*Adam A. Ambroziak**

Wpływ ewolucji prawa swobodnego przepływu osób na migrację w ramach Unii Europejskiej. Bilans dwudziestolecia istnienia Rynku Wewnętrznego UE[1]

Ekonomiczny wymiar swobodnego przemieszczania się osób

Wspólny Rynek (w praktyce rynek wewnętrzny UE) obejmuje, oprócz rynku dóbr (towarów i usług), również rynek czynników produkcji: siły roboczej i kapitału. Choć wśród jego założeń jest wyrównywanie cen czynników produkcji w procesie liberalizacji, w rzeczywistości jest inaczej. Takie wyrównanie wymagałoby bowiem spełnienia co najmniej trzech warunków. Integrujące się kraje powinny:

- być w zbliżonym stopniu wyposażone w czynniki produkcji (ceny czynników produkcji niekoniecznie muszą zostać wyrównane w krajach o radykalnie różnych proporcjach kapitału do pracy lub zasobu siły roboczej wykwalifikowanej do niewykwalifikowanej),
- mieć podobne technologie wytwarzania,
- całkowicie wyrównać ceny produktów (w rzeczywistości wymiana międzynarodowa tego nie gwarantuje, co wynika

* Prof. dr hab. **Adam A. Ambroziak** – Katedra Integracji Europejskiej im. Jeana Monneta, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

[1] Tekst przygotowany częściowo na podstawie wyników badań statutowych Kolegium Gospodarki Światowej SGH pt. *Efekty funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w kontekście dwudziestolecia jego istnienia*.

z istnienia zarówno barier naturalnych, jak i ustanawianych przez te kraje).[2]

Można zatem stwierdzić, że w krajach o podobnych warunkach środowiskowych, realizowanych funkcjach produkcji i niewielkich różnicach w zakresie posiadanych czynników produkcyjnych wymiana czynników produkcji ma jedynie szansę ograniczenia (zmniejszania) nierówności ich cen.

Integracja rynku czynników produkcji prowadzi w krótkim okresie do ich odpływu z krajów obficie wyposażonych w owe czynniki do państw, w których są relatywnie rzadkie i w których można uzyskać wyższą stopę zwrotu ich zastosowania. Proces ten uruchamia krótkookresowe dostosowania podaży i cen czynników produkcji w integrujących się krajach, prowadzące do zmniejszenia podaży, a następnie wzrostu cen pracy lub kapitału w państwie, z którego dany czynnik odpływa, i zwiększenia podaży oraz stopniowego obniżania cen danego czynnika w państwie, do którego napływa. W rezultacie dochodzi do wyrównania cen czynników produkcji, które ustalają się ostatecznie na poziomie krańcowej produkcyjności danego czynnika na zintegrowanym obszarze. Zatem łączna suma produkcji zintegrowanych krajów wzrasta, przy takim samym wolumenie nakładów, kiedy praca i kapitał przemieszczane są z obszarów cechujących się niższą krańcową produkcyjnością do obszarów o wyższej krańcowej produkcyjności. Warto ponadto zauważyć, że ewentualny negatywny wpływ transferu czynników produkcji wynikły z integracji nie jest znaczny w porównaniu z możliwym negatywnym efektem ich niewłaściwej alokacji.[3]

Reasumując, stworzenie Wspólnego Rynku nie wiąże się z eksportem bezrobocia z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Sprzyja jednak racjonalizacji zatrudnienia i zaspokajaniu lokalnego popytu na określone kwalifikacje. Ponadto integracja związana jest ze zwiększaniem dobrobytu oraz wpływa na wyrównanie się cen czynników produkcji, a więc i wynagrodzeń pracowników z krajów członkowskich ugrupowania integracyjnego. Z ekonomicznego punktu widzenia oznacza to, że zjednoczenie rynków przyczynia się do wzrostu gospodarczego państw, w których zarobki są niskie. Zatem ujemne

[2] S. Ładyka, *Z teorii integracji gospodarczej*, Warszawa 2000, s. 147–148.
[3] Ibidem.

saldo migracji w dużej mierze zależy od tempa rozwoju gospodarczego danego kraju oraz od podaży wolnych miejsc pracy w innych państwach zintegrowanego obszaru. Oznacza to, że im większe tempo wzrostu, wyższy poziom płac i życia, tym niższa liczba emigrantów.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można odnieść wrażenie, że liberalizacja rynków pracy miała, poprzez ułatwioną migrację pracowników, doprowadzić do względnego wyrównania (konwergencji) cen siły roboczej. Powszechnie używane pojęcie swobodnego przepływu pracowników w ramach rynku wewnętrznego UE nie w pełni odzwierciedla realia Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę legislację unijną, obywatel objęty swobodnym przepływem pracowników – to osoba zatrudniona na umowę o pracę lub pozostająca w stosunku pracy, bez względu na: źródło nawiązania tego stosunku, wynagrodzenie, rodzaj umowy o pracę, rodzaj podporządkowania pracodawcy w procesie świadczenia pracy, cel zatrudnienia – zaspokajanie potrzeb osób trzecich, odpłatny charakter pracy, w tym w niepełnym wymiarze. Istotny w tym przypadku jest charakter pracy na rzecz osoby trzeciej.

Po pierwsze, osoba, która pracuje na własny rachunek, a przemieszcza się między państwami członkowskimi w celu prowadzenia działalności gospodarczej, najczęściej funkcjonuje w formule samozatrudnienia. Oznacza to, że przemieszczając się w ramach UE, oferuje określone usługi lub poszukuje zleceniodawców i jest objęta swobodą świadczenia usług.

Po drugie, osoba, która przemieszcza się między państwami członkowskimi UE i wykonuje określone czynności na rzecz swojego pracodawcy, podlega przepisom dotyczącym delegowania pracowników do wykonywania określonych czynności najczęściej w ramach swobody świadczenia usług. W takiej sytuacji, co do zasady, przebywając w innym państwie członkowskim niż państwo siedziby pracodawcy, może wykonywać określone czynności na rzecz zleceniodawcy usługi, ale nie obowiązują jej żadne przepisy dotyczące pracowników. Nie staje bowiem do konkursów, nie aplikuje o żadne miejsce pracy, nie weryfikuje swoich kwalifikacji ani zatrudnienia, nie musi też dbać o zabezpieczenie socjalne czy zdrowotne, gdyż zapewniają je przepisy kraju wysyłającego.

