

KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO WE WSPÓLNOCIE EUROPEJSKIEJ

Andrzej Szybkie
Zakład Ubezpieczeń Społecznych

KOORDYNACJA W UMOWACH MIĘDZYNARODOWYCH

Współczesne państwa, organizujące na swoim obszarze systemy zabezpieczenia społecznego, muszą wychodzić poza wyłącznie krajowy kontekst prawny i podchodzić do zabezpieczenia społecznego w wymiarze międzynarodowym. Rozwój kontaktów gospodarczych i handlowych między podmiotami prawnymi pochodzącymi z różnych państw, migracje zarobkowe oraz turystyka transgraniczna spowodowały konieczność regulowania przez państwa wzajemnych relacji z innymi państwami również w zakresie zabezpieczenia społecznego. Podejmowanie aktywności zawodowej w innym państwie niż państwo pochodzenia pracownika, czy też prowadzenie w innym państwie działalności na własny rachunek mogłyby powodować, że określone osoby znajdowałyby się w obszarze działania systemów zabezpieczenia społecznego różnych krajów.

Sytuacje z elementem międzynarodowym mogą prowadzić do kolizji norm prawnych wywodzących się z systemów prawnych różnych państw, skutkiem czego w określonych przypadkach mogłoby dojść np. do podwójnego, a nawet wielokrotnego ubezpieczenia danej osoby, ewentualnie do pozbawienia takiego pracownika ochrony socjalnej. Osoba, która podejmowałaby pracę za granicą, mogłaby czuć się zagrożona, np. jeśli chodzi o uprawnienia emerytalne czy rentowe, ponieważ przy ubieganiu się o świadczenia miałaby problem ze spełnieniem wszystkich warunków nabycia prawa do świadczeń.

W określonych przypadkach mogłoby się również okazać, że składki ubezpieczeniowe powinny być płacone za ten sam okres w dwóch państwach, co stanowiłoby znaczne obciążenie finansowe zarówno dla pracownika i pracodawcy, jak też dla osoby prowadzącej działalność na własny rachunek.

W jeszcze innych sytuacjach osoba, która zachowała w czasie zatrudnienia za granicą, mogłaby mieć problem z uzyskaniem zasiłku chorobowego czy dostępem do świadczeń zdrowotnych poza państwem pochodzenia.

Aby zapobiec takim negatywnym konsekwencjom podejmowania aktywności zawodowej za granicą, poszczególne państwa od wielu lat korzystają z instrumentu prawnego, jakim jest umowa międzynarodowa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Umowa międzynarodowa jest najbardziej powszechnym aktem normatywnym, który ma godzić różne systemy zabezpieczenia społecznego państw będących stronami takiej umowy. Najbardziej popularne w omawianym zakresie są umowy dwustronne (bilateralne). Wielostronne (multilateralne) umowy międzynarodowe w dziedzinie zabezpieczenia społecznego należą natomiast do rzadkości.

Poszczególne państwa powiązane są często całą siecią takich konwencji z innymi państwami. Ich postanowienia mają gwarantować stabilizację i bezpieczeństwo socjalne osób migrujących (przede wszystkim zarobkowo) między różnymi państwami oraz członków ich rodzin. Bardzo ważne jest jednak, aby umowy takie nadążały za zmieniającymi się stosunkami społeczno-gospodarczymi¹, ponieważ stanowi to gwarancję skuteczności ich oddziaływania.

Metodą używaną do regulacji stosunków z zakresu zabezpieczenia społecznego (ubezpieczeń społecznych) w wymiarze międzypaństwowym jest metoda koordynacji krajowych systemów prawnych. Umowy przewidują koordynację systemów zabezpieczenia społecznego państw będących ich stronami, pozostawiając możliwość kształtowania zakresu oraz technik zabezpieczenia społecznego w razie zajścia ryzyk ubezpieczeniowych w gestii ustawodawstwa wewnętrznego tych państw.

Pojęcie „koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego” nie zostało zdefiniowane w umowach międzynarodowych, ani w innych aktach prawnych obowiązujących w Polsce. Pojęcie to bywa różnie rozumiane, jednakże ogólnie można przyjąć, że koordynacja polega na umożliwieniu bezkolizyjnego współistnienia i współdziałania, w wymiarze międzynarodowym, systemów zabezpieczenia społecznego różnych państw, w celu zagwarantowania osobom migrującym między tymi państwami (zarobkowo i innym

kategoriom osób) oraz członkom ich rodzin znajdującym się w sytuacji transgranicznej, że ich uprawnienia socjalne nie doznają uszczerbku z powodu migracji. Mechanizm koordynacji odróżnia się w szczególności od mechanizmu harmonizacji, zakładającego ujednoczenie rozwiązań prawnych w danej dziedzinie.

