



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.3.2012 r.
COM(2012) 153 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego

Wprowadzenie

W zglobalizowanej gospodarce mobilność pracowników zarówno w obrębie UE, jak między UE i pozostałymi państwami, staje się coraz powszechniejsza i coraz bardziej potrzebna. Koordynacja zabezpieczenia społecznego to system zasad, których celem jest ułatwienie takiej mobilności. System zasad koordynacji zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do mobilności w UE zaczął obowiązywać w Unii już ponad 50 lat temu¹. Później zastosowanie tych przepisów rozszerzono na Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię².

Kwestie koordynacji zabezpieczenia społecznego między UE a państwami trzecimi regulowane są na dwa sposoby. Pierwszy z nich oparty jest na podejściu krajowym – państwa członkowskie zawierają umowy dwustronne z wybranymi państwami trzecimi. Takie podejście prowadzi do fragmentarycznego uregulowania sytuacji – w rezultacie powstała niepełna sieć umów o zróżnicowanej treści.

Drugi z nich to obecnie kształtujące się wspólne unijne podejście do koordynacji zabezpieczenia społecznego z państwami trzecimi.

W tym kontekście niniejszy komunikat ma następujące cztery cele:

- podkreślenie faktu, że migranci i przedsiębiorstwa z państw trzecich, generalnie postrzegający UE jako jedną całość, stykają się tu z niejednorodnymi systemami zabezpieczenia społecznego, co stanowi przeszkodę we wjeździe do UE, przemieszczaniu się na jej terytorium i wyjeździe z UE;
- przedstawienie argumentów przemawiających za promowaniem i wzmacnianiem współpracy między państwami członkowskimi, tak by można było wypracować bardziej jednolite podejście do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z państwami trzecimi;
- wykazanie różnorodnych skutków wywieranych już obecnie przez przepisy UE w wymiarze zewnętrznym oraz przedstawienie jasnych wytycznych co do relacji prawnych między prawem UE a umowami dwustronnymi zawieranymi przez poszczególne państwa;

¹ Zasady te są obecnie ujęte w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego i w rozporządzeniu wykonawczym (WE) nr 987/2009, Dz.U. L 166 z 30.5.2004, s. 1; Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1.

² Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym weszło w życie w dniu 1 stycznia 1994 . (jednak w stosunku do Liechtensteinu zaczęło obowiązywać dopiero w dniu 1 maja 1995 r.), Dz.U. L 1 z 3.1.1994, s. 3. Umowa między UE a Szwajcarią weszła w życie w dniu 1 czerwca 2002 r., Dz. U. L 114 z 30.4.2002, s.1.

- opisanie istniejących elementów wspólnego unijnego podejścia i zaproponowanie kierunków jego dalszego rozwoju.

1. UMOWY DWUSTRONNE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH Z PAŃSTWAMI TRZECIMI

1.1. Jaki zakres mają umowy dwustronne?

Prawa do zabezpieczenia społecznego osób przyjeżdżających do UE i wyjeżdżających z niej wciąż są regulowane głównie przepisami krajowymi. Poszczególne państwa członkowskie zawierają dwustronne umowy dotyczące zabezpieczenia społecznego z państwami trzecimi. Umowy te tworzą system zasad koordynacji mających zastosowanie do osób przemieszczających się między tymi dwoma państwami. Takie umowy zawierane są z różnych powodów, tradycyjnie mają one na celu ochronę obywateli pracujących w innych państwach, jednakże coraz postrzega się je jako sposób na przyciągnięcie przedsiębiorstw i siły roboczej z państw trzecich. Zawarcie umowy może być także wyrazem dobrych stosunków politycznych między państwami. Państwa członkowskie są również stronami wielostronnych umów dotyczących zabezpieczenia społecznego, np. iberoamerykańskiej konwencji dotyczącej zabezpieczenia społecznego, której stronami są Hiszpania i Portugalia.