Warto jednakże podkreślić, że zgodnie z prawem UE również bezrobotny poszukujący zatrudnienia jest objęty zasadami swobodnego

przepływu pracowników. Wynika to z faktu, że obecny bezrobotny może być potencjalnym pracownikiem w innym państwie członkowskim. Należy zatem zauważyć, że dana osoba decyduje w zasadzie samodzielnie o tym, czy jest objęta wspomnianą swobodą, czy nie, określając charakter i cel przemieszczania się oraz zakres podejmowanych czynności związanych z poszukiwaniem pracy. Trudno, z ekonomicznego punktu widzenia, uznać za pracownika osobę, która jest w tzw. wieku produkcyjnym, przemieszcza się między państwami członkowskimi, ale nie podejmuje żadnych czynności związanych ze znalezieniem pracy.

Trzeba również zwrócić uwagę na powszechnie używane pojęcie swobodnego przepływu pracowników. Analizując sformułowanie „przepływ", jak ma to miejsce w przypadku towarów i częściowo usług, można odnieść wrażenie, że wolność ta zapewnia przemieszczanie się siły roboczej. Przepisy unijne regulujące swobodę poruszania się, a zatem opuszczania własnego kraju i przekraczania granic w celu wjazdu do innego państwa, nie odnoszą się jednak tylko do pracowników, ale do szerszego pojęcia: osób. W przypadku pojęcia „swobody przepływu pracowników" chodzi bowiem nie tyle o fakt przekraczania granic (choć znoszenie wszelkich barier w tej sferze ułatwia również przemieszczanie się siły roboczej), lecz raczej o możliwość, z punktu widzenia pracownika, poszukiwania pracy, zatrudniania się, a z punktu widzenia pracodawcy – pozyskiwania i zatrudniania pracowników. W konsekwencji wydaje się, że najbardziej odpowiednim sformułowaniem powinno być: swoboda zatrudniania i podejmowania zatrudnienia przez pracowników.

Zmiany prawne w odniesieniu do przepływu osób w okresie funkcjonowania rynku wewnętrznego

Oceniając konsekwencje wprowadzenia swobodnego przepływu osób w ramach rynku wewnętrznego UE, uwzględniono dwa, jak się wydaje najważniejsze, elementy: możliwość zatrudniania i podejmowania pracy oraz brak administracyjnych barier w przepływie osób między państwami członkowskimi UE. W analizie zmian prawnych pominięto jednakże ważne dla przepływu pracowników rozwiązania, dotyczące uznawania doświadczenia zawodowego, kwalifikacji i dyplomów i sys-

temu koordynacji zabezpieczenia socjalnego. Wynika to z wprowadzenia w omawianym okresie funkcjonowania rynku wewnętrznego zmian w regulacjach prawnych, choć miały one na celu przede wszystkim uporządkowanie i uproszczenie istniejących przepisów.

Prawo podejmowania zatrudnienia i zatrudniania

Najważniejszym prawem, konstytuującym swobodę przepływu pracowników, jest prawo poszukiwania i podejmowania konkretnie zaoferowanej pracy przez obywateli UE. Jednocześnie legislacja unijna przewiduje, że każdy pracownik, bez względu na to, z którego kraju UE pochodzi, ma prawo do zatrudnienia na identycznych warunkach co obywatele państwa przyjmującego. Oznacza to zatem, że zakazano wszelkiej dyskryminacji wobec pracowników ze względu na ich obywatelstwo: w sprawach naboru do pracy, sposobu naboru, ochrony trwałości stosunku pracy, warunków pracy, w tym wynagrodzenia za pracę, ochrony przed rozwiązaniem umowy, udziału liczby krajowych pracowników i obcokrajowców w zatrudnieniu w przedsiębiorstwie.

Udowodnienie dyskryminacji w wymienionych sytuacjach jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Podejmując zatrudnienie, szczególnie w prywatnych przedsiębiorstwach, pracownicy zazwyczaj podpisują kontrakty, w których kwestie wynagrodzeń objęte są klauzulami poufności. A zatem pracownicy nie powinni znać wysokości wynagrodzenia innych. Ponadto, mimo że są zatrudnieni na takich samych stanowiskach, rzadko otrzymują takie samo wynagrodzenie. Wynika to zarówno z doświadczenia zawodowego, stażu pracy, jak i z niemierzalnego zaangażowania i gotowości do pracy. W konsekwencji pracownik praktycznie nie może obiektywnie ocenić zakresu i stopnia ewentualnej dyskryminacji. Akceptując warunki pracy zaproponowane przez pracodawcę, kieruje się zatem najczęściej nie wynikami analizy porównawczej propozycji swojego wynagrodzenia z płacami innych pracowników na podobnym stanowisku, z podobnymi kwalifikacjami i kompetencjami, ale raczej swoimi potrzebami, dotychczasowym doświadczeniem i często względami pozafinansowymi (np. prestiżem pracy w dużej, rozwijającej się firmie, chęcią zdobycia doświadczenia).

Poza tym szczególnie podczas naboru i w procesie zatrudniania niezwykle trudno udowodnić pracodawcy stosowanie dyskryminacyj-

nych praktyk. W zasadzie jedynie w przypadku werbalizacji przez potencjalnego pracodawcę faktu odrzucenia oferty pracownika ze względu na narodowość można dochodzić swoich praw na gruncie *acquis*. W praktyce bowiem pracodawca wybiera tych pracowników, których zatrudnienie rokuje dla niego największe zyski, a rzadko kiedy kieruje się względami kulturowymi lub narodowościowymi.

Warto również zawrócić uwagę na właściwą interpretację ekonomicznego sensu swobodnego zatrudniania i podejmowania zatrudnienia przez pracowników. Jeśli bowiem założymy brak prawnych zakazów dyskryminacji ze względu na narodowość w ramach UE, zatrudnianie pracowników na dowolnych warunkach nie byłoby sprzeczne z *acquis*. Ograniczając analizę zakazu dyskryminacji do kwestii wysokości wynagrodzenia, można wskazać, że niższe wynagrodzenia powodowałyby niższe koszty pracy, a w efekcie niższe koszty produkcji i wyższą konkurencyjność cenową oferowanego towaru lub usługi. W konsekwencji możliwość dowolnego różnicowania wynagrodzenia, m.in. ze względu na narodowość, skutkowałaby powstaniem sztucznej konkurencyjności cenowej przedsiębiorców zarówno w danym państwie, jak i w całej UE. Ta konkurencyjność nie wynikałaby z efektywności zarządzania zatrudnieniem czy wprowadzania innowacyjnych towarów, ale z zatrudniania pracowników skłonnych do przyjęcia gorszych warunków pracy, w tym niższego wynagrodzenia. Taka sytuacja prowadziłaby do konkurencji między przedsiębiorcami w zatrudnianiu „tańszych" pracowników z państw, w których oferowane są niższe wynagrodzenia. Wydaje się zatem, że wprowadzony zakaz dyskryminacji nie był gestem wobec pracowników, lecz raczej miał na celu ograniczanie możliwości regulowania płac przez pracodawców. To zmniejsza, choć nie eliminuje, niebezpieczeństwo dyskryminacji pracowników oraz ogranicza dywersyfikację pracowników w firmach europejskich.