POCZĄTKI I ROZWÓJ KOORDYNACJI WSPÓLNOTOWEJ

Już w momencie powołania do życia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 r.², państwa Wspólnoty pomyślały o instrumentach prawnych mających na celu ułatwienie zastosowania do pracowników migrujących krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, obowiązujących w tych państwach. Zdawało sobie bowiem sprawę z tego, że przemieszczanie pracowników w celach zarobkowych w ramach EWG wiąże się z jednoczesnym „prawnym przemieszczaniem się” tych osób między systemami zabezpieczenia społecznego różnych państw. W wyniku migracji uprawnienia socjalne takich osób mogłyby uciec, a brak stabilizacji sytuacji socjalnej stanowiłby istotną barierę dla migracji, a w konsekwencji dla integracji gospodarczej tych państw.

Postanowiono zatem wykorzystać mechanizm funkcjonujący na gruncie umów międzynarodowych, jakim jest koordynacja krajowych systemów prawnych, jednakże w wymiarze nie dwustronnym, lecz multilateralnym. Zamiast wielostronnej umowy międzynarodowej zastosowano rozporządzenie Rady stanowiące akt normatywny tzw. wtórnego prawa wspólnotowego, mający bezpośrednie i generalne zastosowanie w każdym z państw członkowskich³. Państwa członkowskie nie zdecydowały się na wprowadzenie przy pomocy rozporządzenia⁴ jakiegoś jednolitego ponadnarodowego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz na koordynację krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich (Bińczycka-Majewska 1999, s. 28–29; Dzienisiek 2004, s. 11 i n.).

Wspólnota przejęła i rozwinęła w swoim prawodawstwie cały dorobek umów międzynarodowych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Koordynacja w wydaniu wspólnotowym jest przez to bardziej pełna i uniwersalna niż międzypaństwowa koordynacja bilateralna, o której charakterze przesądzają czynniki specyficzne dla dwustronnych stosunków między państwami będącymi ich stronami.

Różnorodność rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach członkowskich wymusiła wprowadzenie w rozporządzeniach wspólnotowych norm bardziej szczegółowych niż w umowach dwustronnych. Multilateralny charakter koordynacji wspólnotowej skutkuje rozbudowanym systemem przepisów kolizyjnych z tego zakresu oraz bogatym orzecnictwem sądowym, przede wszystkim Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Po utworzeniu na terytorium państw członkowskich jednolitego rynku, migracja zarobkowa pracowników została zinstytucjonalizowana w postaci zasady swobodnego przepływu pracowników na obszarze Wspólnoty. Nastąpił dalszy rozwój prawa wspólnotowego w kierunku szerszej pojętego swobodnego przepływu osób. W związku z tym koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich nadano nową funkcję. Stała się ona jednym z podstawowych instrumentów urzeczywistnienia traktatowej swobody przepływu pracowników.

Państwa członkowskie w dalszym ciągu nie zdecydowały się na zastosowanie instrumentów harmonizacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, lecz jedynie na utrzymanie systemu jednolitych dla całej Wspólnoty łączników i reguł kolizyjnych, pozwalających na usunięcie rozbieżności w czasie stosowania prawa wewnętrznego poszczególnych państw członkowskich (Bińczycka-Majewska 1999, s. 33).

Te łączniki i reguły kolizyjne zawarte zostały we wspólnotowych rozporządzeniach, do których należą obecnie: rozporządzenie nr 1408/71⁵ oraz rozporządzenie wykonawcze nr 574/72⁶ (z licznymi nowelizacjami)⁷.

W ostatnim czasie uchwalone zostało również rozporządzenie nr 883/2004⁸, które w przyszłości⁹ zastąpi rozporządzenie nr 1408/71¹⁰. Ma ono zmodyfikować i uprościć zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich.

NA CZYM POLEGA WSPÓLNOTOWA KOORDYNACJA SYSTEMÓW ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO?

Tak jak na gruncie umów dwustronnych, tak również na gruncie prawa wspólnotowego nie ma definicji legalnej pojęcia „koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego”. W literaturze podkreśla się również, że zdefiniowania tego pojęcia nie podjął się nawet Europejski Trybunał Sprawiedliwości, wielokrotnie rozpatrujący sprawy z zakresu koordynacji (Bińczycka-Majewska 1999, s. 33).

Najogólniej można przyjąć, że wspólnotowa koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego polega na wprowadzeniu regulacji prawnych eliminujących brak ochrony ubezpieczeniowej osób migrujących zarobkowo między państwami członkowskimi UE lub podwójne ubezpieczenie takich osób, które mogłoby być wynikiem równoczesnego zastosowania w stosunku do osoby migrującej krajowych przepisów prawnych różnych państw członkowskich.

Jej celem jest zagwarantowanie zachowania przez osoby migrujące nabytych praw z zabezpieczenia społecznego oraz praw będących w trakcie nabywania tak, aby osoby, które chcą skorzystać ze swobody przemieszczania, nie były traktowane gorzej w zakresie zabezpieczenia społecznego niż osoby, które całą swą aktywność zawodową prowadziły tylko w jednym państwie członkowskim.

