyżej wymienionych pracowników przygranicznych lub sezonowych. Różnica polega na tym, że pracownik migrujący całkowicie opuszcza swój kraj pochodzenia, aby pracować i mieszkać w innym kraju.

Wpływ pandemii na pracę (i życie) obywateli UE

Raport EUROFOUND i ETF „*Życie, praca i Covid-19 w Unii Europejskiej i 10 krajach sąsiadujących z UE*” rozpoczyna się od badania przeprowadzonego na początku 2020 r., które zostało zakończone wiosną 2022 r. Było ono przeprowadzone za pośrednictwem ankiet w 27 krajach UE i w 10 krajach sąsiadujących: Albanii, Gruzji, Jordanii, Kosowie, Libanie, Mołdawii, Maroku, Macedonii Północnej, Palestynie i

⁴ W ramach UE pracownicy ci dysponują przepisami prawnymi, które można zasadniczo podsumować w następujący sposób: rozporządzenie 492/2011, w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii; dyrektywa 2020/1057, w sprawie delegowania pracowników; dyrektywa 2008/14, w sprawie pracy tymczasowej; wspomniane już Rozporządzenie 883/2004, w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego; lub Dyrektywa 2014/36, w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego

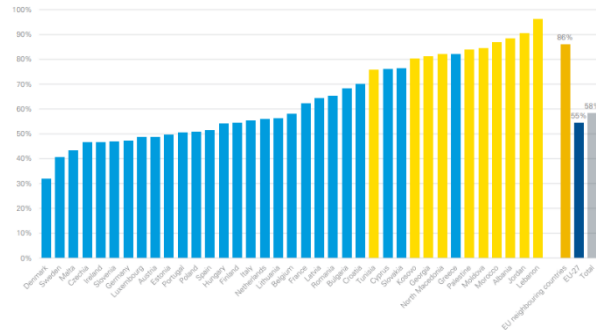
⁵ W dniu 14 czerwca 2021 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie w sprawie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID-19, które poświadcza szczepienie, wykonanie testu diagnostycznego lub wyzdrowienie, jest prawnie ważne w całej UE i obowiązuje do dnia 30 czerwca 2023 r. W rozporządzeniu tym ustanowiono prawo wszystkich obywateli UE (z możliwością rozszerzenia go na obywateli państw trzecich przebywających w państwach członkowskich) do otrzymania cyfrowego zaświadczenia COVID-19 potwierdzającego szczepienie, powrót do zdrowia po pozytywnym wyniku testu diagnostycznego lub negatywny wynik testu diagnostycznego w kierunku zakażenia SARS-CoV-2.

Ponadto w zaleceniu (UE) 2022/107 poruszono kwestię ograniczeń swobodnego przemieszczania się w UE podczas pandemii COVID-19, uznając, że posiadanie unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID-19 nie pozwala na stosowanie dodatkowych ograniczeń ich prawa do swobodnego przemieszczania się, z wyjątkiem wyjątkowych sytuacji.



Tunezji. Przedstawia ono wyniki dotyczące warunków życia i pracy w każdym kraju, niestabilności finansowej, równowagi między życiem zawodowym a prywatnym czy pracy zdalnej i hybrydowej.

Figure 3: Difficulties making ends meet by country (in %)



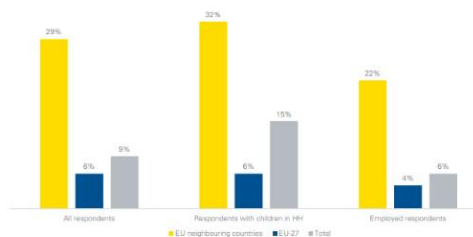
Note: % difficulties making ends meet is the sum of 'with great difficulty', 'with difficulty' and 'with some difficulty'
Source: Eurofound-ETF, joint e-survey on Living, working and COVID-19, 2022

Potwierdza również negatywny wpływ pandemii na edukację i szkolenia, zwłaszcza w krajach sąsiadujących z UE, poważne problemy z pogodzeniem życia zawodowego i prywatnego, zwłaszcza w przypadku kobiet obciążonych dużą ilością pracy oraz niski poziom zadowolenia z życia, zwłaszcza w 10 krajach sąsiadujących z UE.