Przepisy dotyczące zakazu dyskryminacji przy zatrudnianiu wprowadzono już w latach 60. XX w., na podstawie rozporządzeń,[4] a więc

[4] Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz.Urz. WE, L 257, 19.10.1968, s. 2. – zmienione ujednolicającym przepisy w tej dziedzinie rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z 5.04.2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, Dz.Urz. UE, L 141, 27.05.2011, regulujące dostęp do zatrudnienia, warunki pracy, przywileje socjalne i podatkowe, korzystanie ze szkoleń, członkostwo w związkach zawodowych, możliwości uzyskania mieszkań oraz edukacji dzieci.

aktów prawnych bezpośrednio obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich. Jednakże obawy przed napływem dużej grupy imigrantów po rozszerzeniach UE o słabsze i biedniejsze państwa spowodowały, że wprowadzano tzw. okresy przejściowe. Były stosowane w okresie tworzenia (od 1987 r.) i funkcjonowania (od 1993) rynku wewnętrznego UE w odniesieniu najpierw do obywateli Grecji,[5] później Hiszpanii i Portugalii,[6] a następnie ośmiu nowych państw z Europy Środkowej i Wschodniej.[7] W przypadku Bułgarii i Rumunii[8] nadal obowiązują okresy przejściowe (patrz: tabela 1.). Ograniczenia te polegają na stosowaniu wobec cudzoziemców krajowego prawa pracy zwykle bardziej restrykcyjnie i z wieloma dodatkowymi wymaganiami w porównaniu z warunkami stosowanymi wobec obywateli danego państwa lub innych państw UE nieobjętych okresami przejściowymi. Oznacza to zatem, że przepływ pracowników z nowych państw członkowskich po 2004 r. podlegał wielu ograniczeniom, co w istotny sposób wpłynęło na wielkość ogólnej imigracji oraz jej ukierunkowanie do tych państw, które zaprzestawały stopniowo stosowania restrykcji wobec obywateli z państw Europy Środkowej i Wschodniej.

---

[5] Na podstawie art. 45 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Greckiej i dostosowań w traktatach, państwa członkowskie mogły utrzymać w mocy do 3.12.1987 r. przepisy krajowe w odniesieniu do zatrudniania pracowników z Grecji, a zatem nie stosować art. 1–6 rozporządzenia Rady nr 1612/68, Dz.Urz. WE, L 291, 19.11.1979.

[6] Art. 56 ust. 1 i art. 216 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalskiej oraz dostosowań w traktatach, stanowiły, że do 31.12.1992 r. państwa członkowskie mogły utrzymać w mocy przepisy krajowe w odniesieniu do zatrudniania pracowników z odpowiednio Hiszpanii i Portugalii, a zatem nie stosować art. 1–6 rozporządzenia Rady nr 1612/68, Dz.Urz. WE, L 302, 15.11.1985, s. 1.

[7] Pkt 1 Załącznika V: Republika Czeska, pkt 1 Załącznika VI: Estonia, pkt 1 Załącznika VIII: Łotwa, pkt 2 Załącznika IX: Litwa, pkt 1 Załącznika X: Węgry, pkt 2 Załącznika XII: Polska, pkt 2 Załącznika XIII: Słowenia, pkt 1 Załącznika XIV: Słowacja – Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowacji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, L 236, 23.09.2003.

[8] Pkt 1 Załącznika VI: Bułgaria, pkt 1 Załącznika VII: Rumunia – Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, L 157, 21.06.2005.

Tabela 1. Okresy przejściowe w swobodnym przepływie pracowników stosowane wobec państw członkowskich UE (stan na 30 czerwca 2013 r.)

	Grecja	Hiszpania/Portugalia	UE-10	UE-2
Belgia	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2009	
Dania	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2009	1.05.2009
Niemcy	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2011	
Irlandia	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2004	1.01.2012
Grecja		1.01.1992	1.05.2006	1.05.2009
Hiszpania	1.01.1987		1.05.2006	1.01.2009[9]
Francja	1.01.1987	1.01.1992	1.07.2008	
Włochy	1.01.1987	1.01.1992	27.07.2006	1.01.2012
Luksemburg	1.01.1987	1.01.1992	1.11.2007	
Holandia	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2007	
Austria	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2011	
Portugalia	1.01.1987		1.05.2006	1.01.2009
Finlandia	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2006	1.01.2007
Szwecja	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2004	1.01.2007
Wielka Brytania	1.01.1987	1.01.1992	1.05.2004	
Czechy				1.01.2007
Estonia				1.01.2007
Cypr				1.01.2007
Łotwa				1.01.2007
Litwa				1.01.2007
Węgry				1.01.2009
Malta				
Polska				1.01.2007
Słowenia				1.01.2007
Słowacja				1.01.2007

Źródło: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Skutki swobodnego przepływu pracowników w kontekście rozszerzenia, Sprawozdanie z pierwszego etapu (od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r.) funkcjonowania uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2005 r. oraz zgodnie z wymogami uzgodnień przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r.*, KOM(2008) 765, wersja ostateczna, Bruksela, 18.11.2008, s. 5, *Summary Table of Member States Policies concerning free movement of workers from Bulgaria and Romania*, http://ec.europa.eu/social (dostęp 2.08.2012).

[9] Klauzula ochronna dla Hiszpanii w związku z napływem pracowników z Rumunii do 31.12.2012 – Decyzja Komisji z 11.08.2011 r. w sprawie upoważnienia Hiszpanii do tymczasowego zawieszenia stosowania art. 1–6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii w odniesieniu do pracowników rumuńskich, Dz.Urz. UE, L 207, 12.08.2011, s. 22.

W związku z wciąż identyfikowanymi barierami Komisja zaproponowała podjęcie kolejnej próby w celu zapewnienia swobodnego przemieszczania się oraz podejmowania zatrudnienia przez pracowników na Jednolitym Rynku.[10] Komisja zidentyfikowała znane już bariery oraz ograniczenia stosowane przez państwa członkowskie, wskazując jednocześnie na wnioski płynące z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz kierunki niezbędnych prac. Zaproponowała rozwiązanie zarówno problemu niestosowania przez organy państwowe norm unijnych, nieprzestrzegania przez pracodawców praw pracowniczych, jak i niemożności dochodzenia swoich praw przez migrujących pracowników, w postaci dyrektywy w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego ich przepływu.[11] Ewentualne efekty tych działań legislacyjnych będą zauważalne dopiero po kilku latach.