Dla realizacji powyższego celu prawo wspólnotowe ingeruje w krajowe prawodawstwo państw członkowskich dotyczące zabezpieczenia społecznego, w szczególności w zakresie podlegania ubezpieczeniom, opłacania składek, zasad nabywania prawa i obliczania wysokości świadczeń oraz ich wypłaty. Koordynacją objęte są co do zasady działy zabezpieczenia społecznego¹¹, które dotyczą świadczeń¹²:

- w razie choroby i macierzyństwa,
- z tytułu inwalidztwa, łącznie ze świadczeniami służącymi zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania,
- emerytur,
- dla osób pozostałych przy życiu,
- z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej,
- z tytułu śmierci,
- zasiłków dla bezrobotnych,
- rodzinnych.

Regulacje wspólnotowe nie kreują jednak odmiennych od krajowych warunków przynależności do sys-

temu ubezpieczeń społecznych, zasad nabycia prawa do świadczeń czy sposobów obliczania wysokości świadczeń, lecz eliminują sytuacje kolizji norm krajowych i ułatwiają spełnienie warunków nabycia prawa do świadczeń określonych w przepisach krajowych, a w zakresie obliczania świadczeń – wprowadzają mechanizmy określające udział poszczególnych państw członkowskich w ochronie ubezpieczeniowej osób migrujących, związany z przebiegiem „kariery ubezpieczeniowej” takich osób¹³.

Podstawę prawną dla koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią postanowienia Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, w tym przede wszystkim art. 42 tego Traktatu¹⁴. Przepis ten nakazuje Radzie Unii Europejskiej przyjęcie środków niezbędnych dla ustanowienia swobodnego przepływu pracowników, w szczególności poprzez utworzenie systemu pozwalającego zapewnić pracownikom migrującym oraz osobom od nich zależnym:

1) uwzględnienie wszystkich okresów zaliczanych zgodnie z ustawodawstwami poszczególnych państw członkowskich w celu nabycia, zachowania prawa do świadczeń oraz obliczania ich wysokości;

2) wypłatę świadczeń osobom mającym miejsce zamieszkania na terytorium państw członkowskich.

W świetle postanowień Traktatu państwa Wspólnoty zachowały prawo kształtowania swojego systemu zabezpieczenia społecznego, natomiast wspólnotowe akty normatywne wydawane przez Radę¹⁵ mają być swoistym „pomostem” między tymi różnymi systemami. Przesądzenie w Traktacie o zastosowaniu w zakresie zabezpieczenia społecznego metody koordynacji świadczy o tym, że państwa członkowskie nie zdecydowały się na wyzbycie się i scedowanie na Wspólnotę swoich uprawnień w zakresie kształtowania krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Państwa członkowskie same decydują o kształcie systemów na własnym terytorium oraz o zakresie uprawnień socjalnych z niego wynikających.

Wprowadzenie obowiązku koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich do treści Traktatu, czyli aktu o charakterze fundamentalnym¹⁶ dla Wspólnoty, skutkuje tym, że żaden akt normatywny wtórnego prawa wspólnotowego nie może uniemożliwić jej koordynacji. Regulacje prawa wtórnego mają natomiast gwarantować realizację zasady koordynacji w państwach członkowskich.

Ponadto należy podkreślić, że zastąpienie przez Wspólnotę w omawianym zakresie¹⁷ metody koordynacji np. metodą harmonizacji wymagałoby dokonania zmiany Traktatu.

PODSTAWOWE ZASADY KOORDYNACJI

Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego oparta jest na wypracowanym i utrwalonym kanonie tzw. zasad koordynacji, do których można zaliczyć¹⁸:

- zasadę zastosowania jednego ustawodawstwa,
- zasadę niedyskryminacji (równego traktowania),
- zasadę uwzględniania okresów przebytych zgodnie z ustawodawstwem każdego z państw członkowskich przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości świadczeń wraz z zasadą „proratyżacji” świadczeń (zasada zachowania praw w trakcie nabywania),
- zasadę zachowania prawa do świadczeń oraz ich wypłaty w odniesieniu do osób zamieszkałych na terytoriach państw członkowskich (zasada zachowania praw nabytych).

Zasada zastosowania jednego ustawodawstwa¹⁹ polega na tym, że dla każdego przypadku osoby prowadzącej aktywność zawodową w obrębie Wspólnoty z elementem transgranicznym rozporządzenia wspólnotowe wskazują ustawodawstwo (system prawny) tylko jednego państwa członkowskiego, które ma zastosowanie dla określenia obowiązków w zakresie ubezpieczenia i składek oraz uprawnień w zakresie świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Podstawową regułą określania takiego ustawodawstwa właściwego jest zasada *lex loci laboris*, wskazująca system prawny państwa członkowskiego, w którym dana osoba wykonuje pracę²⁰.

