

PRAWO PRACOWNIKÓW MIGRUJĄCYCH DO RÓWNEGO TRAKTOWANIA

Andrzej M. Świątkowski
Uniwersytet Jagielloński

WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych standardów ochrony praw człowieka, pojmowanych jako prawa społeczne, jest uprawnienie pracowników migrujących i członków ich rodzin do równego traktowania przez władze państwa przyjmującego. W ramach Rady Europy powyższe prawo jest gwarantowane art. 19 Europejskiej Karty Praw Społecznych z 1961 r. i Zrewidowanej Europejskiej Karty Praw Społecznych z 1996 r. (Świątkowski 2006; 2007; *Carta...* 2007).

Art. 19 Karty jest wzorowany na zrewidowanej konwencji nr 97 MOP dotyczącej pracowników migrujących, uchwalonej 9 czerwca 1942 r. podczas 32. Konferencji Ogólnej MOP (*Konwencje...* 1996, s. 413 i n.; Świątkowski 2008, s. 248 i n.). Podobnie jak wymieniona konwencja, art. 19 Karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zorganizowania lub upewnienia się, że została powołana odpowiednia instytucja, której zadaniem jest udzielanie pomocy pracownikom migrującym, w szczególności dostarczanie im bezpłatnych informacji na temat ich sytuacji prawnej w państwie, w którym podjęli zatrudnienie.

Władze państw członkowskich są zobowiązane do zagwarantowania imigrantom, którzy znajdują się legalnie na ich terytoriach, traktowania nie mniej korzystnego niż to, jakie zapewniają własnym obywatelom w sprawach dotyczących: wynagrodzenia za pracę, prawa zrzeszania się w związkach zawodowych, mieszkaniowych, zabezpieczenia społecznego, podatków, opłat i składek ubezpieczeniowych oraz postępowania w sprawach o roszczenia regulowane przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

Celem art. 19 Karty jest udzielenie pomocy pracownikom migrującym i zagwarantowanie im statusu prawnego równego temu, z jakiego korzystają obywatele określonego państwa członkowskiego, w którym pracownicy migrujący zamierzają prowadzić działalność zarobkową (Kojanec 1978; Laroque i in. 1994, s. 93 i n.; Levy-Puech 1995, s. 535 i n.; Wiebringhaus 1978, s. 227 i n.).

Europejski Komitet Praw Społecznych (zwany dalej Komitetem) już w trakcie pierwszego cyklu nadzoru doszedł do wniosku, że art. 19 Karty jest normą, która nie ogranicza się do zapewnienia pracownikom migrującym statusu równego temu, z jakiego korzystają obywatele tego państwa. Nakłada na władze państw członkowskich obowiązek zagwarantowania pracownikom migrującym preferencyjnego traktowania na rynku pracy oraz w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego¹. Ograniczenie się do zapewnienia w krajowych przepisach równych praw i równego traktowania pracowników migrujących i własnych obywateli nie gwarantuje tym pierwszym równej pozycji na rynku pracy. Według Komitetu, wyrównanie sytuacji na rynku pracy pracowników migrujących i obywateli wymaga od władz państw członkowskich podjęcia stosownych działań².

Komitet od pierwszego cyklu nadzoru przestrzegania art. 19 Karty skłonny był wiązać zasadę równego traktowania pracowników, bez względu na obywatelstwo jednego z państw członkowskich Rady Europy, z prowadzeniem polityki uprzywilejowanego traktowania obywateli innych państw członkowskich, którzy zdecydowali się podjąć działalność zarobkową na terytorium innego państwa członkowskiego.

Omawiany artykuł Karty ma zastosowanie do obywateli państw członkowskich, którzy wyemigrowali w celach zarobkowych do innego państwa członkowskiego. Zakresem ochrony nie są objęci obywatele innych państw, które nie tworzą Rady Europy³. Z ochrony prawnej korzystają wyłącznie obywatele innych państw członkowskich, którzy legalnie przebywają w celach prowadzenia działalności zarobkowej na terytorium innego państwa członkow-

skiego. Analogicznie jak w przypadku art. 18 Karty, w świetle art. 19 pod pojęciem „terytorium państwa członkowskiego” rozumie się platformy wiertnicze usytuowane poza zakresem wód terytorialnych, pozostające pod nadzorem władz określonego państwa członkowskiego Rady Europy⁴.

Art. 19 Karty składa się z 10 paragrafów Europejskiej Karty Społecznej (EKS) i 12 paragrafów Zrewidowanej Karty Społecznej (ZEKS) (Świątkowski 2006, s. 481 i n.). Pierwsze trzy paragrafy tego przepisu zostały uchwalone w czasie, kiedy migracje zarobkowe miały charakter zbiorowy, były organizowane przez władze państw zainteresowanych w przyjmowaniu nowych pracowników lub przez pracodawców. Przemieszczenia między krajami, z których migranci zarobkowi przybywali, a krajami, które ich przyjmowały, uzasadniały zagwarantowanie migrantom zarobków i opieki w czasie podróży.