Bariery fizyczne – kontrola na granicy

Drugim czynnikiem utrudniającym swobodny przepływ osób na rynku wewnętrznym UE jest istnienie barier administracyjnych związanych z przekraczaniem granic. Z pewnością przepływ osób (w tym pracowników) w WE znacząco ułatwiało stopniowe znoszenie kontroli na wewnętrznych granicach na podstawie porozumienia Schengen,[12] zawartego między Francją, Niemcami, Belgią, Holandią oraz Luksemburgiem 14 czerwca 1985 r. Faktycznie całkowicie zlikwidowano kontrolę między tymi krajami 26 marca 1995 r. Odprawę paszportową zniosły, po uprzednim przystąpieniu do porozumienia, kolejne państwa

[10] Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany*, COM (2010) 373 final, Bruksela, 13.07.2010.

[11] Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników, COM (2013) 236 final, Bruksela, 26.04.2013.

[12] *Układ między rządami państw Unii Gospodarczej, Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen*. Dz.Urz. UE, L 239, 22.09.2000, s. 19.

członkowskie UE: Włochy[13] w 1997 r., Hiszpania[14] w 1995 r., Portugalia[15] w 1995 r., Grecja[16] w 2000 r., Austria[17] w 1997 r., Dania[18] w 2001 r., Finlandia[19] w 2001 r. i Szwecja[20] w 2001 r. Dopiero na podstawie Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r.[21] i odpowiedniej

[13] Umowa podpisana w Paryżu 27.11.1990 r. w sprawie przystąpienia Republiki Włoskiej do konwencji podpisanej w Schengen 14.06.1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej, Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej.

[14] Umowa podpisana w Bonn 25.06.1991 r. w sprawie przystąpienia Królestwa Hiszpanii do konwencji podpisanej w Schengen 19.06.1990 r., wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r., między rządami państw członkowskich Unii Gospodarczej, Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, do której Republika Włoska przystąpiła na mocy umowy podpisanej w Paryżu 27.11.1990 r.

[15] Umowa podpisana w Bonn 25.06.1991 r. w sprawie przystąpienia Republiki Portugalskiej do konwencji podpisanej w Schengen 19.06.1990 r., wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r., między rządami państw członkowskich Unii Gospodarczej, Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, do której Republika Włoska przystąpiła na mocy umowy podpisanej w Paryżu 27.11.1990 r.

[16] Umowa podpisana w Madrycie 6.11.1993 r. w sprawie przystąpienia Republiki Greckiej do konwencji podpisanej w Schengen 19.06.1990 r., wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r., między rządami państw członkowskich Unii Gospodarczej, Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, do której przystąpiły: Republika Włoska, na mocy umowy podpisanej w Paryżu 27.11.1990 r. oraz Królestwo Hiszpanii i Republika Portugalii, na mocy umowy podpisanej w Bonn 25.06.1991 r.

[17] Umowa podpisana w Brukseli 28.04.1995 r. w sprawie przystąpienia Republiki Austrii do konwencji podpisanej w Schengen 19.06.1990 r., wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r., między rządami państw członkowskich Unii Gospodarczej, Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, do której przystąpiły: Republika Włoska, Królestwo Hiszpanii i Republika Portugalii oraz Republika Grecka na mocy umów podpisanych odpowiednio: 27.11.1990 r., 25.06.1991 r. i 6.11.1992 r., oraz jej Akt Końcowy.

[18] Umowa podpisana w Luksemburgu 19.12.1996 r. w sprawie przystąpienia Królestwa Danii do Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen 19.06.1990 r.

[19] Umowa podpisana w Luksemburgu 19.12.1996 r. w sprawie przystąpienia Republiki Finlandii do Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen 19.06.1990 r.

[20] Umowa podpisana w Luksemburgu 19.12.1996 r. w sprawie przystąpienia Królestwa Szwecji do Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen 19.06.1990 r.

[21] Protokół w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, Traktat Amsterdamski, Dz.Urz. WE, C 340, 10.11.1997, s. 1, wersja polska: Dz.Urz. UE, C 310, 16.12.2004.

decyzji Rady[22] dorobek prawny tego układu stał się częścią prawa wspólnotowego obowiązującego wszystkie kraje unijne. W ten sposób został zrealizowany, z kilkuletnim opóźnieniem, cel swobodnego przepływu osób zapisany w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r.[23] Nowe państwa członkowskie, przystępując do UE w 2004 r., wyeliminowały kontrolę na granicach w 2008 r. Obecnie o objęcie przepisami Schengen starają się Bułgaria i Rumunia.

Zmiany demograficzne wywołane migracjami w ramach Unii Europejskiej

Na stan populacji w państwach Unii Europejskiej ma wpływ zarówno przyrost naturalny ludności, jak i migracje.[24] W przypadku tych wskaźników wzięto pod uwagę, uwzględniając dostępność porównywalnych danych, możliwie pełny okres od rozpoczęcia budowy rynku wewnętrznego, tj. 1986 r., do 2011 r.

Jednym z efektów swobodnego przepływu pracowników na rynku wewnętrznym była zmiana struktury wpływów różnych czynników na populację w UE. Na podstawie analizy danych można stwierdzić, że w badanym okresie na zmianę wielkości populacji mieszkańców UE w coraz mniejszym stopniu oddziaływał przyrost naturalny, a w coraz większym wpływała migracja netto. Najwyższy poziom przyrostu naturalnego w ówczesnej UE odnotowano w 1988 r. (1,89%). W kolejnych latach wskaźnik ten wykazywał generalnie tendencję spadkową,

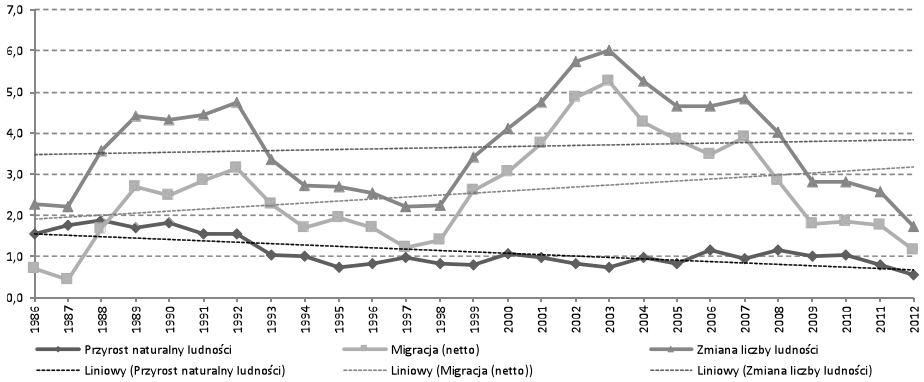
[22] Decyzja Rady z 20.05.1999 r. dotycząca definicji dorobku prawnego Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (1999/435/WE), Dz.Urz. WE, L 176, 10.07.1999, s. 1.