Większość umów z państwami trzecimi zwykle zawiera postanowienia dotyczące właściwego ustawodawstwa, równego traktowania i emerytur. Postanowienia dotyczące emerytur chronią prawa nabyte migrantów opuszczających terytorium jednego państwa oraz umożliwiają wypłacanie emerytury na terytorium drugiego państwa. Niektóre umowy obejmują postanowienia dotyczące sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia lub zamieszkania. Postanowienia dotyczące właściwego ustawodawstwa przeważnie regulują kwestię delegowania pracowników. Za sprawą takich przepisów pracownicy, którzy spełniają określone warunki, mogą nadal być objęci przepisami w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa wysyłającego oraz podlegać zwolnieniu z opłacania składek na zabezpieczenie społeczne w państwie pracy. Zasada równego traktowania gwarantuje pracownikom migrującym takie samo traktowanie, jakie przysługuje obywatelom państwa, w którym pracują.

Państwa członkowskie negocjują umowy dwustronne przeważnie w oderwaniu od działań innych państw członkowskich UE. Proces ten jest bardzo niejednorodny. W praktyce główni partnerzy handlowi UE mogą wybierać niektóre państwa UE, z którymi chcą zawrzeć umowy, podczas gdy inne państwa są pomijane w tym procesie. Nie istnieje mechanizm pozwalający na harmonizowanie podejść stosowanych przez poszczególne państwa, ani też mechanizm, za pośrednictwem którego państwa mogłyby razem rozwiązywać wspólne problemy występujące w stosunkach z danym państwem.

Ponadto ze względu na charakter tych umów dwustronnych, specyficzny dla poszczególnych państw, migranci i przedsiębiorcy z państw trzecich nie tylko stykają się z niejednorodną sytuacją w zakresie zabezpieczenia społecznego, przemieszczając się między państwami UE, ale także, przy wyjeździe do lub z UE, mają do czynienia z umowami dwustronnymi o różnej treści. Sieć umów dwustronnych nie jest bynajmniej pełna: może się zdarzyć, że dane państwo trzecie nie ma umowy dwustronnej z danym państwem UE. Może to oznaczać utratę praw nabytych z zakresu zabezpieczenia społecznego przez osoby wyjeżdżające z UE lub do niej powracające. Może to równym stopniu dotyczyć migrujących obywateli UE, jak i migrantów z państw trzecich. Podsumowując, sytuacja w zakresie praw obywateli nie jest dostatecznie przejrzysta.

1.2. Wpływ prawa UE na umowy dwustronne zawierane przez państwa członkowskie

Wyrok w sprawie Gottardo

Prawo UE ma pierwszeństwo przed umowami dwustronnymi zawieranymi przez państwa członkowskie, tak jak przed wszelkimi innymi aktami prawa państw członkowskich. W obszarze zabezpieczenia społecznego zostało to jasno stwierdzone w 2002 r., kiedy to na podstawie art. 39 TWE (obecny art. 45 TFUE) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że państwa członkowskie nie mogą ograniczać zakresu stosowania umów dotyczących zabezpieczenia społecznego zawartych z państwami trzecimi do własnych obywateli, i muszą zapewnić innym obywatelom UE równe traktowanie w zakresie postanowień tej umowy³. Z tego orzeczenia, znanego jako wyrok w sprawie *Gottardo*, wynika, że państwa członkowskie UE wykonujące umowy oparte na kryterium obywatelstwa muszą stosować wiążące je umowy z państwami trzecimi w taki sposób, by zapewnić obywatelom innych państw członkowskich korzyści wynikające z tej umowy⁴.

Rozporządzenie nr 1231/2010

Unijne przepisy dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego wpływają również na możliwość stosowania przez państwa członkowskie postanowień zawartych przez nie umów dwustronnych. Zasady unijne, ujęte w rozporządzeniach (WE) nr 883/2004 i (WE) nr 987/2009 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, stanowią system koordynacji dla osób przemieszczających się po terytorium UE. Przepisy te rozszerzono w 2003 r. na wszystkich obywateli państw trzecich, którzy legalnie zamieszkują w UE oraz „znajdują się w sytuacji, która dotyczy więcej niż jednego państwa członkowskiego”. Obecnie kwestię tę reguluje rozporządzenie (UE) nr 1231/2010⁵. Wypełnia ono pewną lukę, umożliwiając korzystanie z unijnych zasad koordynacji wszystkim osobom, które zamieszkują legalnie w jednym z państw UE, a których sytuacja ma pewien aspekt transgraniczny. Rozporządzenie to dotyczy takich praktycznych kwestii, jak korzystanie, na tych samych zasadach, co obywatele UE, z wszelkiej niezbędnej opieki medycznej w trakcie czasowego pobytu w innym państwie członkowskim (o uprawnieniu tym zaświadcza europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego)⁶.