Obecnie tendencje procesów migracyjnych uległy zasadniczej zmianie. Migracje zarobkowe przestały być zjawiskiem masowym, przybrały wymiar indywidualny, skróceniu uległ czas podróży między państwami emigracji i imigracji. Komitet doszedł do wniosku, iż powyższe tendencje zobowiązują do odmiennego interpretowania art. 19 § 1–3 oraz pozostałych przepisów art. 19 Karty (§ 4–10 EKS i § 4–12 ZEKS). Zdaniem Komitetu, współcześnie podstawowe znaczenie zachowują paragrafy od czwartego do ostatniego art. 19 Karty⁵.

Artykuł 19 ma istotne znaczenie dla pracowników, którzy zdecydowali się migrować w celach zarobkowych w ramach Rady Europy spoza państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiej Strefy Ekonomicznej do państw Unii lub strefy oraz spoza państw Unii i strefy do pozostałych państw Rady Europy. Analizowany przepis nie ma znaczenia w przypadku migracji w celach zarobkowych w obrębie Unii Europejskiej lub Europejskiej Strefy Ekonomicznej.

OBOWIĄZEK NIE GORSZEGO TRAKTOWANIA PRACOWNIKÓW MIGRUJĄCYCH ANIŻELI WŁASNYCH OBYWATELI

Władze państw członkowskich mają obowiązek zagwarantowania pracownikom migrującym, którzy przebywają legalnie na terytorium poszczególnych państw członkowskich, traktowania nie mniej korzystnego aniżeli własnych obywateli w sprawach dotyczących:

- wynagradzania za pracę i innych warunków zatrudnienia oraz pracy (lit. a);
- członkostwa w związkach zawodowych oraz korzystania z dobrodziejstw układów zbiorowych (lit. b);
- dostępu do mieszkań (lit. c).

Analizowany przepis został skonstruowany na wzór art. 6 § 1 Konwencji nr 97 MOP dotyczącej pracowników migrujących (zrewidowanej) z 8 czerwca 1949 r. (*Konwencje...* 1996, s. 413 i n.). Beneficjentami tego przepisu są obywatele innych państw członkowskich – stron Karty legalnie przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego – strony Karty. Warunkiem nabycia i utrzymania statusu osoby legalnie przebywającej w państwie członkowskim jest uzyskanie prawa pobytu i zezwolenia na pracę. Nie ma statusu osoby legalnie przebywającej na terytorium innego państwa członkowskiego obywatel innego państwa członkowskiego, który przybył na terytorium, naruszając przepisy regulujące zasady wjazdu, lub utracił prawo pobytu.

Ochroną prawną gwarantowaną analizowanym przepisem objęci są obywatele wszystkich państw członkowskich, również tych, które nie ratyfikowały powyższego przepisu⁶. Pracownicy migrujący nie powinni być traktowani gorzej niż obywatele danego

państwa członkowskiego, co nie jest równoznaczne z obowiązkiem traktowania obcokrajowców na równi z obywatelami. Mimo iż § 4 omawianego artykułu Karty nie wprowadza obowiązku równego traktowania pracowników migrujących i obywateli, Komitet uważa, że zabrania on stosowania praktyk dyskryminacyjnych w sprawach dotyczących zatrudnienia, wynagrodzenia, przynależności związkowej, uprawnień wynikających z układów zbiorowych pracy oraz mieszkaniowych.

Dla uzyskania orzeczenia o zgodności krajowego systemu prawa ze standardami sformułowanymi w tym paragrafie art. 19 Karty nie wystarczy wykazanie przez władze państw członkowskich, iż pracownicy migrujący z innych państw członkowskich nie są dyskryminowani w sprawach wymienionych w punktach oznaczonych literami a-c tego przepisu. Władze państw członkowskich mają obowiązek udowodnienia, że dyskryminacja nie ma miejsca w praktyce stosowania krajowych przepisów, które regulują warunki pracy i wynagrodzenia, członkostwo w organizacjach związkowych, możliwości korzystania z uprawnień regulowanych układami zbiorowymi pracy oraz z mieszkań⁷.

Komitet jest zdania, że władze państw członkowskich nie są obowiązane wydawać przepisów antydyskryminacyjnych. Państwo członkowskie, które nie dyskryminuje pracowników cudzoziemskich – obywateli innych państw członkowskich, dopełnia wymagań określonych analizowanym przepisem⁸. Zdaniem Komitetu, obowiązku wydawania przepisów gwarantujących pracownikom migrującym – obywatelom innych państw członkowskich nie można wyprowadzać ze sformułowania „tak dalece jak reguluje to ustawodawstwo lub podlega to kontroli władz administracyjnych”. Powołany przepis jest interpretowany jako zakaz wykorzystywania obowiązujących przepisów prawa krajowego do różnicowania sytuacji pracowników ze względu na obywatelstwo: obywatele danego państwa członkowskiego lub obywatele innych państw członkowskich-stron Karty. Zabrania również organom władzy państwowej i administracyjnej stosowania obowiązujących przepisów prawa w celu różnicowania obywateli własnych i obcych (Harris, Darcy 2001, s. 221).

Komitet uważa art. 19 § 4 Karty za jeden z najważniejszych przepisów traktatu międzynarodowego, wydanego w celu zagwarantowania ochrony praw społecznych i ekonomicznych⁹. Mimo iż przestrzeganie międzynarodowych standardów ochrony praw pracowników migrujących jest uzależnione od nasilenia zjawiska migracji zarobkowych z lub do określonych państw członkowskich, Komitet uważa, że powyższy przepis Karty powinien być przestrzegany przez wszystkie państwa członkowskie, które go ratyfikowały, bez względu na liczbę emigrujących lub imigrujących¹⁰.