[23] Na podstawie art. 13 Jednolitego Aktu Europejskiego (Dz.Urz. EWG, L 169, 29.06.1987) dodano nowy art. 8a do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w którym zapisano, że *„Wspólnota podejmie odpowiednie środki w celu stopniowego ustanowienia rynku wewnętrznego do 3 grudnia 1992 r.* (...) *rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w których jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału* (...)".

[24] W pierwszym przypadku jest to różnica liczby urodzeń żywych i liczby zgonów w danym okresie. W drugim to różnica między liczbą imigrantów a liczbą emigrantów w danym okresie. Wypadkową przyrostu naturalnego i migracji netto jest zmiana liczebności populacji w badanym okresie.

choć po rozszerzeniu w 2004 r. zaczął się stabilizować na poziomie około 1%. Od 2011 r. obserwowany jest ponownie jego spadek (patrz wykres: 1.).

Wykres 1. Relacja zmiany przyrostu naturalnego, migracji (netto) oraz liczby ludności do populacji UE w latach 1986–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (www.europa.eu /eurostat).

Warto zauważyć, że już od 1988 r. wpływ przyrostu naturalnego na ogólną populację UE zaczął spadać na rzecz wzrostu znaczenia migracji. Nie wynikało to jednak ani z akcesji Hiszpanii i Portugalii do UE w 1986 r., gdyż w drugiej połowie lat 80. XX w. wciąż stosowane były okresy przejściowe w zatrudnianiu obywateli z tych państw,[25] ani z eliminacji kontroli na granicach na podstawie postanowień Układu Schengen, gdyż nastąpiła dopiero w połowie lat 90. XX w. Wydaje się zatem, że główną przyczyną wzrostu znaczenia migracji netto w UE w tym okresie był znaczący napływ do RFN obywateli Niemieckiej Republiki Demokratycznej w związku ze zburzeniem muru berlińskiego 9 listopada 1989 r., pierwszymi wolnymi

[25] *Commission of the European Communities, Report on the implementation of measures of derogation as regards the freedom of movement of workers between Spain and Portugal and the other Member States*, COM (91) 124 final, Brussels, 14.04.1991, s. 2.

wyborami w tym kraju 18 marca 1990 r. oraz zjednoczeniem Niemiec 3 października 1990 r.[26]

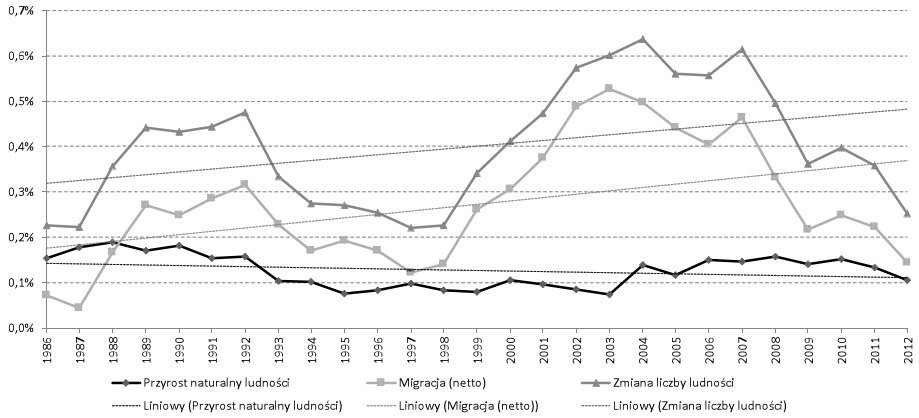
Zdecydowane zwiększenie wpływu migracji netto na wzrost populacji unijnej można odnotować w latach 1998–2003. Wówczas kontynuowano, zapoczątkowaną w 1995 r., stopniową eliminację kontroli na granicach wewnętrznych w ramach Układu z Schengen. Do pierwotnej grupy państw, które zdecydowały się jako pierwsze na ten ruch, przystępowały kolejne, często biedniejsze kraje (np. Hiszpania i Portugalia), które w ten sposób ułatwiały swoim obywatelom przemieszczanie się na rynku wewnętrznym UE. W obliczu zmniejszania się populacji tych krajów, spowodowanego również wygaśnięciem okresów przejściowych na przepływ ich pracowników na rynku wewnętrznym UE, państwa te nieco zliberalizowały swoją politykę imigracyjną, otwierając swoje rynki pracy dla obywateli państw Afryki Północnej.

Ponowne znaczące zwiększenie (choć nietrwające tak długo) wpływu migracji netto na wielkość populacji UE nastąpiło przy okazji rozszerzenia w 2004 r. Dotyczyło jednak przede wszystkim państw członkowskich UE-15, które otworzyły swoje rynki pracy, tj. Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Szwecji (patrz: wykres 2.). W kolejnych latach znaczenie migracji netto dla liczby ludności UE-15, a w konsekwencji dla całej UE, zaczęło spadać, z przerwą na rok 2007, tj. rozszerzenie UE o dwa nowe państwa: Bułgarię i Rumunię. Warto równocześnie zauważyć, że okres kryzysu gospodarczego to ponowne zaostrzenie polityki migracyjnej przez państwa przyjmujące i znaczący spadek roli migracji w populacji bogatszych państw UE-15.

Podobną tendencję, choć znacznie słabszą (o mniejszym wpływie na liczbę mieszkańców), można zaobserwować w przypadku nowych państw członkowskich. Tuż po rozszerzeniu w 2004 i 2007 r. nastąpił trwający dwa lata wzrost udziału migracji netto w zmianie wielkości populacji UE-12 (patrz: wykres 3.). Jednakże kryzys spowodował, że zarejestrowano nie tylko trend spadkowy relacji przyrostu naturalnego do populacji, ale również migracji netto (choć w przypadku migracji relacja ta zaczęła rosnąć od 2011 r.).

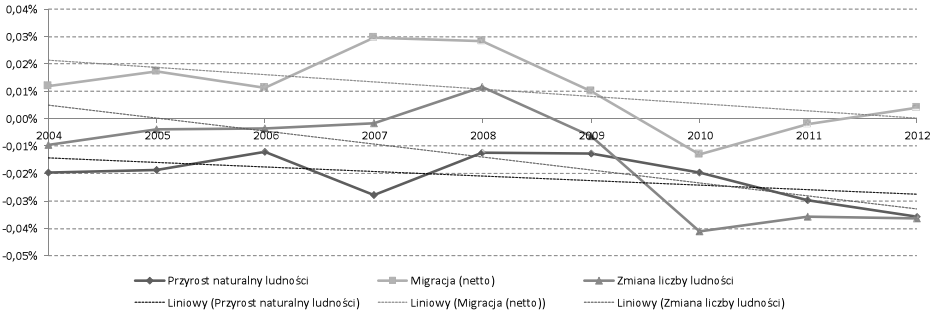
[26] F. Heiland, *Trends In East-West German Migration from 1989 to 2002*, „Demographic Research", vol. 11, Article 7, s. 177, www.demographic-research.org/Volumes/Vol11/7/11-7.pdf (dostęp 3.08.2012).

