

SWOBODA PRZEPEŁYWU OSÓB I JEJ OGRANICZENIA W UNII EUROPEJSKIEJ

KONFERENCJA NAUKOWA W OPOLU

Sabina Kubiciel

Uniwersytet Opolski

W dniach 18–19 grudnia 2006 r. w Opolu, w siedzibie Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Opolskiego, odbyła się ogólnopolska konferencja pt. *Swoboda przepływu osób i jej ograniczenia w prawie Unii Europejskiej*. Jej organizatorem było Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa Grupy Lokalnej ELSA Opole, które działa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, oraz Centrum Dokumentacji Europejskiej. Dwudniowa konferencja skierowana była do szerokiego grona słuchaczy, zarówno studentów, jak i osób zajmujących się na co dzień problematyką przemieszczania się osób na terenie Unii Europejskiej. Niniejszy komunikat koncentruje się na wybranych fragmentach wystąpień.

Otwierający konferencję prof. Stanisław Leszek Stadniczeńko, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, zauważył, że we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej toczą się debaty społeczne na temat imigracji. Jest to m.in. wynikiem obaw przed zwiększoną obecnością imigrantów na krajowych rynkach pracy. Podkreślił, że w katalogu praw i wolności człowieka istotne miejsce zajmuje wolność przemieszczania się. Zaliczana jest do fundamentalnych wolności człowieka. Te kwestie porusza Powszechna Deklaracja Praw Człowieka oraz Europejska Konwencja Praw Człowieka. Swoboda przepływu osób jest również jedną z podstawowych wolności, na których opiera się Wspólnota Europejska.

O ograniczeniach swobody przepływu osób w prawie Unii Europejskiej mówiła Małgorzata Zagórska (studentka Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu).

Przypomniała, że zasada swobodnego przepływu pracowników, bez względu na to, jak fundamentalne znaczenie ma dla prawa wspólnotowego, nie może mieć charakteru absolutnego. Wśród ograniczeń swobody przepływu osób w Unii Europejskiej można wyróżnić: zatrudnienie w administracji publicznej, zagrożenie dla porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Dodatkowym ograniczeniem mobilności pracowniczej w krajach UE są okresy przejściowe. Dla nas, jeśli chodzi o legalne znajdowanie zatrudnienia za granicą, najistotniejsze znaczenie mają okresy przejściowe. Po raz pierwszy zostały zastosowane w 1973 r., kiedy do Wspólnoty przystąpiły Wielka Brytania, Irlandia i Dania. Zasada swobodnego przepływu osób będzie w pełni dotyczyć wszystkich obywateli obecnych krajów członkowskich Unii Europejskiej najpóźniej od 1 maja 2011 r. Poszczególne kraje Piętnastki mogą zrezygnować ze stosowania kolejnych okresów.

Pierwsze doświadczenia Polski dotyczące swobody przepływu pracowników po naszym wstąpieniu do Unii Europejskiej omówiła Henryka Mościcka (Ministerstwo Spraw Zagranicznych). Dzięki zliberalizowaniu naszego rynku pracy dla obywateli państw Unii w 2005 r. wydano o 73% pozwoleń na pracę mniej niż w 2003 r. Od 1 maja 2004 r. polscy obywatele mogą bez przeszkód pracować w Irlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, a od 1 maja 2006 r. w Hiszpanii, Portugalii, Finlandii, Grecji oraz Islandii. Część krajów, jak np. Francja i Holandia, zliberalizowały przepisy dotyczące zatrudniania obywateli nowych państw Unii, dzięki

czemu w niektórych branżach łatwiej jest im uzyskać pozwolenie na pracę.

Z procesami migracji zarobkowych związane jest pojęcie imigranta. Imigrantami są zarówno Polacy, którzy wyjeżdżają z kraju za pracę, a także obywatele państw, którzy w naszym kraju szukają możliwości lepszego zarobku. Marcin Sośniak z biura Rzecznika Praw Obywatelskich z Warszawy wyjaśnił rolę Rzecznika Praw Obywatelskich wobec imigrantów przybywających do Polski. Podkreślił, że imigrantom przysługują takie same prawa i opieka, co obywatelom polskim. Dodał, że ludzie ci, mogą, tak jak Polacy, zwracać się o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Możliwość swobodnego przemieszczania się ma wpływ na przestępczość w krajach Unii Europejskiej. W Polsce krytycznym momentem, w którym wzrosła liczba przestępstw, był przełom lat 1989–1990. Nasze wejście do Unii nie spowodowało takich zmian. Zdaniem prof. Tadeusza Cieleckiego z Uniwersytetu Opolskiego, miał na to wpływ m.in. fakt, że część osób aktywnych, która mogłaby potencjalnie wejść w sferę przestępczości, dzięki otwartym granicom opuściła Polskę. Spadała również liczba cudzoziemców – sprawców przestępstw. W 1998 r. było to 6390 przypadków, a w 2005 r. – 3146.