W wyniku rozporządzenia (UE) nr 1231/2010 UE posiada wyłączne kompetencje do regulowania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego obywateli państw trzecich znajdujących się w sytuacji transgranicznej na terytorium UE. W przypadku kolizji norm prawnych rozporządzenia UE mają pierwszeństwo przed przepisami krajowymi zawartymi w umowach dwustronnych z państwami trzecimi. I tak, jeżeli obywatel państwa trzeciego zostaje oddelegowany do państwa UE zgodnie z postanowieniami umowy dwustronnej zawartej z państwem trzecim, a następnie wyjeżdża do pracy do innego państwa członkowskiego, rozporządzenie (UE) nr 1231/2010 będzie miało zastosowanie do tej drugiej zmiany miejsca pracy. Z kolei jeżeli obywatel państwa trzeciego pracuje w co najmniej

³ Sprawa C-55/00.

⁴ Zalecenie nr P1 z dnia 12 czerwca 2009 r. Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego, Dz.U. C 106 z 24.4.2010, s. 47.

⁵ Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1. Zjednoczone Królestwo nadal jest związane poprzednim rozporządzeniem (WE) nr 859/2003 i je stosuje. Dania nie jest związana ani rozporządzeniem (UE) nr 1231/2010 ani rozporządzeniem (WE) nr 859/2003 ani ich nie stosuje. Państwa UE i Szwajcaria nie stosują żadnego z tych rozporządzeń.

⁶ Artykuł 19 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

dwóch państwach członkowskich dla pracodawcy mającego siedzibę poza UE, stosuje się przepisy UE dotyczące właściwego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego⁷.

1.3. Wspólne kwestie praktyczne i problemy

Konsekwencją „obowiązku lojalnej współpracy”, ustanowionego w art. 4 ust. 3 TUE i art. 351 TFUE, jest wymóg zastosowania przez państwa członkowskie wszelkich właściwych środków w celu wyeliminowania niezgodności między umowami zawartymi przez nie z państwami trzecimi a ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE. Jeżeli chodzi o skutki wyroku w sprawie *Gottardo* oraz rozporządzenia (UE) nr 1231/2010 dla umów dwustronnych, państwa członkowskie muszą zapewnić współpracę państwa członkowskiego, tak by możliwe było wypełnienie obowiązków powstałych na gruncie prawa UE. Jest to przyczyną wielu wspólnych problemów.

Do zapewnienia zgodności z wyrokiem w sprawie *Gottardo* niezbędne jest, by umowa dwustronna była stosowana zgodnie z unijną zasadą niedyskryminacji. Może to wymagać renegocjowania umowy lub po prostu uzyskania zgody na włączenie do umowy klauzuli o niedyskryminacji. W praktyce państwa członkowskie mogą być postawione przed koniecznością uzyskania od państw trzecich informacji o przebiegu ubezpieczenia społecznego obywateli innych państw UE. Przysparza to często trudności administracyjnych i prawnych. Zasadniczym problemem pozostaje fakt, że choć państwa członkowskie UE mają obowiązek przestrzegać prawa UE, państwa trzecie generalnie nie są zobowiązane do współpracy w tych kwestiach.

Podobne problemy wiążą się z zapewnieniem zgodności stosowania umów dwustronnych z rozporządzeniem (UE) nr 1231/2010. Konieczne jest wyjaśnienie państwom trzecim, że w niektórych okolicznościach nie można stosować umów dwustronnych, gdyż prawo UE ma przed nimi pierwszeństwo. Problem ten dotyczy wszystkich państw członkowskich, ale obecnie nie ma wspólnego mechanizmu, przy pomocy którego państwa członkowskie mogłyby sobie z nim radzić. Jednym z możliwych prostych rozwiązań jest włączenie do wszystkich umów klauzuli przewidującej, na wypadek kolizji, pierwszeństwo prawa UE przed postanowieniami umowy.