Wykres 2. Relacja zmiany przyrostu naturalnego, migracji (netto) oraz liczby ludności do populacji UE-15 w latach 1986–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (www.europa.eu/eurostat).

Wykres 3. Relacja zmiany przyrostu naturalnego, migracji (netto) oraz liczby ludności do populacji UE-12 w latach 2004–2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (www.europa.eu/eurostat).

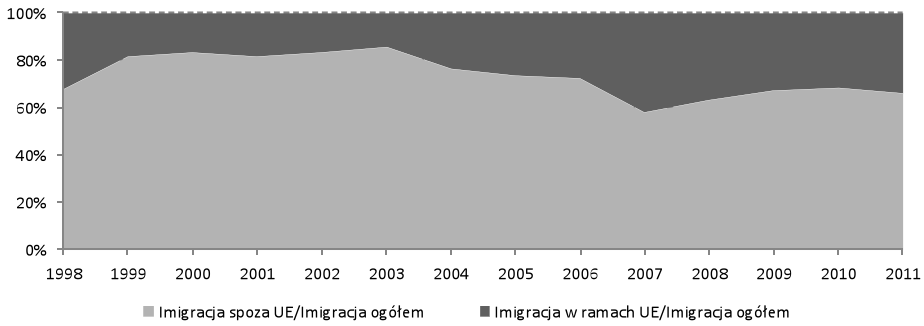
Migracja w UE-15 w latach 1986–2012 miała zatem istotny wpływ na zmianę liczby ludności całej UE. Biorąc pod uwagę coraz niższy przyrost naturalny w UE (w państwach UE-12 notowany jest przyrost ujemny), można stwierdzić, że imigracja stanowi obecne najważniejsze źródło powiększania populacji w ramach rynku wewnętrznego UE.

Konieczność zapewnienia swobodnego przepływu pracowników i migracji zarobkowej w ramach rynku wewnętrznego wynika zatem ze zjawiska starzenia się społeczeństw, które będzie w coraz większym stopniu wpływać na rozwój gospodarczy Unii.

Istotną kwestią jest również zatem uwzględnienie w niniejszej analizie imigracji spoza UE. Według dostępnych danych[27] udział imigracji spoza UE w ogólnej imigracji do państw unijnych utrzymywał się na wysokim poziomie 80–86% aż do rozszerzenia z 2004 r. (patrz: wykres 4.). A zatem udział migracji wewnątrzwspólnotowych oscylował w graniach 14–20% całego napływu osób do państw UE. Dopiero przystąpienie nowych państw członkowskich w 2004 i 2007 r. spowodowało wzrost udziału migracji wewnątrz UE do poziomu odpowiednio 23,3% oraz 42,4%. Był to efekt chęci, przede wszystkim obywateli EU-12, skorzystania z częściowo wówczas uwolnionego rynku pracy UE.

Powyższe wnioski potwierdza analiza trendów imigracji wewnętrznej w podziale na kierunki docelowe: do państw UE-15 i UE-12 (patrz:

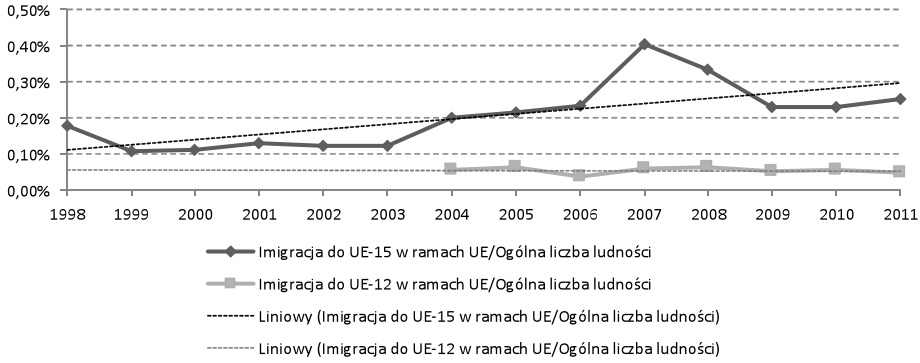
Wykres 4. Udział imigracji wewnątrz UE w relacji do ogólnej imigracji do państw członkowskich w latach 1998–2011



Źródło: opracowanie własne oraz własne szacunki na podstawie danych Eurostatu (www.europa.eu/eurostat) oraz raportów OECD „International Migration Outlook" z lat 2006–2013.

[27] Ze względu na brak porównywalnych danych, ich niekompletność oraz stosowanie różnych definicji imigranta nie można jednoznacznie i precyzyjnie ocenić trendów imigracji wewnątrz UE w pierwszych latach funkcjonowania rynku wewnętrznego, czyli do 1998 r. Dane za okres 1998–2011 pochodzą z bazy danych Eurostatu, a w przypadku ich braku – z kolejnych raportów OECD „International Migration Outlook" z lat 2006–2013.

Wykres 5. Udział imigracji wewnątrz UE w relacji do ogólnej imigracji do państw członkowskich UE-15 i UE-12 w latach 1998–2011



Źródło: opracowanie własne oraz własne szacunki na podstawie danych Eurostatu (www.europa.eu/eurostat) oraz raportów OECD „International Migration Outlook" z lat 2006–2013.

wykres 5.). W państwach U-15 do 2003 r. imigranci z krajów unijnych stanowili 0,12% populacji całej UE. Natomiast przystąpienie nowych państw, mimo istnienia bardzo wielu ograniczeń w przepływie pracowników, spowodowało prawie dwukrotny wzrost udziału imigracji w ramach rynku wewnętrznego w ogólnej populacji UE – do 0,19% w 2004 r. i do 0,4% (czterokrotny) w 2007 r.

Warto również zauważyć, że efekt ten został w pewnym stopniu wzmocniony wewnętrzną migracją w państwach UE-15. Mogło to częściowo wynikać z implementacji przez państwa członkowskie nowych dyrektyw w zakresie swobodnego przepływu pracowników. W 2004 r. wszedł bowiem w życie nowy akt prawny – dyrektywa regulująca korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE[28]. Nie wprowadziła ona zasadniczych zmian, ale zebranie wielu

[28] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. UE, L 158, 30.04.2004, s. 77.

przepisów w jeden akt prawny zapewniło ich uporządkowanie i lepsze wdrażanie przez państwa członkowskie.