Rozporządzenia przewidują także szereg dalszych reguł wyjątkowych o charakterze kolizyjnym, wskazujących w inny sposób ustawodawstwo właściwe w różnych stanach faktycznych²¹, jak również w określonych przypadkach przewidujących zastosowanie więcej niż jednego ustawodawstwa właściwego²².

Zasada uwzględniania okresów (nazywana też zasadą sumowania lub zasadą agregacji okresów lub techniką sumowania)²³ ma zasadnicze znaczenie dla koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Jej wprowadzenie ma na celu zagwarantowanie, że osoba, która kolejno podlegała systemom ubezpieczeń społecznych różnych państw członkowskich, w których przebyła okresy (ubezpieczenia lub zamieszkania) mające wpływ na uprawnienia do świadczeń, będzie w każdym państwie członkowskim traktowana w taki sposób, jakby te wszystkie okresy zostały przebyte w danym państwie. Powoduje to m.in., że o ile jest to konieczne dla nabycia prawa do świadczeń (np. emerytury lub renty) w jednym państwie członkowskim, sumowaniu podlega cała staż ubezpieczeniowy przebyty we wszystkich państwach członkowskich, mający wpływ na prawo do tych świadczeń.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) stwierdził w swoim orzecznictwie, że wprowadzenie w Traktacie zasady sumowania różnych okresów uzasadnione jest potrzebą zabezpieczenia przed utratą przez pracownika migrującego, wynikającą z przeniesienia się z jednego państwa członkowskiego do innego, korzyści płynących z jego okresów ubezpieczenia (zatrudnienia) i tym samym stawianiem go w sytuacji mniej korzystnej niż gdyby całą karierę zawodową przebył tylko w jednym państwie członkowskim²⁴.

Uwzględnianie okresów spełnionych za granicą przy ustalaniu uprawnień do świadczeń powoduje w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych konieczność obliczenia wysokości świadczeń zgodnie z zasadą *pro rata temporis*, tj. zgodnie z udziałem długości okresów ubezpieczenia w państwie ustalającym świadczenie w łącznej długości okresów ubezpieczenia spełnionych we wszystkich państwach członkowskich²⁵. Jeśli natomiast okresy ubezpieczenia lub zamieszkania przebyte przez zainteresowanego w danym państwie członkowskim są wystarczające do przyznania mu prawa do świadczenia, wówczas wysokość tego świadczenia obliczana jest bez uwzględniania okresów zagranicznych.

Instytucja ubezpieczeniowa ustalająca świadczenie emerytalno-rentowe ma jednak obowiązek sprawdzić, czy emerytura lub renta obliczona zgodnie z zasadą *pro rata temporis* ustalona dla danej osoby nie byłaby wyższa i wypłacać zainteresowanemu emeryturę w wysokości korzystniejszej²⁶.

Zasada zachowania prawa do świadczeń oraz ich wypłaty w odniesieniu do osób zamieszkałych

na terytoriach państw członkowskich, zawierająca zasadę zniesienia klauzul terytorialnych²⁷, ma natomiast na celu umożliwienie realizacji praw nabytych. Jej skutkiem jest m.in. prawo do transferu świadczeń w obrębie całego terytorium Wspólnoty, jak również zakaz stosowania regulacji wewnętrznych zawartych w krajowych ustawodawstwach, które powodowałyby jakikolwiek uszczerbek w zakresie uprawnień, związany z posiadaniem miejsca zamieszkania lub pobytu poza państwem zobowiązanym do zapewnienia świadczeń.

Do podstawowych zasad mających zastosowanie w obszarze zabezpieczenia społecznego należy zaliczyć traktatową zasadę niedyskryminacji²⁸, wspartą rozporządzeniową zasadą równego traktowania²⁹. Regulacja traktatowa obejmuje zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a w szczególności zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Rozporządzenie nr 1408/71 przewiduje natomiast, że osoby, do których stosują się przepisy tego aktu, podlegają obowiązkom i korzystają z praw wynikających z ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego na tych samych warunkach, co obywatele tego państwa³⁰.

Skutki tych regulacji dotyczą zarówno warunków, na jakich odbywa się objęcie systemem zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich i opłacanie składek, jak również warunków, na jakich nabywane są uprawnienia do świadczeń oraz obliczana ich wysokość i dokonywana ich wypłata.