Możliwość swobodnego przemieszczania się osób niesie jednak pewne zagrożenie dla Polski. Trzeba się liczyć ze wzrostem liczby przestępstw gospodarczych, związanych z nielegalnym obrotem papierosami, alkoholem i paliwami, oraz przestępstw komputerowych i narkotykowych. Zdaniem prof. Cieleckiego musimy liczyć się z pojawieniem nowych kategorii przestępstw, np. związanych z wyłudzeniem dopłat do projektów unijnych.

Konsekwencje ekonomiczne i społeczne wynikające z możliwości, jaką daje swobodne przemieszczanie się, omówiono na przykładzie województwa opolskiego.

Prof. Robert Rauziński (Politechnika Opolska) nakreślił rys historyczny migracji ze Śląska Opolskiego. Ze statystyk wynika, że na całym świecie rozproszonych jest od 12 do 20 mln Polaków. Największe grupy mieszkają w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Oznacza to, że Polacy zawsze mieli skłonność do migrowania. Zjawisko migracji zagranicznych z województwa opolskiego występuje w regionie nieprzerwanie już od zakończenia II wojny światowej. Natomiast zagraniczne migracje zarobkowe rozwinęły się w latach 90., dzięki wprowadzeniu w 1989 r. przepisu o swobodnym dostępie obywateli polskich do paszportów.

Joanna Żurawska (Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego) omówiła determinanty i konsekwencje przepływu osób w świetle zapisów strategii województwa opolskiego. W 2005 r. w województwie opolskim notuje się ujemne saldo migracji na pobyt stały, wynoszące -3185 osób. Większa liczba wyjeżdżających niż przyjeżdżających charakterystyczna jest dla wszystkich powiatów, za wyjątkiem opolskiego. Ponadto ujemne saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały w przeliczeniu na 1000 ludności, wynoszące -3,0 promila (przy średniej krajowej równej -0,3 promila), stawia Opolszczyznę na pierwszym miejscu w kraju. Trwający od wielu lat odpływ migracyjny powoduje oczywiście spadek liczby ludności regionu, który po raz pierwszy miał miejsce w 1995 r. i utrzymuje się do dziś. Jeśli dotychczasowa tendencja w tym zakresie utrzyma się, to 2030 r. – według

wyników prognozy – w województwie opolskim będzie mieszkało prawie 200 tys. osób mniej niż w 2002 r.

Zdaniem J. Żurawskiej, dla wprowadzenia równowagi demograficznej w regionie bardzo ważne są dwa procesy. Po pierwsze, reemigracja dawnych mieszkańców regionu, m.in. tych, którzy przebywają na emeryturze. W tym celu potrzebne jest zbudowanie np. zaplecza opiekuńczo-leczniczego z językiem niemieckim. Po drugie, przygotowanie regionu na imigrację. Opolszczyzna może być atrakcyjnym regionem dla imigrantów ze względu na tolerancję wielokulturowości. Ważne jest również kontrolowanie imigracji stałej i zarobkowej do województwa.

O ekonomicznych konsekwencjach otwartości europejskiego rynku pracy dla województwa opolskiego mówił prof. Romuald Jończy z Uniwersytetu Opolskiego. Według przeprowadzonych przez niego badań wynika, że w województwie opolskim mieszka około 260 tys. autochtonów (a nie 350 tys., jak podają statystyki), bo około 90 tys. stanowią tzw. emigranci zawieszani, czyli osoby, które przed laty wyjechały z Polski bez zamiaru powrotu i nie dokonały wymeldowania z miejsca zamieszkania w Polsce). Z faktycznie zamieszkałej populacji autochtonów 58% mieszkańców (około 151 tys.) stanowią osoby w wieku produkcyjnym. Z tej grupy ponad 1/3 (około 51,4 tys.) pracuje w różnych czasowych formach zatrudnienia za granicą, przy czym około 26% (prawie 40 tys.) wyłącznie w krajach Unii Europejskiej. Najwięcej osób z grupy autochtonów pracujących za granicą stanowią mieszkańcy centralno-wschodniej Opolszczyzny, czyli z gmin, w których licznie reprezentowane są osoby z polsko-niemieckim obywatelstwem, umożliwiającym nieograniczony dostęp do wszystkich rynków pracy w krajach „starej” Unii.

Migracje zarobkowe mają bardzo silne przełożenie na stopę bezrobocia. W gminach centralno-wschodniej Opolszczyzny stopa bezrobocia (liczona nie tradycyjnie, lecz będąca relacją liczby bezrobotnych do ogółu ludności wieku produkcyjnym) wynosi do 6%.

Dr Marta Rostropowicz-Miśko (Uniwersytet Opolski) przedstawiła społeczno-demograficzne aspekty migracji zarobkowych ze Śląska Opolskiego. Migracje te rozwijały się niezwykle intensywnie. Liczba emigrantów czasowych z województwa opolskiego przebywających powyżej 2 miesięcy za granicą kształtowała się następująco: w 1988 r. – 53 020, w 1995 r. – 77 341, a w 2002 r. już 105 246 osób, co stanowiło prawie 10% mieszkańców regionu.