O możliwości przepływu pracowników decyduje nie tylko legislacja dotycząca przemieszczania się, ale również uznawania ich doświadczenia zawodowego, dyplomów i kwalifikacji. Warto zauważyć, że w badanym okresie weszła w życie nowa dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych,[29] w której podkreślono, że jednym z celów Unii jest zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług między państwami członkowskimi przez umożliwienie obywatelom wykonywania zawodu zgodnie ze swoimi umiejętnościami i uzyskanymi dyplomami. Regulacja ta nie była pierwszą w tym obszarze, jednak powinna wyeliminować ograniczenia i bariery napotykane przy podejmowaniu zatrudnienia w krajach unijnych przez obywateli z innych państw członkowskich. Mimo wymienionych uproszczeń prawnych, według analiz Komisji Europejskiej w UE jest 4600 zawodów podlegających regulacji, a tylko w przypadku 800 ma zastosowanie automatyczne uznawanie kwalifikacji. W konsekwencji wielu pracowników musi przechodzić długie i uciążliwe procedury, zanim ich kwalifikacje zostaną uznane. Potwierdziły to wyniki konsultacji przeprowadzonych przez Komisję przy formułowaniu Aktu o Jednolitym Rynku,[30] w których problem uznawania kwalifikacji i dyplomów został oceniony jako jedna z ważniejszych barier (miejsce trzecie – przez agendy rządowe, siódme – przez obywateli, dziewiąte – przez rządy państw członkowskich, dziesiąte – przez związki zawodowe).[31]

Inną kwestią, wpływającą niewątpliwie na efektywność swobodnego przepływu pracowników, jest zabezpieczenie socjalne. W 2004 r. przyjęto nowe rozporządzenia w sprawie koordynacji systemów

[29] Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.09.2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. UE, L 255, 30.09.2005, s. 22.

[30] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Akt o Jednolitym Rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. *Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, KOM(2011) 206, wersja ostateczna, Bruksela, 13.04.2011.

[31] Por.: A.A. Ambroziak, *Strategia rozwoju rynku wewnętrznego UE jako instrument wyjścia z kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej" nr 34/2012.

zabezpieczenia socjalnego,[32] stanowiące pierwszą poważną reformę przepisów z lat 70. Trzeba jednak zastrzec, że nie należy przeceniać skutków nowych regulacji, skoro imigracja w ramach Unii do państw UE-12 po 2004 r. utrzymywała się na poziomie około 0,06% ich populacji.

Mimo że legislacja unijna dotycząca przepływu pracowników była wypracowywana od początku funkcjonowania EWG, to według raportów zarówno Mario Montiego, jak i Komisji Europejskiej odsetek przemieszczających się pracowników oceniany jest na poziomie zaledwie 2,3% wszystkich zatrudnionych na rynku wewnętrznym UE. Wskaźnik ten jest niski w porównaniu na przykład z notowanym w USA, gdzie jest trzykrotnie wyższy. Należy jednak zauważyć, że w Unii Europejskiej występuje bardzo wiele ograniczeń, których nie ma w USA. M. Monti w swoim raporcie wskazał utrudnienia wynikające nie tylko z czynników językowych, lecz i kulturowych, typów stosunków rodzinnych, struktury rynku mieszkaniowego. Wydaje się jednak, że najistotniejsze są bariery dotyczące uznawania wykształcenia i kwalifikacji oraz zabezpieczenia socjalnego. Problemy te dotykają szczególnie pracowników czasowych (sezonowych), gdyż nakładanie jakichkolwiek barier praktycznie uniemożliwia im w krótkim czasie podjęcie pracy w innym państwie członkowskim UE.[33]

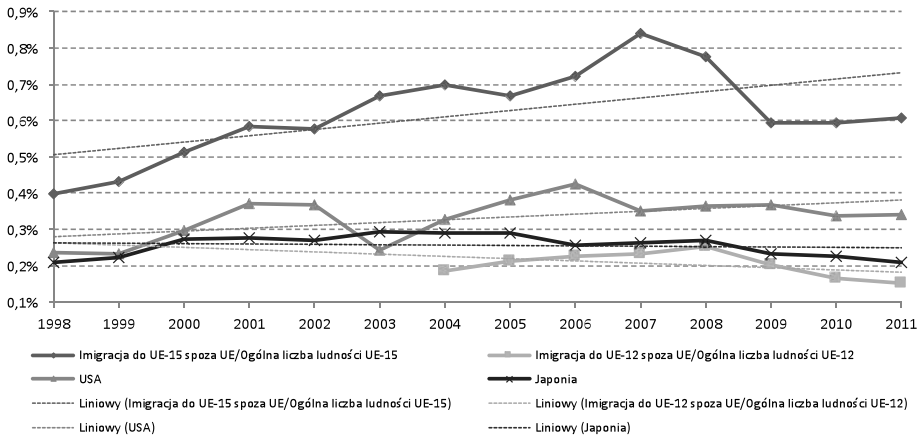
Wydaje się jednak, że wspomniane wyżej problemy w znacznie mniejszym stopniu ograniczają zainteresowanie emigracją na rynek wewnętrzny UE obywateli spoza Unii niż jej mieszkańców (patrz: wykres 6.). W konsekwencji w badanym okresie odsetek imigrantów spoza UE w populacji państw UE-15 wzrósł z 0,4% w 1998 r. do 0,84% w 2007, a następnie spadł w okresie kryzysu gospodarczego, wzrostu bezrobocia i prowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki imigracyjnej do 0,59–0,61%. Kraje UE-12 nie są tak atrakcyjnym kierunkiem

[32] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. L 166 z 30.04.2004, s. 1 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Uz. UE, L 284, 30.10.2009, s. 1.

[33] M. Monti, *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, 9 maja 2010 r.

migracji: maksymalny poziom napływu do nich cudzoziemców spoza UE w badanym okresie wyniósł 0,25% populacji UE-12 (w 2008 r.). Porównując napływ cudzoziemców do UE z napływem imigrantów do USA i Japonii, należy jednak zdecydowanie wskazać, że UE wciąż dla wielu obcokrajowców stanowi atrakcyjny kierunek przyjazdu, a w konsekwencji poszukiwania miejsca pracy.