REALIZACJA WSPÓLNOTOWEJ KOORDYNACJI

Dla skuteczności wsparcia koordynacji dla swobodnego przepływu pracowników konieczne jest stosowanie wielu szczegółowych regulacji prawnych o charakterze technicznym, zawartych w rozporządzeniach nr 1408/71 i nr 574/72. Przepisy te wskazują właściwy system zabezpieczenia społecznego (wężiej – ubezpieczeń społecznych) w sytuacjach z transgranicznym elementem wspólnotowym, w których znajdują się osoby migrujące. Określają zasady korzystania ze świadczeń w takich sytuacjach oraz wskazują instytucje poszczególnych państw członkowskich właściwe dla zapewnienia świadczeń³¹.

Przepisy o koordynacji modyfikują krajowe regulacje prawne z zakresu ustalania prawa i obliczania wysokości świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ingerencja prawa wspólnotowego w prawo krajowe z zakresu zabezpieczenia społecznego, mimo że chodzi tu jedynie o koordynację systemów krajowych, jest znaczna. W większości przypadków przepisy zawarte w rozporządzeniach mają charakter kolizyjny. Niektóre należy jednak zakwalifikować jako normy materialno-prawne.

Na gruncie rozporządzeń z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wyróżnić można nawet określone prawa podmiotowe do świadczeń, dla których samoistną podstawę prawną stanowi prawo wspólnotowe, a nie krajowe³².

Zaobserwować można także istotny wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na rozwój koordynacji. Orzecznictwo to nadaje kierunek zmianom prawnym w omawianym zakresie, inspirowane

reformy systemowe, a częstokroć „przypomina” podstawowe zasady, które w toku stosowania drobiazgowych uregulowań kolizyjnych mogą umknąć uwadze instytucji ubezpieczeniowych i sądów krajowych.

Na straży przestrzegania przepisów z zakresu koordynacji stoją instytucje wspólnotowe, przede wszystkim Komisja Europejska oraz wspomniany już Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Do specyficznych instytucji pomocniczych, ulokowanych przy Komisji Europejskiej, należy również Komisja Administracyjna Wspólnot Europejskich ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących (nazywana w skrócie „Komisją Administracyjną”) ³³, która wykonuje szereg istotnych zadań związanych z prawidłowym wykonawstwem rozporządzeń, dając w swoich decyzjach i zaleceniach instytucjom ubezpieczeniowym państw członkowskich wskazówki oraz wytyczne odnośnie do sposobu realizacji koordynacji³⁴.

Jej podstawowym zadaniem jest rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych i dotyczących wykładni przepisów rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/7 oraz późniejszych ich nowelizacji, a także porozumień i uzgodnień zawartych w ramach tych rozporządzeń³⁵.

Zastosowanie reguł koordynacji rodzi szereg trudności wykonawczych. Chodzi tu bowiem o powiązanie prawne często dość znacznie różniących się od siebie systemów prawnych. Być może łatwiejszym w użyciu instrumentem byłaby harmonizacja systemowa, jednakże dotychczas państwa członkowskie nie wyraziły zgody na zastąpienie koordynacji tą metodą.

Przywiązanie do własnych krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, mających określony krajowy charakter wynikający z wieloletnich doświadczeń historycznych poszczególnych państw, jak również zróżnicowanie tych systemów i duży stopień ich skomplikowania, nie sprzyjają na razie ewentualnym próbom stosowania metody harmonizacji.

Należy jednak zauważyć, że w związku z oddziaływaniem koordynacji na prawodawstwo państw członkowskich w krajach tych podejmowane są również działania, które w ograniczonym zakresie skutkują harmonizacją ustawodawstw socjalnych. Koordynowanie systemów krajów członkowskich powoduje konieczność wymiany między tymi krajami informacji o własnych systemach zabezpieczenia społecznego i szczegółowych regulacjach prawnych.

W związku z tym na grunt krajowy tych państw przejmowane są – uznawane za najbardziej efektywne i powszechne – rozwiązania o charakterze standardów prawnych, funkcjonujące w systemach zabezpieczenia społecznego różnych państw członkowskich³⁶. Wspólnotowa koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego sprzyja więc rozwojowi zabezpieczenia społecznego w Europie.

PYTANIE O KIERUNEK ROZWOJU UNIJNEGO PRAWODAWSTWA Z ZAKRESU KOORDYNACJI

Reguły koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowią istotny element stabilizacji sytuacji socjalnej osób migrujących w obrębie Wspólnoty. Zapobiegają one utracie uprawnień do świadczeń, która mogłaby być wynikiem posiadania przez osobę migrującą niewystarczającego stażu ubezpieczeniowego w poszczególnych państwach członkowskich. Gwarantują obywatelom państw członkowskich oraz innym osobom objętym prawem wspólnotowym³⁷

równe traktowanie przez systemy prawne oraz instytucje ubezpieczeniowe wszystkich państw UE. Pozwalają w końcu osobom zainteresowanym na korzystanie z uprawnień socjalnych bez względu na miejsce zamieszkania lub pobytu w obrębie Wspólnoty.