W ramach podsumowania wyciągniętych wniosków na podstawie tego badania, możemy wskazać:

- powszechne poczucie wykluczenia społecznego pojawiło się wśród młodszych respondentów (28% w UE i 41% w krajach sąsiednich), przy czym wielu z nich wyrażało obawy o swoją sytuację finansową i zatrudnienie. Odzwierciedla to trwałe skutki pandemii i podkreśla potrzebę zwrócenia większej uwagi na politykę, zwłaszcza na młodych ludzi;
- zdrowie psychiczne i dobrostan są głównym przedmiotem troski we wszystkich krajach, uznając wysokie ryzyko depresji oraz potrzebę podjęcia konkretnych środków politycznych w celu ochrony rodzin przed bezdomnością, poprawy placówek opieki nad dziećmi i zapewnienia dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych, w tym opieki w zakresie zdrowia psychicznego;
- Zgłaszano słabą równowagę między życiem zawodowym a prywatnym, wykazując duże zróżnicowanie między krajami pod względem godzin pracy i przemęczenia zawodowego, przy czym kobiety częściej zgłaszały zmęczenie

Figure 6: Perceived housing insecurity among all respondents, respondents with children in the household and employed respondents (in %)



Note: % responding 'very likely' and 'likely' to E007 'How likely or unlikely do you think it is that you will need to leave your accommodation within the next three months because you can no longer afford it?'
Source: Eurofound-ETF, joint e-survey on Living, working and COVID-19, 2022



z powodu wykonywania większości nieodpłatnych prac domowych w czasie wolnym, zwłaszcza w krajach sąsiadujących z UE. Podkreślano tym samym potrzebę aktywnych działań na rynku pracy uwzględniających aspekt płci oraz skutecznych polityk publicznych w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej.

- 70% respondentów z krajów sąsiadujących z UE zgłosiło brak wystarczającego dostępu do programów edukacyjnych i szkoleniowych, które oferują ogromny potencjał poprzez podnoszenie i zmianę kwalifikacji osób poszukujących pracy i osób o niższych kwalifikacjach, w szczególności za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia.

Table 4: Access to education and training opportunities, by sex, educational attainment and labour market status (in %)

	EU neighbouring countries			EU-27		
	Yes	No	Total	Yes	No	Total
Male	24%	76%	100%	64%	36%	100%
Female	33%	67%	100%	65%	35%	100%
Primary	22%	78%	100%	51%	49%	100%
Secondary	22%	78%	100%	60%	40%	100%
Tertiary	39%	61%	100%	77%	23%	100%
Employed	34%	66%	100%	66%	34%	100%
Unemployed	16%	84%	100%	38%	62%	100%
Inactive	26%	74%	100%	71%	29%	100%

Note: Share of respondents considering to have insufficient access to education and training opportunities
Source: Eurofound-ETF, joint e-survey on Living, working and COVID-19, 2022

- Ponadto w UE-27 i krajach sąsiadujących zgłoszono wyzwania związane z kosztami utrzymania, przy narażeniu na ubóstwo na poziomie 48% w UE-27 i 81% w krajach sąsiadujących. Działania priorytetowe w ramach *Europejskiego filaru praw socjalnych* mające na celu pomoc w tworzeniu wysokiej jakości możliwości zatrudnienia i sprawiedliwych systemów ochrony socjalnej mają kluczowe znaczenie dla poprawy odporności w przyszłości.

Wpływ dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych w obliczu wyzwań związanych z covid-19

Dialog społeczny, a dokładniej negocjacje zbiorowe między pracodawcami a przedstawicielami pracowników, to dwie inne formy partycypacji pracowników poza *informowaniem i konsultacjami*, które są uregulowane w *dyrektywie 2002/14/WE* oraz w ramach podstawowych celów europejskiej polityki społecznej ustanowionych w art. 151 TFUE.



Problem z ich stosowaniem we wszystkich państwach członkowskich UE, a także w krajach kandydujących i/lub sąsiadujących, polega na braku minimalnej znormalizowanej regulacji dotyczącej sposobu ich rozwijania.

Dialog społeczny, według definicji MOP to: „wszystkie formy negocjacji, konsultacji bądź po prostu wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracobiorców, dotyczące zagadnień z obszaru polityki gospodarczej i społecznej”, ustanowiony jako jeden z czterech filarów programu godnej pracy i uważany za prawo i środek do uznawania i rozszerzania praw pracowniczych.

W ramach Unii Europejskiej dialog społeczny *“ma na celu poprawę zarządzania europejskiego poprzez zaangażowanie partnerów społecznych w podejmowanie decyzji i ich wdrażanie”* i jest regulowany w artykułach 151-156 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE), określając, że: *Komisja musi konsultować się z partnerami społecznymi* przed wprowadzeniem działań w zakresie polityki społecznej, a partnerzy społeczni mogą podjąć decyzję o wynegocjowaniu porozumienia między sobą w celu zastąpienia tych działań, w terminie 9 miesięcy (art. 154). Artykuł 153 TFUE pozwala państwom członkowskim powierzyć partnerom społecznym wykonanie decyzji Rady w sprawie układów zbiorowych zawartych na szczeblu europejskim⁶.

Z jednej strony *negocjacje zbiorowe* są podstawową zasadą MOP, wraz z wolnością zrzeszania się, ustanowioną w 1919 r. i rozwiniętą w konwencjach 151 i 154, jako procedury rozstrzygania sporów pracowniczych i obejmujące *„wszelkie negocjacje, które mają miejsce między pracodawcą a organizacją związkową”*.