Art. 19 § 4 Karty nabiera szczególnego znaczenia w okresie recesji. Zwiększenie popytu na pracę na krajowych rynkach pracy nakłada na władze państw członkowskich obowiązek objęcia szczególnej ochroną prawną obywateli obcych państw, którzy osiedlili się w danym państwie członkowskim w celach zarobkowych. Zwiększenie stopy bezrobocia pozostaje w bezpośrednim związku z pogorszeniem się możliwości zatrudnienia obcokrajowców¹¹.

Omawiany wyżej przepis Karty określa sfery, w których obywatele innych państw członkowskich nie powinni być traktowani mniej korzystnie od obywateli tego państwa członkowskiego, do którego przybyli w poszukiwaniu zatrudnienia. Na pierwszym miejscu wymienia się wynagrodzenie oraz inne warunki zatrudnienia i pracy (lit. a). Pod pojęciem „wynagrodzenia” Komitet rozumie świadczenia majątkowe bezpośrednio i pośrednio związane z zatrudnieniem i pracą. Używam dwóch pojęć, ponieważ w art. 19 § 4 Karty występują one obok siebie. „Wynagrodzenie” w rozumieniu analizowanego przepisu obejmuje wynagrodzenie gwarancyjne należne pracownikowi, który nie świadczy pracy, lecz odbywa szkolenie zawodowe¹², zmienia miejsce pracy i podejmuje zatrudnienie w regionie preferowanym przez pracodawcę¹³, otrzymuje odprawy pieniężne wypłacane pracownikom, z którymi pracodawca rozwiązuje stosunki pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników¹⁴, oraz świadczenia rodzinne.

Zwłaszcza w tej ostatniej sprawie Komitet zwraca uwagę na konieczność traktowania pracowników migrujących – obywateli państw obcych nie gorzej aniżeli własnych obywateli. Utrata miejsca pracy stawia cudzoziemca w gorszej sytuacji. Dlatego Komitet wzywa władze państw członkowskich do podejmowania szczególnych działań w celu przeciwdziałania dyskryminacji obywateli innych państw członkowskich.

Ani Karta, ani Komitet nie definiuje warunków zatrudnienia i pracy. W powyższym pojęciu mieszczą się wszystkie sprawy związane z uprawnieniami pracowników oraz osób wykonujących pracę w ramach innych umów nieregulowanych przepisami prawa pracy, niepozostających w stosunkach pracy. Z orzecznictwa Komitetu wynika, iż w ramach tego pojęcia Komitet analizuje dostęp do szkolenia zawodowego pracowników oraz innych zatrudnionych osób¹⁵, ochronę trwałości stosunku pracy pracowników powołanych do odbycia zasadniczej służby wojskowej¹⁶, organizację pracy i zasady zatrudniania pracowników w godzinach nadliczbowych, w dni wolne od pracy, w porze nocnej, zasady zatrudniania kobiet i młodocianych (Harris, Darcy 2001, s. 222). Orzekł o niezgodności przepisów prawa pracy ze standardami ustanowionymi w art. 19 § 4 Karty przez Niemcy, które wyłączały pracowników migrujących – obywateli innych państw członkowskich spod ochrony prawnej gwarantowanej przepisami ustawy o ochronie praw pracowników powołanych do odbycia służby wojskowej¹⁷.

Komitet początkowo nie zajmował się w ramach analizowanego przepisu zasadami zatrudniania cudzoziemców¹⁸. Zmienił jednak nastawienie i orzekł, iż uzależnienie nawiązania stosunku pracy, również w służbie cywilnej, od posiadania obywatelstwa określonego państwa członkowskiego jest niezgodne ze standardami ustanowionymi na podstawie art. 19 § 4 Karty¹⁹.

Cudzoziemcy powinni być traktowani nie gorzej aniżeli obywatele w sprawach związanych z przystępowaniem do związków zawodowych, udziałem w działalności związkowej, piastowaniem funkcji związkowych oraz korzystaniem z uprawnień gwarantowanych postanowieniami układów zbiorowych pracy. Niezgodne z art. 19 § 4 Karty jest uzależnienie nabycia członkostwa w związkach zawodowych od posiadania obywatelstwa²⁰.

Powyższe stwierdzenie zostało rozciągnięte na wszelkie organy przedstawicielskie pracowników: rady pracownicze, organy reprezentujące interesy pracowników i broniące ich praw oraz inne oficjalne organy, w których zasiadają przedstawiciele partnerów społecznych (trybunały przemysłowe, sądy pracy, instytucje ubezpieczeń społecznych itp.)²¹.