Wykres 6. Udział imigracji z zewnątrz do UE, USA i Japonii w ogólnej tych krajów populacji w latach 1998–2011

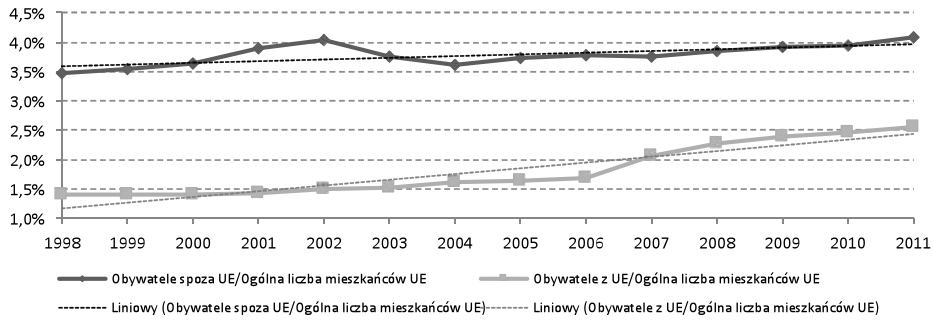


Źródło: opracowanie własne oraz własne szacunki na podstawie danych Eurostatu (www.europa.eu/eurostat) oraz raportów OECD „International Migration Outlook" z lat 2006–2013.

Aby ocenić efekty swobodnego przepływu pracowników w ramach rynku wewnętrznego, a więc realny stopień liberalizacji i unifikacji prawodawstwa, które powinno zapewnić najlepsze warunki do optymalnej alokacji siły roboczej w Unii, warto zwrócić uwagę na skutki migracji dla struktury unijnej demografii (patrz: wykres 7.). W badanym okresie 1998–2011 odsetek obywateli spoza UE mieszkających na jej terytorium utrzymywał się mniej więcej na tym samym poziomie około 3,5–4,1%. Stopień wykorzystywania swobody przepływu osób na rynku wewnętrznym można ocenić na podstawie udziału liczby obywateli Unii mieszkających w innych państwach niż te, których obywatelstwa posiadają, w ogólnej liczbie mieszkańców krajów

przyjmujących. To grupa osób, która podjęła decyzje o migracji, a w konsekwencji skorzystała z prawa swobodnego wyjazdu, wjazdu, poszukiwania pracy i zatrudnienia. W początkowych latach badanego okresu, aż do rozszerzenia UE w 2004 r., odsetek takich osób wśród obywateli UE nie przekraczał 1,5%. Dopiero zwiększony ruch migracyjny w wyniku akcesji nowych państw członkowskich do UE w 2004 i 2007 r. oraz stopniowa eliminacja ograniczeń w podejmowaniu pracy spowodowały, że wspomniany wskaźnik osiągnął poziom przeszło dwukrotnie wyższy – 4,1% populacji UE-27.

Wykres 7. Udział imigrantów z UE i spoza UE w unijnej populacji w latach 1998–2011.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz Commission Staff Working Paper, Accompanying the document: Report from the Commission to the Council on the Functioning of the Transition Arrangements on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania, SEC(2011) 1343 final, Brussels, 11.11.2011.

* * *

Podsumowując efekty wprowadzenia rynku wewnętrznego dla swobodnego przepływu osób, można sformułować kilka wniosków.

Po pierwsze, istotne zmiany prawne regulujące swobodny przepływ osób, w tym pracowników, zostały wprowadzone dopiero w latach 2004–2005, co oznacza, że efekty ich działania będą zauważalne dopiero za pewien czas.

Po drugie, na podstawie obecnych badań i konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską wciąż można zidentyfikować te same bariery w przepływie pracowników, jakie występowały po wprowadzeniu tej swobody, tj. problemy z uznawaniem kwalifikacji i dyplomów oraz zapewnieniem zabezpieczenia socjalnego. Likwidacja wspomnianych mankamentów jest obecnie podstawowym celem działań legislacyjnych Komisji Europejskiej, Rady oraz Parlamentu Europejskiego.

Po trzecie, szczególnie istotne dla swobodnego przepływu osób w ramach rynku wewnętrznego było rozszerzenie UE w 2004 r. o dziesięć i w 2007 o kolejne dwa nowe państwa członkowskie. Mimo stosowania najróżniejszych ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników, imigracja z UE-10 i UE-2 znacząco zmieniła obraz przepływu cudzoziemców na rynku wewnętrznym UE. Ze względu na ekonomiczny charakter migracji państwami przyjmującymi cudzoziemców były głównie kraje UE-15.

Po czwarte, od końca lat 80. migracje stały się głównym czynnikiem wpływającym pozytywnie na wzrost populacji UE. W zasadzie do rozszerzenia z 2004 r. zdecydowanie przeważały migracje zewnętrzne, ale przystąpienie do UE nowych państw członkowskich spowodowało wzrost znaczenia migracji wewnętrznych, czyli realizowanych w ramach swobodnego przepływu osób na rynku wewnętrznym UE.

Po piąte, ze względu na restrykcyjne warunki pobytu i ewentualnego zatrudniania pracowników spoza UE powinno dziwić, że imigracja zewnętrzna do UE wciąż znacząco przeważa nad wewnętrzną. O względnie dobrych warunkach zamieszkania i pracy w UE może świadczyć fakt, że liczba imigrantów przybywających do UE spoza jej terytorium zdecydowanie przewyższa imigrację do USA i Japonii. Biorąc to pod uwagę, można stwierdzić, że o relatywnie niewielkiej migracji w ramach UE decydują raczej względy pozalegislacyjne, np. kulturowe, językowe i mentalne.

Po szóste, przyjmując strukturę populacji jako wyznacznik stopnia korzystania ze swobodnego przepływu osób, można stwierdzić, że paradoksalnie głównymi beneficjentami tej swobody są obywatele spoza UE, a nie z państw członkowskich UE.

Abstract

The impact of the evolution of EU law on free movement of persons on migration within the European Union. Consequences of the 20 years of the Internal Market of the European Union.

Economic integration leads to outflow of production factors from countries relatively well equipped to countries in which they are relatively rare, where it is possible to gain a higher rate of return. This process initiates short-term adaptations of supply and prices of production factors in integrating countries. The total production of these countries should increase, as should the final productivity of labour or capital. It is worth indicating that the possible negative effects of the transfer of capital or migration of labour arising from economic integration will most likely not be significant in comparison to the possible negative results of their ineffective allocation.

One of the four freedoms of the internal market of the EU is the free movement of people, including workers, which gives opportunities to migrate and to search for a better job or a better place to live. Under EU law, all unjustified barriers have been eliminated or substantially reduced. Unfortunately, at the beginning of the 1990s, there were still many obstacles in the free movement of workers concerning different implementation of EU law on conditions of employment, mutual recognition of qualifications or coordination of social security and health care. Substantial changes in the legal framework of the free movement of people were introduced only in 2004–2005, when ten new Member States joined the EU. Although many Member States decided to apply restrictions on the free movement of workers, migration from the EU-10 and the EU-2 to the EU-15 considerably changed the flow of foreigners within the internal market of the EU. But it is worth underlining that despite a restrictive policy against foreigners in some Member States, the outside immigration to the EU is still considerably bigger than the internal migration within the internal market of the EU.