Jedną z kwestii merytorycznych, która przysparza problemów państwom członkowskim, jest presja państw trzecich na akceptowanie długich okresów oddelegowania, których skutkiem jest zwolnienie pracowników z tych państw z opłacania składek do systemu zabezpieczenia społecznego danego państwa członkowskiego. W UE obowiązuje zasada, zgodnie z którą pracownik może pozostać ubezpieczony w państwie członkowskim pochodzenia nie dłużej niż przez dwa lata⁸. Pracownicy oddelegowani do UE z państw trzecich mogą jednak pozostawać ubezpieczeni w państwie pochodzenia przez dużo dłuższe okresy. Takie zwolnienie z obowiązku objęcia ubezpieczeniem w UE obecnie często jest delikatną kwestią przy zawieraniu umów dwustronnych.

Na koniec należy wspomnieć, że uzyskiwanie danych z państw trzecich budzi zasadnicze obawy większości państw członkowskich w kontekście działań w zakresie zwalczania nadużyć. Zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi koordynacji zabezpieczenia społecznego państwo członkowskie może zwrócić się o weryfikację informacji do państwa

⁷ Zob. np. art. 14 ust. 11 rozporządzenia (WE) nr 987/2009.

⁸ Artykuł 12 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

członkowskiego, w którym zamieszkuje beneficjent świadczenia⁹. Tą drogą instytucje wypłacające świadczenia mogą na przykład upewnić się, że osoba pobierająca emeryturę nadal żyje lub sprawdzić, czy dana osoba nadal spełnia warunki pobierania renty inwalidzkiej. Niewiele umów dwustronnych zawiera tego rodzaju mechanizm weryfikacji. Wiele państw byłoby zainteresowanych przyjęciem efektywnego podejścia do zwalczania nadużyć.

1.4. Wzmacnianie współpracy z państwami trzecimi w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego

- W świetle wyżej opisanych kwestii i problemów praktycznych oczywiste jest, że udoskonalenie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego z państwami trzecimi byłoby pod wieloma względami korzystne. Jeżeli państwa członkowskie będą współpracować i, w stosownych przypadkach, razem działać, uzyskają silniejszą pozycję negocyjacyjną wobec państw trzecich oraz lepsze możliwości rozwiązywania wspólnych problemów i zagwarantowania zgodności stosowania umów dwustronnych z prawem UE. Ogólnie rzecz biorąc, szersza współpraca powinna doprowadzić do uspołnienia generalnego podejścia stosowanego przez państwa UE.
- W tym względzie potrzebny jest mechanizm na poziomie UE, który służyłby wzmacnianiu współpracy między państwami członkowskimi. Mając to na uwadze, celem ułatwienia takiej współpracy Komisja udzieli wsparcia zorientowanej na wyniki grupie roboczej ekspertów z państw członkowskich, zbierającej się raz do roku. Owa grupa robocza będzie także forum, na którym Komisja będzie mogła przekazać informacje o stanie negocjacji umów UE z państwami trzecimi. Ten nowy mechanizm zapewni także komplementarność krajowych podejść do umów dwustronnych oraz wypracowanie unijnego podejścia do koordynacji zabezpieczenia społecznego z państwami trzecimi.

2. WYPRACOWANIE WSPÓLNEGO PODEJŚCIA NA POZIOMIE UE

2.1. Rozporządzenie (UE) nr 1231/10

Na mocy rozporządzenia (UE) nr 1231/10 unijne rozporządzenia dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego mają zastosowanie do wszystkich legalnie zamieszkujących obywateli państw trzecich, którzy „znajdują się w sytuacji, która dotyczy więcej niż jednego państwa członkowskiego”. Jednym ze skutków rozporządzenia jest korzystanie przez obywateli, którzy objęci są jego zakresem, z zasady równego traktowania ustanowionej w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Oznacza to, że każdy obywatel państwa trzeciego znajdujący się w sytuacji transgranicznej objętej zakresem rozporządzenia (UE) nr 1231/2010, uprawniony do pobierania emerytury z państwa UE, będzie w kwestii wypłaty swojej emerytury poza UE traktowany na takich samych zasadach, jak obywatele państwa wypłacającego świadczenie¹⁰.