Orzeczenie o niezgodności krajowych przepisów z powodu naruszenia powyższej zasady zostało wydane wobec Turcji, Finlandii oraz Luksemburga. Tureckie prawo pracy zabraniało obywatelom innych państw członkowskich przystępowania do komitetów organizacyjnych powołanych przez pracowników w celu utworzenia organizacji związkowej²². W Finlandii pracownicy – obywatele innych państw członkowskich nie mogli być wybierani do pełnienia funkcji reprezentantów związkowych w zakładach pracy²³. Obywatele innych państw członkowskich, z wyjątkiem państw-stron Unii Europejskiej, byli w Luksemburgu pozbawieni prawa reprezentowania organizacji związkowych w radach pracowniczych w zakładach pracy.²⁴

Komitet zajmował się również drugim członem art. 19 § 4 lit. b Karty, który zabraniał władzom państw członkowskich traktować pracowników migrujących – obywateli innych państw członkowskich mniej korzystnie aniżeli własnych obywateli w sprawach dotyczących korzystania z dobrodziejstw układów zbiorowych pracy. Nie stwierdził przypadku dyskryminowania pracowników migrujących w układach zbiorowych pracy.

Wiele uwagi poświęcił Komitet ostatniemu obowiązкови: zapewnienia pracownikom migrującym – obywatelom innych państw członkowskich i członkom ich rodzin nie gorszego traktowania aniżeli obywateli w sprawach mieszkaniowych (art. 19 lit. c Karty). Już w trakcie pierwszego cyklu nadzoru Komitet orzekł, że warunek sformułowany na wstępie § 4 tego artykułu dotyczący legalnego

przebywania pracowników migrujących na terytorium państwa członkowskiego odnosi się wyłącznie do pracowników, a nie do ich rodzin. Jednak nielegalne przybycie i/lub przebywanie na terytorium państwa członkowskiego członków rodzin pracowników migrujących – obywateli innych państw członkowskich nie zwalnia władz państwa przyjmującego od obowiązku przestrzegania art. 19 § 4 lit. c Karty²⁵.

Treścią obowiązku sformułowanego w analizowanym przepisie jest umożliwienie pracownikom migrującym i członkom ich rodzin dostępu do subsydiowanych przez państwa członkowskie mieszkań komunalnych. Zważywszy na sytuację pracowników migrujących w obcym państwie członkowskim, realizacja powyższego obowiązku została uznana za pierwszoplanową²⁶. Komitet konsekwentnie wydawał orzeczenia o nieprzestrzeganiu powyższego obowiązku w przypadku stwierdzenia, iż władze określonych państw członkowskich:

- wyłączały obywateli innych państw członkowskich z kategorii osób uprawnionych do ubiegania się o przydział mieszkań komunalnych²⁷;

- uzależniały nabycie powyższego prawa od przyznania takiego samego uprawnienia własnym obywatelom, zamieszkującym w innym państwie członkowskim²⁸;

- ograniczały pomoc finansową na cele budowlane dla własnych obywateli²⁹;

- czyniły wyjątek wyłącznie dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiej Strefy Ekonomicznej³⁰;

- uzależniały prawo do powyższych świadczeń przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych pracowników migrujących i ich rodzin od okresu zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego³¹.

Wprowadzenie warunku zamieszkania w państwie członkowskim lub w regionie geograficznym tego państwa stosowanego wobec obywateli własnych i obcokrajowców – obywateli innych państw członkowskich stanowi przypadek pośredniej dyskryminacji wobec tych ostatnich. Ich możliwości dopełnienia wymagań ustanowionych przez państwo są mniejsze aniżeli obywateli danego państwa członkowskiego. Od powyższej zasady Komitet stosował wyjątki tylko w wówczas, gdy liczba pracowników migrujących obywateli innych państw członkowskich, którzy mogli być dyskryminowani, była znikoma³².

Standard mieszkań komunalnych przydzielanych pracownikom migrującym – obywatelom innych państw członkowskich nie może odbiegać *in minus* od standardu podobnych mieszkań przydzielanych własnym obywatelom³³.

Art. 19 § 4 lit. c Karty zabrania mniej korzystnego traktowania obywateli innych państw członkowskich także wówczas, gdy ubiegają się o wynajęcie lub zakup nieruchomości będących prywatną własnością na cele mieszkaniowe³⁴. Jedynie względy bezpieczeństwa³⁵ oraz zmiana przeznaczenia nieruchomości mogą uzasadnić odmienne traktowanie obywateli innych państw członkowskich (Harris, Darcy 2001, s. 223).

RÓWNE TRAKTOWANIE OBYWATELI INNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W SPRAWACH PODATKOWYCH

Paragraf 6 omawianego artykułu Karty nakazuje władzom państw członkowskich traktować pracowników cudzoziemskich – obywateli innych państw członkowskich w sprawach podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne i innych danin publicznych płaconych przez pracowników z tytułu zatrudnienia nie gorzej aniżeli własnych obywateli.

Komitet interpretuje powyższy przepis jako zakaz wprowadzania wyższych lub dodatkowych podatków dla obcokrajowców. Za niezgodny z międzynarodowymi standardami, wprowadzonymi analizowanym przepisem, Komitet uznał ustanowiony przez władze włoskie obowiązek płacenia o 0,5% podatku więcej przez cudzoziemców zatrudnionych we Włoszech³⁶. Komitet nie uznał argumentów przedstawionych przez władze włoskie, iż powyższy

podatek zasila fundusz, z którego pokrywane są koszty podróży powrotnych pracowników cudzoziemskich, którzy nie są w stanie samodzielnie ponieść takich wydatków. Komitet stanowczo uważał, iż żadne względy nie mogą uzasadniać nakładania na obcokrajowców niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej wyższych obciążeń podatkowych. W 2000 r. władze Włoch uchyliły powyższy obowiązek.