Przepisy te przyczyniają się zatem do stworzenia pracownikom migrującym oraz ich rodzinom poczucia bezpieczeństwa socjalnego³⁸, powodując, że przy podejmowaniu decyzji dotyczących rozpoczęcia pracy za granicą w innym państwie członkowskim ewentualna utrata uprawnień socjalnych nabywanych w państwie pochodzenia (element socjalny) przestaje być przeszkodą nie do pokonania.

Dla skuteczności koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego konieczna jest szeroka współpraca państw członkowskich, w tym ich władz oraz administracji ubezpieczeń społecznych i sądów. Bez takiej współpracy i wzajemnej pomocy, nacechowanych dobrą wolą, szczytne w zamierzeniu regulacje wspólnotowe pozostałyby wyłącznie na papierze.

Państwa członkowskie i ich instytucje muszą zdawać sobie sprawę z tego, że postawa przychylna koordynacji przynosi wielokrotnie korzyści społeczne. Zastosowanie przepisów o koordynacji powoduje, że w trudnej sytuacji życiowej osoba migrująca, mimo iż pozostaje w sytuacji transgranicznej, otrzyma wsparcie w postaci odpowiednich świadczeń (pieniężnych lub zdrowotnych). Osoba taka wie również, że na skutek migracji nie przepadną jej przyszłe uprawnienia emerytalne, nabywane w różnych państwach członkowskich w ciągu długiego okresu czasu.

Wspomniana już pewność i stabilizacja sytuacji socjalnej oraz tworzenie zaufania do instytucji publicznych budują poczucie sprawiedliwości i postawy praworządne u osób migrujących. Zastosowanie przepisów dotyczących koordynacji wprowadza też porządek w międzynarodowych stosunkach prawnych z zakresu zabezpieczenia społecznego z elementem transgranicznym i to w wymiarze multilateralnym, bo dotyczącym wszystkich państw Wspólnoty.

Gwarancja, że w przypadku zaistnienia określonych ryzyk, takich jak czasowa niezdolność do pracy, inwalidztwo, starość, wypadek przy pracy, choroba zawodowa czy bezrobocie, osoba migrująca wraz z członkami rodziny otrzyma określoną ochronę socjalną, przyczynia się do wzrostu zaufania tych osób do państw członkowskich, Unii Europejskiej oraz idei integracji. Na poziomie psychologicznym daje również specyficzne „poczucie wspólnoty” zarówno gospodarczej, jak i socjalnej, zapewniając w każdym państwie członkowskim osobom pochodzącym z innych państw taką samą ochronę socjalną, jaka zapewniona jest rodzimym mieszkańcom danego państwa³⁹.

Poprzez zagwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego osobom migrującym, koordynacja wpływa na możliwość rzeczywistego korzystania ze swobody przemieszczania się osób w obrębie Unii Europejskiej. Staje się ona istotnym elementem integracji społecznej i gospodarczej w ramach Wspólnoty. W dużej mierze to dzięki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego przepływ osób w obrębie Wspólnoty staje się bardziej swobodny.

W 2004 r. wydane zostało nowe rozporządzenie wspólnotowe z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, mianowicie rozporządzenie nr 883/2004⁴⁰. W przyszłości zastąpi ono dotychczasowe rozporządzenie nr 1408/71⁴¹.

Celem nowego rozporządzenia jest m.in. uproszczenie oraz usprawnienie koordynacji wewnętrznej, jak również unowocześnienie współpracy administracji zabezpieczenia społecznego przy realizacji zadań transgranicznych w rozszerzonej Unii, chociażby poprzez rozwój systemu elektronicznej wymiany danych i formularzy unijnych między instytucjami różnych państw członkowskich.

Rozporządzenie nr 1408/71 było wiele razy zmieniane i aktualizowane w celu uwzględnienia nie tylko ewolucji prawa wspólnotowego i orzecznictwa ETS, ale również zmian w ustawodawstwach krajowych państw członkowskich. Spowodowało to, że unijne zasady koordynacji stały się nadmiernie skomplikowane i rozbudowane. Uproszczenie tych reguł, przy jednoczesnym ich unowocześnieniu było więc nieodzowne dla osiągnięcia celu, jakim jest swobodny przepływ osób we Wspólnocie.

W nowym rozporządzeniu uwzględniono dorobek orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jak również zmiany stosunków społeczno-gospodarczych w państwach Wspólnoty. Rozporządzenie to jest też znacznie krótsze i mniej szczegółowe od rozporządzenia nr 1408/71.