Zdaniem Komisji istnieje potrzeba skutecznego egzekwowania zasady równego traktowania w odniesieniu do wypłacania emerytur do państw trzecich. Nabiera to szczególnego znaczenia w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym

⁹ Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 987/2009.

¹⁰ Zob. motyw 13 rozporządzenia (UE) nr 1231/2010.

prawo do emerytury z tytułu zatrudnienia można w pewnych okolicznościach zrównać z prawem własności chronionym europejską konwencją praw człowieka¹¹. W tym celu za pośrednictwem swojej sieci krajowych ekspertów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego Komisja będzie zbierać informacje o przepisach oraz innych środkach na poziomie krajowym dotyczących wypłacania emerytur w państwach trzecich. Komisja doda te informacje do opisów systemów zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw na swojej stronie internetowej oraz uzupełni je o informacje na temat umów dwustronnych państw członkowskich z państwami trzecimi, również na podstawie danych przekazanych przez krajowych ekspertów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

2.2. Prawa ustanowione w unijnych instrumentach dotyczących migracji

W unijnych przepisach migracyjnych ustanowiono normy, z którymi muszą być zgodne krajowe przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego mające zastosowanie do obywateli państw trzecich mieszkających w państwach członkowskich. Na przykład po pięciu latach legalnego zamieszkiwania w państwie członkowskim UE oraz przy spełnieniu pewnych warunków obywatele państw trzecich nabywają takie same prawa w zakresie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, jakie zgodnie z prawem krajowym przysługują obywatelom tego państwa członkowskiego¹². Ponadto trzy unijne dyrektywy dotyczące migracji – dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia¹³, dyrektywa w sprawie niebieskiej karty¹⁴ oraz dyrektywa dotycząca naukowców z państw trzecich¹⁵ – gwarantują obywatelom państw trzecich przyjętym do państw członkowskich traktowanie w zakresie zabezpieczenia społecznego na takich samych zasadach, jak obywateli państwa, w którym zamieszkują, z zastrzeżeniem pewnej ograniczonej liczby wyjątków. Gwarancja ta, niezależna od uprzedniego zawarcia umowy dwustronnej, obejmuje równe traktowanie w zakresie przenoszenia emerytur państwowych do państw trzecich¹⁶. Wnioski Komisji w sprawie kolejnych unijnych dyrektyw dotyczących migracji zawierają podobne klauzule dotyczące równego traktowania¹⁷.

2.3. Układy o stowarzyszeniu i układy o stabilizacji i stowarzyszeniu

Co do zasady układy o stowarzyszeniu (w tym układy o stabilizacji i stowarzyszeniu zawarte z państwami Bałkanów Zachodnich) obejmują szereg zasad, które regulują koordynację przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do pracowników i ich

¹¹ ETPC, *Klein przeciwko Austrii* (skarga nr. 57028/00), 3 marca 2011 r.

¹² Artykuł 11 dyrektywy Rady 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz.U. L 343 z 23.12.2011, s. 1.

¹⁴ Dyrektywa Rady 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.U. L 155 z 18.6.2009, s. 17.

¹⁵ Dyrektywa Rady 2005/71/WE w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, Dz.U. L 289 z 12.10.2005, s. 15.

¹⁶ Prawo to jest wyraźnie określone w art. 14 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2009/50/WE, lecz należy je wywodzić także z art. 12 lit. c) dyrektywy 2005/71/WE.

¹⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej, COM (2010) 379 wersja ostateczna; wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, COM (2010) 378 wersja ostateczna.

rodzin przemieszczających się między państwem UE a państwem stowarzyszonym. Ponadto radom stowarzyszenia ustanowionym tymi układami powierzono przyjęcie przepisów wykonujących te zasady.

W październiku 2010 r. Rada przystąpiła do pierwszego etapu tego procesu, podejmując decyzję w sprawie stanowiska, jakie ma przyjąć UE w ramach rad stowarzyszenia utworzonych układami z Algierią, Marokiem, Tunezją, Chorwacją i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii w sprawie przyjęcia przez te rady decyzji dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁸.