Od tego czasu Komitet nie stwierdził przypadku dodatkowego opodatkowania obywateli innych państw członkowskich zatrudnionych na terytorium innego państwa – członka Rady Europy. Zajmował się natomiast sprawami zwolnień z obowiązku opłacania części podatku z tytułu kosztów utrzymania niepełnoletnich dzieci. Według raportu władz Niemiec pracujący, którzy mają na utrzymaniu niepełnoletnie dzieci, mają prawo domagania się zwrotu części zapłaconego podatku. Uprawnienie powyższe przysługuje wyłącznie na dzieci zamieszkałe na terytorium Niemiec. Ponieważ przypadki, w których dzieci pracowników migrujących – obywateli innych państw członkowskich nie mieszkają wraz z pracownikiem migrującym w państwie czasowego osiedlenia są częstsze, przeto Komitet doszedł do wniosku, że przepisy wydane przez władze Niemiec *de facto* dyskryminują obcokrajowców³⁷.

Obecnie należałoby stwierdzić, iż przedstawiony przypadek stanowi klasyczną ilustrację dyskryminacji pośredniej. Formalnie jednakże przepisy stosowane wobec pracujących – obywateli własnych i obcych dyskryminują tych drugich. Pod wpływem orzecznictwa Komitetu władze Niemiec postanowiły zmienić przepisy podatkowe i zwolnić wszystkich pracowników, którzy mają na utrzymaniu niepełnoletnie dzieci, z obowiązku płacenia części podatku. Zdecydowano jednak zróżnicować wysokość powyższego zwolnienia z części podatku w zależności od tego, czy dziecko mieszka w Niemczech, czy w innym państwie członkowskim. W zależności od różnic w kosztach utrzymania w poszczególnych państwach członkowskich zakres powyższego zwolnienia z obowiązku podatkowego wynosi od 1/3 do 2/3 zwolnienia przysługującego pracownikom, których dzieci zamieszkują na terytorium Niemiec³⁸. Nie przyznano zwolnienia w kwocie wyższej aniżeli stosowana w Niemczech dla pracowników migrujących – obywateli państw członkowskich, w których koszty utrzymania są wyższe aniżeli w Niemczech.

Komitet nie zajmował się tą sprawą, mimo iż pozytywnie odniósł się do decyzji władz Wielkiej Brytanii, która zwolniła z obowiązku podatkowego wydatki na koszty podróży ponoszone przez pracowników reemigrujących³⁹.

Mimo iż art. 19 § 6 Karty traktuje wyłącznie o obowiązku nie mniej korzystnego traktowania pracowników migrujących w sprawach podatków i opłat, ma on zastosowanie nie tylko do przypadku obowiązków uiszczenia danin publicznych z tytułu zatrudnienia przez cudzoziemców pracujących na terytorium innego państwa członkowskiego.

W ramach tego przepisu Komitet ocenił również obowiązki nakładane na pracodawców. Analizując raport Szwecji Komitet stwierdził, iż władze tego państwa nakładają na pracodawców obowiązek partycypowania w kosztach szkolenia językowego obcokrajowców. Komitet doszedł do wniosku, iż utrzymanie powyższego obowiązku może powodować faktyczną dyskryminację pracowników migrujących, albowiem mając do wyboru zatrudnienie własnego i obcego obywatela, pracodawca zatrudni tego pierwszego, ponieważ nie będzie zobowiązany do ponoszenia dodatkowych opłat.

Jest to kolejny przykład dyskryminacji pośredniej, ponieważ z myślą o obniżeniu kosztów zatrudnienia, pracodawcy będą nawiązywali stosunki pracy z pracownikami znającymi język szwedzki. Znaczną większość w tej kategorii stanowić będą obywatele Szwecji.⁴⁰ Władze szwedzkie doceniły powyższą argumentację i w 1986 r. zniosły obowiązek partycypowania pracodawców w wydatkach na naukę języka dla pracowników migrujących – obywateli innych państw członkowskich czasowo zatrudnionych w Szwecji.

OBOWIĄZEK RÓWNEGO TRAKTOWANIA OBYWATELI INNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W POSTĘPANIACH PRAWNYCH

Obowiązek nie mniej korzystnego traktowania obywateli innych państw członkowskich aniżeli własnych (tego bowiem dotyczy równe traktowanie sformułowane w art. 19 § 7 Karty) w zakresie postępowań prawnych obejmuje wyłącznie sprawy wymienione w art. 19 Karty. Należą do nich: postępowania sądowe, administracyjne oraz reklamacyjne prowadzone przez pracodawcę w sprawach wynagrodzeń za pracę, warunków zatrudnienia i pracy, uprawnień związkowych, świadczeń z zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, składek ubezpieczeniowych, podatków, mieszkaniowych. Art. 19 Karty nie dotyczy spraw karnych. Komitet orzekł, że zapewnienie obywatelom innych państw członkowskich równego traktowania w sprawach karnych oraz pracowniczych nie może być uznane za wystarczające wykonanie obowiązku określonego w art. 19 § 7 Karty⁴¹.