Tak ogromne rozmiary migracji nie mogą pozostać bez wpływu na demograficzną, społeczną oraz ekonomiczną sytuację Śląska Opolskiego. Emigrują głównie ludzie młodzi, w wieku 20–44 lata. W 2002 r. liczba migrantów w tym wieku przebywających czasowo (powyżej 2 miesięcy) za granicą wynosiła około 63 tys., w tym ponad 31,3 tys. mężczyzn i 31,7 tys. kobiet.

Emigracja tak młodych osób przyczynia się do powstania wielu negatywnych skutków demograficznych. Jednym z najpoważniejszych problemów jest spadek przyrostu naturalnego – corocznie odnotowuje się niższą liczbę urodzeń niż zgonów. Towarzyszy temu również znaczny spadek liczby zawieranych małżeństw. W 1989 r. liczba zawartych małżeństw wynosiła ponad 7200, a w 2002 r. spadła do 4700. Sytuacja taka nastąpiła bez wątpienia wskutek licznych migracji zagranicznych, ale wynika także z faktu obniżenia skłonności do zawierania małżeństw oraz zmiany postaw prokreacyjnych kobiet.

Coraz częściej do dyskusji na temat konsekwencji migracji zarobkowych włącza się Kościół. Ks. dr Antoni Kaltbach (Uniwersytet Opolski) mówił o migracjach zarobkowych w ujęciu nauki społecznej kościoła. Wyjaśnił, że Kościół stał i stoi na stanowisku, że praca jest drogą do rozwoju człowieka i podstawowym dobrem.

Jednak nasilające się zjawisko migracji zarobkowej rodzi zupełnie nowe problemy. Chodzi przede wszystkim o negatywny wpływ na małżeństwa i rodziny, jaki niesie rozłąka z najbliższymi. Ks. dr Kaltbach przypomniał, że choć podstawową przyczyną wyjazdów zarobkowych jest brak odpowiedniej pracy w kraju (wysoka stopa bezrobocia), to jednak wielu, szczególnie na Opolszczyźnie, traktuje migrację za pracę jako okazję do podniesienia, wcale nie niskiej już, stopy życiowej. Wielokrotnie na ten temat wypowiadał się w listach pasterskich abp. Alfons Nossol. Nadmieniał w nich m.in., że krótka nieobecność w domu nie stanowi jeszcze problemu. Inaczej ma się rzecz wtedy, gdy ojciec lub matka przez dłuższy czas przebywają z dala od rodziny, a w domu stają się gośćmi, pojawiającymi się raz w miesiącu na 2–3 dni. Taka nieobecność musi pozostawić ślad na życiu rodziny.

Zdaniem ks. dra Kaltbacha wyjazdy zarobkowe i związana z nimi rozłąka, a tym samym zanik głębszych więzi, są jedną z przyczyn rozwodów w śląskich rodzinach. Rozłąka wpływa również negatywnie na wychowanie dzieci. Rodzic, który przez większość roku jest poza domem, traci kontakt ze swoimi dziećmi. Referent przypomniał za abp. Nossolem, że każdy z małżonków czy rodziców wyjeżdżających do pracy za granicę powinien odpowiedzieć sobie na pytanie: czy takie wyjazdy, zwłaszcza te trwające już kilka lat, są naprawdę konieczne.

Jedną z możliwości zatrzymania migracji zarobkowych jest wspieranie zatrudnienia w kraju i oferowanie

ludziom takich warunków pracy, aby nie byli skłonni wyjeżdżać za granicę. W województwie opolskim spada liczba pracujących. W 1995 r. ich liczba wynosiła 250 tys. osób, a w 2005 r. mniej niż 190 tys. Z kolei od 2004 r. obserwuje się stały spadek stopy bezrobocia (w 2004 r. – 22%, w październiku 2006 r. – w granicach 16%). Wpływ na to mają m.in. migracje zarobkowe. W odpowiedzi na zapotrzebowanie rynku PUP w Opolu powołał asystenta EURES, którego zadaniem jest informowanie poszukujących pracy o możliwościach zatrudnienia za granicą. W 2005 r. z porad takiego asystenta skorzystało 530 osób, a w 2006 r. – 729 osób.

Antoni Duda, dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu, omówił instrumenty wspierające zatrudnienie, które mają na celu skłonienie osób wyjeżdżających za granicę do podejmowania pracy w kraju. Dla ludzi młodych, którzy ukończyli szkoły średnie (do 25. roku życia) lub studia (do 27. roku życia) organizowane są staże. Długotrwale bezrobotni oraz osoby po 50. roku życia, które straciły pracę, mogą skorzystać z przygotowania zawodowego. W obu przypadkach pracodawca nie ponosi żadnych kosztów.

Podsumowując obrady należy stwierdzić, że ze swobody przepływu osób, jako jednej z podstawowych wolności, będziemy mogli coraz pełniej korzystać. Konferencja miała na celu pokazanie nie tylko obecnych uregulowań prawnych umożliwiających przemieszczanie się ludzi w Unii Europejskiej, ale również zaprezentowanie konsekwencji, jakie niosą za sobą migracje. Potrzebne jest zachowanie równowagi pomiędzy emigracjami a imigracjami, w przeciwnym razie może dojść do zachwiania gospodarczego i społecznego państw, w których mamy do czynienia z nierównowagą.