Te decyzje rad stowarzyszenia powinny obejmować następujące prawa legalnie zatrudnionych pracowników: traktowanie na takich samych zasadach, jakim podlegają pracownicy w państwie przyjmującym; przenoszenie pełnej kwoty emerytur, rent rodzinnych, rent inwalidzkich oraz rent z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych poza terytorium państwa wypłacającego świadczenia, oraz równe traktowanie legalnie zamieszkujących członków rodziny. Prawa te powinny być wzajemne, tj. pracownicy z UE powinni korzystać z tych samych praw zarówno w państwach stowarzyszonych, jak i po powrocie do UE. Korzystanie z tych praw nie powinno być uzależnione od przemieszczania się wewnątrz UE. Decyzje te powinny także ustanawiać działające na zasadach wzajemności ramowe mechanizmy współpracy i weryfikacji służące zwalczaniu oszustw. Nadal będą obowiązywać postanowienia umów dwustronnych zawartych między państwami stowarzyszonymi a poszczególnymi państwami członkowskimi, przewidujące bardziej korzystne traktowanie obywateli państw stowarzyszonych (przy uwzględnieniu, w stosownych przypadkach, wyżej wspomnianego wyroku Trybunału w sprawie *Gottardo*).

Po przyjęciu decyzji rad stowarzyszenia nastąpi skuteczne wdrożenie wspólnego unijnego podejścia do koordynacji zabezpieczenia społecznego, z bezpośrednim skutkiem w prawie krajowym. Następnie Komisja proponuje pewne praktyczne rozwiązania administracyjne o charakterze nieustawodawczym, które mają ułatwić stosowanie decyzji rad stowarzyszenia. Komisja będzie pomagać państwom członkowskim w stosowaniu tych decyzji, organizując coroczne spotkania, na których omawiane będą rozwiązania w zakresie koordynacji z państwami stowarzyszonymi, oraz, w celu ogólnego usprawnienia współpracy, będzie ściśle monitorować sposób stosowania tych decyzji przez państwa członkowskie.

Wreszcie, w kontekście układów o stowarzyszeniu i koordynacji zabezpieczenia społecznego nie można pominąć układu o stowarzyszeniu z Turcją, a w szczególności protokołu dodatkowego do tego układu z 1970 r.¹⁹, zgodnie z którym swobodny przepływ pracowników między Turcją a UE realizowany będzie stopniowo. Artykuł 39 protokołu dodatkowego ustanawia w tym zakresie wymóg przyjęcia przez Radę Stowarzyszenia środków dotyczących zabezpieczenia społecznego tureckich pracowników przemieszczających się na terytorium UE. Przepis ten został wykonany poprzez przyjęcie decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia²⁰. Pomimo tego, że nigdy nie przyjęto niezbędnych środków wykonawczych do tej decyzji, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że określona w decyzji nr 3/80 zasada równego traktowania

¹⁸ Dz.U. L 306 z 23.11.10.

¹⁹ Protokół dodatkowy z dnia 23.11.1970 r. do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między EWG a Turcją, Dz.U. L 293 z 29.12.1972, s. 3.

²⁰ Decyzja 3/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot Europejskich do tureckich pracowników i członków ich rodzin, Dz.U. C 110 z 25.4.1983, z. 60.

i klauzula dotycząca przenoszenia emerytur są bezpośrednio stosowane²¹. Za sprawą orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości istnieje już zatem pewne wspólne podejście UE do tureckich pracowników w UE.

2.4. Wykorzystanie układów o stowarzyszeniu do dalszego kształtowania wspólnego podejścia na poziomie UE

UE i jej państwa członkowskie przyjęły na siebie zobowiązania w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego nie tylko względem Turcji, lecz także w układach z Albanią, Czarnogórą i San Marino. Nadal jednak nie wprowadzono środków wykonawczych do tych postanowień. Komisja jest zdania, że należy wypełnić zobowiązania prawne określone w tych układach, dlatego też zaproponuje drugi pakiet decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte przez Unię Europejską w ramach odpowiednich rad stabilizacji i stowarzyszenia, rad stowarzyszenia lub rad współpracy w odniesieniu do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z tymi państwami.

W przypadku Turcji należy zdaniem Komisji podjąć działania w celu zastąpienia i aktualizacji decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia²². Konieczność tę uwypuklił niedawny wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-485/07 *Akdas*. W nowym wniosku Komisji w sprawie wykonania postanowień układu o stowarzyszeniu dotyczących zabezpieczenia społecznego zostanie na przykład wzięta pod uwagę zasada, określona w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004, zgodnie z którą „specjalne świadczenia pieniężne o charakterze nieskładkowym” nie podlegają przeniesieniu.