W ramach obowiązku sformułowanego w omawianym przepisie Karty władze państw członkowskich, w których przebywają pracownicy migrujący, są obowiązane zapewnić im dostęp do sądów, organów administracyjnych i innych powołanych do rozpatrywania spornych spraw w sprawach regulowanych art. 19 Karty, umożliwić skorzystanie z pomocy prawnej gwarantowanej przez profesjonalnych prawników na takich samych warunkach, na jakich z powyższych usług mają prawo korzystać obywatele danego państwa członkowskiego⁴². Powyższe stwierdzenie odnosi się do zwolnień od opłat i kosztów sądowych, administracyjnych i adwokackich, możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej⁴³. Jedynym warunkiem skorzystania z powyższych uprawnień jest legalny pobyt pracownika migrującego na terytorium państwa członkowskiego.

Uzależnienie możliwości skorzystania z uprawnień gwarantowanych art. 19 § 7 Karty od stałego zamieszkiwania przez obywatela na terytorium państwa członkowskiego zostało uznane przez Komitet za sprzeczne ze standardami międzynarodowymi ustanowionymi na podstawie Karty⁴⁴. Koniecznym warunkiem zakwalifikowania pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego jako „legalnego” jest zgodne z prawem przybycie przez pracownika migrującego na terytorium określonego państwa członkowskiego.

W rozumieniu art. 19 § 7 Karty legalnie przebywa na terytorium obcego państwa członkowskiego pracownik migrujący – obywatel innego państwa członkowskiego, który utracił zezwolenie na pracę i prawo pobytu. Przysługują mu uprawnienia dochodzenia utraconych praw na drodze sądowej lub administracyjnej. Za niezgodne z międzynarodowymi standardami uznane zostało również uzależnienie czynienia użytku z prawa do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej przez cudzoziemców od zamieszkania na terytorium określonego państwa członkowskiego co najmniej przez rok⁴⁵.

Najbardziej spektakularnym przykładem nierównego traktowania obywateli państw członkowskich, zatrudnionych na terytorium innego państwa członkowskiego, jest ustanawianie przez niektóre państwa członkowskie obowiązku deponowania funduszy na pokrycie opłat i kosztów postępowania sądowego (*cautio judicatum solvi*). Obowiązek powyższy został wprowadzony przez władze Hiszpanii⁴⁶. Odnosi się wyłącznie do obywateli dochodzących roszczeń przez sądami i organami administracyjnymi w tym państwie.

W powołanym przypadku nie wystąpił problem nierównego traktowania pracowników migrujących, ponieważ Komitet stwierdził, iż zakresem powyższego obowiązku nie są objęte sprawy regulowane w art. 19 Karty. Z tego względu orzekł, iż Hiszpania przestrzega standardów ustanowionych na podstawie analizowanego przepisu⁴⁷.

Orzecznictwo Komitetu nie pozostawia wątpliwości, iż wprowadzenie obowiązku składania przez obywateli innych państw członkowskich depozytów na zabezpieczenie opłat i kosztów postępowania sądowego jest traktowane jako naruszenie art. 19 § 7

Karty nawet wówczas, gdy powyższy obowiązek ma zastosowanie wobec znikomej liczby pracowników migrujących⁴⁸.

Przedmiotem orzecznictwa Komitetu były przypadki nierównego traktowania cudzoziemców – obywateli innych państw członkowskich, których władze nie zawarły porozumień o dostępie obywateli przebywających na terytorium innych państw do pomocy prawnej na zasadzie wzajemności⁴⁹. Sens regulacji prawnej zawartej w art. 19 § 7 Karty wyraża się w zagwarantowaniu równej pozycji procesowej w postępowaniu sądowym, administracyjnym i innym toczonym przed właściwymi organami państw członkowskich obywatelom, którzy dochodzą roszczeń w postępowaniach prawnych w innym państwie na podstawie dwu- lub wielostronnych umów międzynarodowych. Analizowany przepis Karty gwarantuje ochronę prawną obywatelom państw obcych, którzy nie są chronieni w inny sposób.

W art. 19 § 7 Karty stwierdzono, że obowiązek zapewnienia równego traktowania obejmuje „pracowników”. W literaturze (Harris, Darcy) wysunięto hipotezę, iż z obowiązku władz państw członkowskich nie mniej korzystnego traktowania pracowników migrujących, który przekłada się na uprawnienie tych pracowników – obywateli innych państw członkowskich do nie mniej korzystnego traktowania w postępowaniach wszczynanych w sprawach regulowanych art. 19 Karty, wynika powinność, której odpowiada uprawnienie obywatela, przyznania mu równej pozycji w procesie także wówczas, gdy z żądaniami w sprawach określonych w art. 19 Karty występują członkowie rodziny pracownika migrującego.

Ilustracją powyższego zapytywania może być sprawa wnoszona przez członka rodziny pracownika migrującego, który domaga się – powołując na prawo do łączenia rodzin pracowników migrujących – dopełnienia przez władze obcego państwa obowiązku sformułowanego w art. 19 § 6 Karty.