Z drugiej strony, nie odgrywa on decydującej roli w Unii Europejskiej jako całości, gdzie jest uznany za prawo w art. 28 Karty Praw Podstawowych UE, ustanawiając rozporządzenie w sprawie procedury jego wdrażania, poszanowania autonomii zbiorowej i wolności zrzeszania się, ale **nie istnieją ramy prawne regulujące i promujące negocjacje zbiorowe.**

Ten deficyt w globalnym wdrażaniu rokowań zbiorowych kontrastuje z ustanowieniem negocjacji zbiorowych jako prawa w niektórych krajach. W szczególności w Hiszpanii negocjacje zbiorowe są prawem uznanym w *Konstytucji*: *„prawo gwarantuje prawo do zbiorowych negocjacji w sprawie pracy między przedstawicielami pracowników i*

⁶ Kilka komunikatów opowiada się za tym wariantem dialogu społecznego i wzmocnienia pozycji partnerów społecznych oraz poszanowania ich autonomii. Są to między innymi Komisja Junckera w czasie konferencji w marcu 2015 r. i czterostronnym porozumieniem podpisanym w czerwcu 2016 r., Europejski filar praw socjalnych z 2017 r. i jego plan działania na 2021 r., Komisja Von der Leyen, która wielokrotnie potwierdzała swoje zaangażowanie w dialog społeczny w komunikatach takich jak Europejski Zielony Pakt, Silna Europa na rzecz sprawiedliwej transformacji, roczna strategia zrównoważonego wzrostu i zalecenia dla poszczególnych krajów; oraz w celach Mechanizmu Odbudowy i Zwiększania Odporności.



pracodawców, a także wiążącą moc układów zbiorowych”, rozwinięte przez Statut Pracowniczy, którego wynikiem jest układ zbiorowy, który jest wiązący dla stron.

Ponieważ w UE nie ma konkretnych przepisów dotyczących krajowych negocjacji zbiorowych, oczywiste jest, że nie ma również konkretnych ram dla ponadnarodowych negocjacji zbiorowych. Wyjątek stanowi istnienie *europejskich rad zakładowych*, którym przyznano uprawnienia do informowania i konsultacji, **ale nie do negocjacji zbiorowych**. Nie obejmowałyby one jednak grupy pracowników mobilnych (z wyjątkiem ich członkostwa w przedsiębiorstwie posiadającym zdolność do tworzenia europejskich rad zakładowych).

Krótko mówiąc, stoimy w obliczu powszechnej w większości krajów europejskich potrzeby wdrożenia negocjacji dla pracowników mobilnych w obszarach takich jak zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne i opodatkowanie, warunki pracy lub poprawa kwestii mobilności w ramach COVID-19 w sprawie swobodnego przepływu pracowników.

Mamy nadzieję, że projekt **MOBILEurope** pozwoli nam podążać w tym kierunku, a poprzez wymianę informacji i doświadczeń między partnerami, może „*przedstawić zalecenia i wnioski w celu poprawy teorii i praktyki mobilności pracowników w Europie*”, jak stanowi jeden z jego celów.

Bibliografia

Ahret, Daphne i in. *Życie, praca i COVID 19 w Unii Europejskiej i 10 państwach sąsiadujących z UE*, EUROFOUND-ETF, grudzień 2022

<https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2022/fifth-round-of-the-living-working-and-covid-19-e-survey-living-in-a-new-era-of-uncertainty>

Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. *Wytyczne w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0313>

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32014L0036>



EURES, *Informacje o rynku pracy. Shortages and Surpluses Dashboard 2022.*
https://eures.ec.europa.eu/living-and-working/labour-market-information_es

EURES w regionach przygranicznych:

https://eures.ec.europa.eu/eures-services/eures-cross-border-regions_es#:~:text=Las%20regiones%20fronterizas%20interiores%20de,pa%C3%ADs%20y%20trabajan%20en%20otro.

Los trabajadores fronterizos en la Unión Europea, Dokument roboczy Dyrekcji Generalnej ds. Badań, Seria Sprawy Społeczne W 16A

MOP (Międzynarodowa Organizacja Pracy). *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. 2021*

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

MOP (Międzynarodowa Organizacja Pracy). *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*

<https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/trends2021/lang--en/index.htm>

Organizacja Narodów Zjednoczonych. *Policy Brief: The World of Work and COVID-19. 2020*

<https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/policy-brief-the-world-of-work-and-covid-19.pdf>

Zalecenie Rady (UE) 2022/107 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie skoordynowanego podejścia na rzecz ułatwienia bezpiecznego swobodnego przemieszczania się podczas pandemii COVID-19 i zastępujące zalecenie (UE) 2020/1475

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022H0107&qid=1643283523634>

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32011R0492>

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A02004R0883-20140101>

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/95 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/953/oj?locale=es>