W toku negocjacji nowych układów o stowarzyszeniu z państwami trzecimi Komisja będzie dążyć do ujęcia w nich standardowej klauzuli dotyczącej koordynacji zabezpieczenia społecznego, opartej na zasadach równego traktowania, przenoszenia emerytur i współpracy administracyjnej.

2.5. Nowe umowy UE w sprawie zabezpieczenia społecznego

Z myślą o uwzględnieniu potrzeb globalnego rynku pracy, Komisja zapoczątkuje debatę w Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Zabezpieczenia Społecznego na temat ewentualnej potrzeby wspólnego działania państw członkowskich w dziedzinie koordynacji zabezpieczenia społecznego z danym państwem trzecim. Działania takie mogłyby być podejmowane w formie nowego instrumentu – umowy UE w sprawie zabezpieczenia społecznego. Takie umowy pozwoliłyby na stosowanie bardziej elastycznego podejścia do koordynacji zabezpieczenia społecznego, niż jest to obecnie możliwe na gruncie układów o stowarzyszeniu, i mogłyby być zawierane z państwami trzecimi, z którymi nie zawarto układów o stowarzyszeniu lub współpracy. Umowy UE mogłyby być zawierane, gdy pojawi się taka potrzeba, na przykład w celu zaradzenia trudnościom powstającym na gruncie stosowania rozporządzenia (UE) nr 1231/2010 wobec danego państwa trzeciego lub w celu rozwiązania problemów związanych z podwójnymi składkami na zabezpieczenie społeczne. Takie umowy dawałyby możliwość uwzględnienia ewentualnych kwestii dwustronnych,

²¹ Sprawa C-262/96, *Sürül*; sprawa C-485/07, *Akdas*; zob. także wyroki w sprawach C-18/90, *Kziber*; C-103/94, *Krid*, dotyczące klauzuli równego traktowania w umowach o współpracy z państwami Maghrebu, obecnie zastąpionych układami o stowarzyszeniu.

²² Komisja wycofa swój wcześniejszy wniosek dotyczący wykonania decyzji Rady Stowarzyszenia nr 3/80 (COM(83)13).

specyficznych dla stosunków między państwem członkowskim a danym państwem trzecim, a ich stosowanie mogłoby być dla państw członkowskich nieobowiązkowe.

Komisja przewiduje zawarcie takich dostosowanych do konkretnych potrzeb umów z niektórymi partnerami strategicznymi UE, w szczególności z tymi, w przypadku których obserwuje się znaczące przepływy pracowników z i do Unii. Można także rozważyć umowy z państwami wchodzącymi w skład organizacji integracji regionalnej. Głównym celem takich umów byłoby wprowadzenie spójnego podejścia UE wobec danego państwa trzeciego.

2.6. Wzmocnienie wymiaru zewnętrznego UE w zakresie zabezpieczenia społecznego

Należy również przypomnieć, co podkreślono w strategii „Europa 2020”, że UE powinna działać w wymiarze zewnętrznym i uczestniczyć w najważniejszych debatach i działaniach dotyczących kwestii regulacyjnych na poziomie ogólnoświatowym. Jako że państwa w coraz większym stopniu współpracują w transgranicznych kwestiach dotyczących zabezpieczenia społecznego, UE powinna, z uwagi na swoje długoletnie doświadczenie w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego, odgrywać w tych działaniach rolę wiodącą. Powinno się to odbywać m.in. w formie współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak MOP. Międzynarodowa Konferencja Pracy w 2011 r. wezwała państwa członkowskie MOP do rozważenia zawarcia umów zapewniających pracownikom migrującym równe traktowanie, dostęp do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz zachowanie lub możliwość przeniesienia uprawnień do takich świadczeń. Coraz większego znaczenia nabiera debata na temat ochrony socjalnej i koordynacji zabezpieczenia społecznego z innymi regionami świata. Komisja będzie więc wspierać współpracę w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecznego z innymi organizacjami międzynarodowymi oraz z innymi regionami świata.