ZAKOŃCZENIE

W 1997 r. Polska ratyfikowała omawiane w niniejszym artykule postanowienia Europejskiej Karty Społecznej z 1961 r. Proces ratyfikacji tej Karty trwał niemal sześć lat (podpisanie 26 listopada 1961 r., ratyfikowanie 25 czerwca 1997 r.). W trakcie pierwszego dla Polski cyklu nadzoru nad przestrzeganiem art. 19 § 4 Karty Europejski Komitet Praw Społecznych był zainteresowany wyjaśnieniem trudności związanych z wnoszeniem przez migrantów do sądów pracy pozwów o dyskryminację w wynagrodzeniu za pracę, warunkach zatrudnienia i pracy. Powyższe zainteresowanie wynikało ze sprawozdania polskich władz, które uznały za niewystarczające gwarancje równego traktowania pracowników i ochronę przed dyskryminacją w stosunkach pracy, sformułowane w przepisach art. 11¹ i art. 11³ k.p. Komitet wstrzymał się z wydaniem orzeczenia o zgodności lub niezgodności z międzynarodowym standardem ustanowionym w art. 19 § 4 Karty i zażądał od ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej przedstawienia informacji na temat podjętych działań w celu dostosowania wymienionych wyżej przepisów Kodeksu pracy do międzynarodowych standardów⁵¹.

Nowelizacja przepisów art. 11¹ i art. 11³ k.p. w 2003 r.⁵², wprowadzona 1 stycznia 2004 r., spowodowała zmianę poprzedniego orzeczenia na pozytywne. Komitet był zainteresowany działalnością Państwowej Inspekcji Pracy nadzorującej przestrzeganie przepisów o równym traktowaniu w stosunkach pracy migrantów⁵³. Według organu międzynarodowego nadzorującego przestrzeganie zasady równego traktowania pracowników migrujących przepisy polskiego prawa są zgodne ze standardami ustanowionymi w art. 19 § 4, 6 i 7 Europejskiej Karty Społecznej.

¹ Conclusions of the Committee of Independent Experts – European Committee of Social Rights of the Council of Europe, printed by the Council of Europe, Strasbourg (powoływane jako „Conclusions”) I (liczbą rzymską oznaczony został cykl, na zakończenie którego konkluzja została podjęta), s. 81.

² Conclusions V, s. 123.

³ Conclusions I, s. 81.

- ⁴ Conclusions IV, s. 113; Conclusions VI, s. 121 (Niemcy, Norwegia); Conclusions VII, s. 205 (Norwegia).
- ⁵ Conclusions XIV-1, s. 59.
- ⁶ Conclusions VIII, s. 209 (Hiszpania).
- ⁷ Conclusions II, s. 68.
- ⁸ Jw., s. 67.
- ⁹ Conclusions XIV-1, s. 59.
- ¹⁰ Conclusions V, s. 129 (Cypr); s. 130 (Włochy).
- ¹¹ Conclusions IV, s. 119.
- ¹² Conclusions III, s. 92.
- ¹³ Jw., s. 94.
- ¹⁴ Conclusions IV, s. 119.
- ¹⁵ Conclusions VII, s. 103 (Wielka Brytania).
- ¹⁶ Przypadek Niemiec: Conclusions XIII-2, s. 380; Conclusions XIII-4, s. 443-444; Conclusions XIV-1, s. 337-338; Addendum to Conclusions XV-1, s. 49; Conclusions XVII, vol. 1, s. 222.
- ¹⁷ Zob. orzeczenia powołane w przypisie 557. Przepisy tej ustawy zabraniały pracodawcom rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami odbywającymi służbę wojskową.
- ¹⁸ Conclusions IV, s. 119 (Cypr).
- ¹⁹ Conclusions VIII, s. 208 (Norwegia).
- ²⁰ Conclusions XIII-3, s. 418.
- ²¹ Conclusions XIV-1, s. 45.
- ²² Conclusions XIII-3, s. 418; Conclusions XIII-4, s. 268; Conclusions XIV-1, s. 780; Conclusions XV-1, s. 612.
- ²³ Conclusions XV-1, s. 225; Conclusions XVII1, vol. 1, s. 495.
- ²⁴ Addendum to Conclusions XV-1, s. 59.
- ²⁵ Conclusions I, s. 84.
- ²⁶ Jw.
- ²⁷ Conclusions XIII-2, s. 198 (Włochy); Przypadek Słowenii: Conclusions 2002, s. 210; Conclusions 2004, vol. 2, s. 542.
- ²⁸ Conclusions XIV-1, s. 477 (Włochy).
- ²⁹ Conclusions XIII-3, s. 413 (Portugalia).
- ³⁰ Conclusions XIV-1, s. 819 (Wielka Brytania).
- ³¹ Przypadek Norwegii: Conclusions V, s. 123; Conclusions XI-1, s. 159; Conclusions XIII-1, s. 207-208; Conclusions XIII-2, s. 194-196; Conclusions XIII-4, s. 266; Conclusions XIV-1, s. 640; Conclusions XV-1, s. 458. Przypadek Włoch: Conclusions XIII-2, s. 193; Conclusions XIII-4, s. 265; Conclusions XIV-1, s. 477-478. Zmiana orzecznictwa Komitetu wobec Włoch miała miejsce w tej sprawie podczas piętnastego cyklu nadzoru. Komitet stwierdził, iż art. 40 dekretu nr 286 z 25 lipca 1998 r. zapewnił obywatelom innych państw członkowskich równe prawa z obywatelami włoskimi w ubieganiu się o mieszkania komunalne. Przypadek Hiszpanii: Conclusions XI-2, s. 147; Conclusions XII-2, s. 222; Conclusions XIII-2, s. 194-196; Conclusions XIV-1, s. 719; Conclusions XV-1, s. 545. Władze Hiszpanii argumentowały, że obcokrajowcy mieszkający w tym kraju to głównie emeryci i turyści. Przypadek Wielkiej Brytanii: Conclusions XIV-1, s. 821-822; Conclusions XV-1, s. 655-657; Conclusions XVII-1, vol. 1, s. 536.
- ³² Conclusions XII-1, s. 234 (Norwegia); Conclusions XIII-2, s. 49; s. 195 (Hiszpania).
- ³³ Conclusions IX-2, s. 98 (Francja); Conclusions XIII-2, s. 379 (Belgia).
- ³⁴ Conclusions IV, s. 121 (Norwegia).
- ³⁵ Conclusions XI-1, s. 159 (Grecja).
- ³⁶ Conclusions XIII-4, s. 198-199; Conclusions XIV-1, s. 478; Conclusions XV-1, s. 390-391.
- ³⁷ Conclusions X-2, s. 148-149; Conclusions XI-2, s. 148-149.
- ³⁸ Conclusions XII-2, s. 223; Conclusions XIII-2, s. 381-382.
- ³⁹ Conclusions XII-1, s. 237.
- ⁴⁰ Conclusions VII, s. 104.
- ⁴¹ Conclusions I, s. 217.
- ⁴² Jw., s. 86.
- ⁴³ Jw.
- ⁴⁴ Conclusions VII, s. 108 (Szwecja); Conclusions 2004, vol. 2, s. 388 (Litwa).
- ⁴⁵ Conclusions XV-1, s. 228 (Finlandia); Przypadek Portugalii: Conclusions XIV-1, s. 682-683; Conclusions XV-1, s. 499-500.
- ⁴⁶ Conclusions X, s. 153.
- ⁴⁷ Conclusions XI-2, s. 152.
- ⁴⁸ Przypadek Luksemburga: Conclusions XIV-1, s. 517; Addendum to Conclusions XV-1, s. 73-74; Przypadek Belgii: Conclusions XIII-2, s. 385-387; Conclusions XIII-4, s. 448; Conclusions XIV-1, s. 682-683 (Portugalia).
- ⁴⁹ Conclusions 2002, s. 252-253 (Szwecja, która nie gwarantuje takiej ochrony obywatelom Bułgarii).
- ⁵⁰ D.Harris, J. Darcy, op.cit., s. 231; L.Samuel, *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002, s. 430, przypis 1.
- ⁵¹ Conclusions XVII-1, vol. 2, s. 397.
- ⁵² DzU nr 213, poz. 2081.
- ⁵³ Conclusions XVIII-1, vol. 2, s. 661.