Nowe rozporządzenie w porównaniu z rozporządzeniem nr 1408/71 zawiera mniej postanowień szczególnych, bardziej natomiast koncentruje się na zasadach. Przykładem jest wprowadzenie regulacji uniwersalnych – mających zastosowanie (z wyjątkami) w odniesieniu do każdego rodzaju świadczeń – np. postanowień art. 5 dotyczącego równego traktowania świadczeń, dochodów, okoliczności zdarzeń zaistniałych w różnych państwach członkowskich lub w systemach prawnych różnych państw członkowskich⁴², czy art. 6 dotyczącego sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek lub zamieszkania we wszystkich państwach członkowskich – dla celów okresów nabycia, zachowania, przysługiwania lub odzyskania prawa do świadczeń, objęcia przez ustawodawstwo, lub dostęp do lub zwolnienie z ubezpieczenia obowiązkowego, fakultatywnego kontynuowanego lub dobrowolnego.

Podstawowe zasady koordynacji obowiązują także na gruncie rozporządzenia nr 883/2004, natomiast zmiany dotyczą m.in. objęcia zakresem przedmiotowym nowych kategorii świadczeń, jak np. świadczeń dla ojców zrównanych ze świadczeniami z tytułu macierzyństwa, czy świadczeń przedemerytalnych niemieszczących się w zakresie stosowania dotychczasowego rozporządzenia 1408/71.

Obecnie trudno jest ocenić, jaki wpływ na rozwój koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego będą miały postanowienia nowego rozporządzenia i w którym kierunku w efekcie pójdą zmiany systemowe oraz międzyinstytucjonalna współpraca europejska w tym zakresie.

¹ Tak jak np. w przypadku zmian społeczno-gospodarczych, które wystąpiły w Polsce po 1989 r., w efekcie których Polska mogła uzyskać w 2004 r. członkostwo w Unii Europejskiej.

² Na podstawie Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (wersja skonsolidowana: DzUrz UE z dnia 24 grudnia 2002 r. nr C 325).

³ A także pierwszeństwo przed prawem krajowym w przypadku kolizji.

⁴ Chodzi tu o rozporządzenia: nr 3 z 1958 r. oraz nr 4 z 1958 r.

⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z 14.06.1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia spo-

- fecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemierzających się we Wspólnocie (DzUrz WE L 149 z 5.07.1971 r., s. 2 i nast. z późn. zm.).
- ⁶ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z 21.03.1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemierzających się we Wspólnocie (DzUrz WE L 74 z 27.03.1972 r., s. 1 i nast. z późn. zm.).
- ⁷ Należy również wymienić rozporządzenie Rady (WE) nr 859/2003 z 14.05.2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (DzUrz WE z 20.05.2003 r., nr L 124).
- ⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (DzUrz UE z 30.4.2004 r., nr L 166).
- ⁹ Po wejściu w życie rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia nr 883/2004.
- ¹⁰ Aktualnie trwają prace legislacyjne dotyczące rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia nr 883/2004.
- ¹¹ Należy jednak zauważyć, że rozporządzenie nr 883/2004 dodaje do tego katalogu np. świadczenia przedemerytalne oraz świadczenia z zrównane z macierzyńskim.
- ¹² Wraz ze szczegółowo wskazanymi włączeniami i wyłączeniami z zakresu przedmiotowego, określonymi w art. 4 rozporządzenia nr 1408/71.
- ¹³ Na przykład w zakresie rent z tytułu wypadków przy pracy udział ten jest stuprocentowy, ponieważ świadczenia przyznawane są na koszt instytucji tylko jednego państwa członkowskiego; odmiennie wygląda natomiast udzielanie np. emerytur, ponieważ ich wysokość w określonych przypadkach może zostać obliczana proporcjonalnie do udziału okresów spełnionych w danym państwie w sumie wszystkich okresów przebytych w państwach członkowskich (zgodnie z zasadą *pro rata temporis*).
- ¹⁴ Dawny art. 51 Traktatu.
- ¹⁵ Zgodnie z art. 251 TWE, w procedurze współdecydowania z udziałem Parlamentu Europejskiego.
- ¹⁶ Jest to tzw. Traktat Założycielski, stanowiący podstawę funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej.
- ¹⁷ W obszarze zabezpieczenia społecznego.
- ¹⁸ Zasady te wynikają z postanowień traktatowych oraz przepisów rozporządzeń wspólnotowych z zakresu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, uzupełnionych i zmodyfikowanych przez orzecznictwo ETS.
- ¹⁹ Wynikająca z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71.
- ²⁰ Art. 13 ust. 2 lit. a i b rozporządzenia nr 1408/71.
- ²¹ Na przykład wskazujących na właściwość ustawodawstwa państwa bandery w odniesieniu do osób zatrudnionych na statku pływającym pod banderą państwa członkowskiego UE.
- ²² Na przykład art. 14f rozporządzenia nr 1408/71 dotyczący osób pracujących jednocześnie w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich jako urzędnik służby cywilnej i ubezpieczonych w przynajmniej jednym z państw członkowskich w ramach specjalnego systemu dla urzędników służby cywilnej.
- ²³ Wynikająca m.in. z art. 42 Traktatu o utworzeniu WE, jak również z niektórych postanowień rozporządzenia nr 1408/71, np. z art. 18 (świadczenia z tytułu choroby i macierzyństwa), art. 45 (świadczenia emerytalno-rentowe), art. 67 (świadczenia z tytułu bezrobocia).
- ²⁴ Zob. np. orzeczenie ETS w sprawie Baccini II z 10.03.1983 r. sygn. 232/82.
- ²⁵ Art. 46 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71.
- ²⁶ Art. 46 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1408/71.
- ²⁷ Wynikająca m.in. z art. 42 Traktatu, jak również np. z art. 10 rozporządzenia nr 1408/71.
- ²⁸ Zawartą m.in. w art. 12 oraz w art. 39 ust. 2 Traktatu o utworzeniu WE.
- ²⁹ Zawartą w art. 3 rozporządzenia nr 1408/71.
- ³⁰ Z zastrzeżeniem przepisów szczególnych zawartych w tym rozporządzeniu.
- ³¹ Szczegółowe rozwiązania prawne w tym zakresie zostały zaprezentowane w: (Bińczycka-Majewska 1999).
- ³² Na przykład na podstawie art. 50 rozporządzenia nr 1408/71 ustanowiony został obowiązek zapewnienia przez instytucję ubezpieczeniową państwa zamieszkania świadczeniobiorcy świadczenia w wysokości różnicy między wysokością minimalnego świadczenia, przysługującego zgodnie z ich wewnętrznym prawem, a sumą świadczeń emerytalno-rentowych, przyznanych z zastosowaniem rozporządzeń, pobieranych przez daną osobę, niższą od tego minimum; świadczenie to jest uprawnieniem „rozporządzeniowym”;
- ³³ Powołana na podstawie art. 80–81 rozporządzenia nr 1408/71.
- ³⁴ Status Komisji Administracyjnej oraz jej zadania określają zasadniczo postanowienia art. 80–81 rozporządzenia nr 1408/71 oraz szczegółowe przepisy zawarte w rozporządzeniach nr 1408/71 i nr 574/72.
- ³⁵ Bez uszczerbku dla uprawnień władz, instytucji i osób zainteresowanych do korzystania z procedur i sądownictwa przewidzianych przez ustawodawstwo państw członkowskich przez rozporządzenie nr 1408/71 i przez Traktat o utworzeniu WE.
- ³⁶ Oczywiście co do zasady.
- ³⁷ Chodzi o uchodźców, bezpaństwowców oraz obywateli państw trzecich zamieszkałych na terytorium WE i znajdujących się w sytuacji transgranicznej.
- ³⁸ Oraz ich rodzinom.
- ³⁹ Problem stanowią jednak znaczące dysproporcje co do zakresu ochrony socjalnej oraz wysokości świadczeń w różnych państwach członkowskich.
- ⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (DzUrz UE z 30.04.2004 r., nr L 166/01).
- ⁴¹ Rozporządzenie nr 883/2004 weszło już w życie, jednakże będzie ono stosowane dopiero od dnia wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego (prace nad projektem nowego rozporządzenia wykonawczego są już bardzo zaawansowane).
- ⁴² Art. 5 Rozporządzenia nr 883/2004 stanowi, że z wyjątkiem szczególnych zastrzeżeń:
- a) w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego, otrzymywanie świadczeń z zabezpieczenia społecznego i inny dochód ma pewne skutki prawne, odpowiednie przepisy tego ustawodawstwa mają zastosowanie także do otrzymywanych świadczeń równoważnych nabytych na podstawie prawodawstwa innego państwa członkowskiego lub dochodów osiągniętych w innym państwie członkowskim;
- b) w przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego, zaistnieniu pewnych okoliczności lub zdarzeń przypisywane są określone skutki prawne, to państwo członkowskie uwzględni podobne okoliczności lub zdarzenia zaistniałe w każdym państwie członkowskiego, tak jak gdyby miały one miejsce na jego własnym terytorium.

LITERATURA

- Bińczycka-Majewska T. (1999), *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Zakamycze.
- Dziesięsiuk D. (2004), *Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń*, Warszawa.
- Świątkowski A. (2000), *Europejskie prawo socjalne*, tom I, II, III, Warszawa.

Uścińska G. (2005a), *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, IPiSS, Warszawa.

Uścińska G. (2005b), *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich*, IPiSS, Warszawa.

SUMMARY

The paper explains the idea of co-ordination of social security schemes in European Union. The attention was paid both to the evolution of co-ordination within a long period of time and to particular character of EC Regulation in comparison to provisions of international agreements on social security. It is also very important that the European Community law doesn't change conditions of acquisition of the right to social security benefits laid down in the national legislation. The co-ordination is supposed to guarantee keeping rights acquired resulting from the social security and rights being in the course of acquisition so that persons which want to make a use of free movement of persons within Community would not be treated worse in the scope of the social security than persons which worked only in one Member State.