LITERATURA

- Carta de los Derechos Sociales Europeos* (2007), Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.
- Harris D., Darcy J. (2001), *European Social Charter, Second Edition 2001*, The Procedural Aspects of International Monograph Series, vol. 25, Ardsley, New York.
- Kojanec G. (1978), *Droit au travail – Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique – Droit de la mère et de l'enfant à une protection sociale et économique, La Charte sociale européenne*, Dix années d'application, Université Libre de Bruxelles.
- Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–1994* (1996), tom I: 1919–1966, Warszawa: PWN, Warszawa.
- Laroque P., de Lary de Latour H., Nissen J. (1994), *Equality of treatment: the European Social Charter and the European Convention on the legal status of migrant workers*, Ed. J. Cator, J. Niessen, Strasbourg.
- Levy-Puech D. (1995), *Droits des travailleurs migrants dans le pays d'accueil – Travaux du Conseil de l'Europe, Relations entre économies en transition ou en développement – Aspects institutionnels et juridiques*, Bruxelles: ed. Brylant.
- Samuel L. (2002), *Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Świątkowski A.M. (2006), *Karta praw społecznych Rady Europy*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Świątkowski A.M. (2007), *European Social Charter of the Council of Europe, Studies in Employment and Social Policy*, Kluwer Law International.
- Świątkowski A.M. (2008), *Międzynarodowe prawo pracy*, tom I/2, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wiebringhaus H. (1978), *Die ausländischen Arbeitnehmer und die Sozialcharta, w: Die Europäische Sozialcharta: Weg zu einer europäischen Sozialordnung?*, Council of Europe, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

SUMMARY

Art. 19 of the European Social Charter of 1961, ratified by Poland obliges Member States to guarantee migrant workers who are nationals of a party to ESC to protection and assistance. Author deals with obligation of equal treatment in areas of: remuneration, employment and other working conditions; trade union memberships and the enjoyment of benefits of collective bargaining, taxation and legal proceedings. He examines conclusions of the European Committee of Social Rights and states that Poland complied its obligations established in international labour standards towards migrants workers.

NOWE KSIĄŻKI

Edward Marek, *PRACA POLAKÓW W NIEMCZECH. PÓŁ WIEKU EMIGRACJI ZAROBKOWEJ*, Seria: Studia i Monografie, IPiSS, Warszawa 2008, stron 268.

W POSZUKIWANIU BEZPIECZNEJ PRZYSTANI. CUDZOZIEMCY Z CZECZENI W POLSCE, pod redakcją naukową Grażyny Firlit-Fesnak, Instytut Polityki Społecznej UW, Warszawa 2008, stron 215.