

RFN: rządowe projekty ustaw o migracji zarobkowej spoza UE

Kamil Frymark, Konrad Popławski

19 grudnia rząd RFN przyjął projekty dwóch ustaw dotyczących ułatwień w podejmowaniu pracy w RFN przez obcokrajowców spoza UE. Ustawy mają zostać przyjęte przez Bundestag w pierwszym kwartale 2019 roku, a obowiązywać mają od 1 stycznia 2020 roku. Ustawy są częścią przyjętej na tym samym posiedzeniu rządu strategii pozyskiwania wykwalifikowanych pracowników. Strategia składa się z trzech elementów: efektywniejszego wykorzystania potencjału niemieckich pracowników, pozyskiwania pracowników z państw UE i liberalizacji rynku pracy dla pracowników spoza UE.

Pierwsza ustawa o imigracji pracowników przewiduje m.in.:

- możliwość podjęcia pracy w każdym zawodzie (a nie w wybranych sektorach tak jak dotychczas) dla osób, które posiadają umowę z pracodawcą oraz poświadczone kwalifikacje zawodowe; osoby, które mają częściowe kwalifikacje, będą mogły je uzupełnić w Niemczech;
- możliwość poszukiwania przez 6 miesięcy pracy – warunkiem jest spełnienie kryterium językowego (lub chęć podjęcia dalszej nauki na miejscu) a także poświadczenie odpowiednich kwalifikacji lub gotowość do ich uzupełnienia w RFN;
- możliwość poszukiwania przez 6 miesięcy miejsca w systemie kształcenia zawodowego dla posiadaczy matury, w tym absolwentów niemieckich szkół zagranicznych – warunkiem jest spełnienie kryterium językowego (lub chęć podjęcia dalszej nauki na miejscu) i poświadczenie wystarczających środków do utrzymania w RFN (ok. 5000 euro);
- uproszczenie procedur przyznawania wiz i uznawania wykształcenia.

Ocena przydatności kwalifikacji potencjalnych pracowników będzie przeprowadzana w niemieckich placówkach dyplomatycznych, a oficjalne uznanie będzie można otrzymać dopiero w Niemczech. Tylko w wyjątkowych przypadkach proces ten będzie mógł zostać w całości przeprowadzony w RFN. Pracodawcy nie będą mieli już obowiązku sprawdzenia, czy o dane miejsce pracy nie ubiega się obywatel UE. Migrantom nie będą przysługiwały świadczenia socjalne w trakcie poszukiwania pracy lub kształcenia, a w razie niepodjęcia pracy lub kształcenia będą musieli wyjechać. Ustawa przyznaje wskazane prawa do końca 2025 roku.

Druga ustawa stwarza możliwości uregulowania statusu pracujących w Niemczech migrantów z tzw. pobytem tolerowanym (wymienione w ustawie warunki spełnia ok.

180 tys. osób, 1/3 z nich przebywa ponad cztery lata w RFN). Tym terminem określane są osoby, których wniosek o azyl został odrzucony, a jednocześnie z różnych względów nie mogą one opuścić terytorium Niemiec. Warunkiem uzyskania pobytu tymczasowego na 30 miesięcy, a po tym okresie prawa do pobytu stałego w Niemczech jest:

- posiadanie przez co najmniej 12 miesięcy statusu osoby tolerowanej;
- opłacanie przynajmniej przez 18 miesięcy składek społecznych z tytułu pełnego zatrudnienia (35 godzin tygodniowo, w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci 20 godzin);
- wiarygodne poświadczenie tożsamości;
- brak wyroków za umyślne przestępstwa;
- wystarczająca znajomość języka niemieckiego (ustna).

Prawo do uzyskania pobytu stałego dla osób tolerowanych w Niemczech będzie obowiązywać do połowy 2022 roku.

Komentarz

- Nowe przepisy mają dwa zasadnicze cele: ułatwienie migracji zarobkowej do Niemiec osobom spoza UE i stworzenie szansy na integrację migrantów z pobytem tolerowanym na niemieckim rynku pracy. W niemieckiej debacie nie był używany rozpowszechniany w Polsce argument o chęci przyciągnięcia do RFN głównie pracowników z Ukrainy. Projekt nie jest też skierowany do pracowników z Bałkanów, którzy od 2016 roku mogą podejmować legalną pracę w RFN. W 2017 roku skorzystało z tego prawa ok. 25 tys. osób (najwięcej z Serbii i BiH).
- Ustawy wpisują się w próby rozwiązania coraz większego problemu braku rąk do pracy w RFN. Bezrobocie znajduje się na bardzo niskim poziomie (4,8%), liczba dostępnych wakatów szacowana jest na 1,2 mln, a brak pracowników jest szczególnie odczuwalny w najszybciej rozwijających się miastach i regionach (np. w Bawarii), jak również coraz bardziej w mniej zaludnionych landach wschodnich. Szczególnie brakuje lekarzy, pielęgniarek, specjalistów w dziedzinie matematyki, informatyki, nauk przyrodniczych i techniki, a także rzemieślników. Coraz poważniejszym problemem jest brak nie tylko pracowników z wyższym wykształceniem, ale też wysoko wykwalifikowanych robotników. Do nasilenia zjawiska braku rąk do pracy przyczynia się w coraz większym stopniu kryzys demograficzny. Niemcy z medianą wieku na poziomie 45,9 są najstarszym – po Włoszech – społeczeństwem w UE (w Polsce mediana to 40 lat). Wskaźnik rozrodczości kobiet sytuuje się w Niemczech na poziomie 1,5, co jest wynikiem na świecie i od 1970 roku znajduje się poniżej poziomu zapewniającego zastępowalność pokoleń (2,1).
- Słabością nowych ustaw może być praktyka wdrażania ich przepisów. Dotyczy to przede wszystkim długości postępowania uznawania kwalifikacji, a także współpracy między landami, odpowiedzialnymi m.in. za kształcenie zawodowe, a niemieckimi placówkami dyplomatycznymi, na które ustawa nakłada dodatkowe obowiązki przy wydawaniu wiz i

poświadczaniu kwalifikacji. Problemem może być również potwierdzanie wiarygodności dokumentów przedkładanych w placówkach RFN, zwłaszcza w krajach ze słabymi instytucjami państwowymi.

- Długotrwały proces tworzenia ustaw oraz kilkakrotne zmiany projektu w ostatnich godzinach przed jego przyjęciem świadczą o głębokich różnicach co do meritum ustaw, przy czym podziały przebiegały w poprzek partii politycznych. Z jednej strony część polityków chadecji z gospodarczego skrzydła opowiadała się za stosunkowo szerokim dostępem obcokrajowców spoza UE do niemieckiego rynku pracy. Z drugiej – konserwatywna część deputowanych obawiała się stworzenia zachęty dla nowej fali migracji i sankcjonowania przechodzenia z systemu azylowego do systemu migracji zarobkowej. W przypadku SPD część polityków opowiadała się za rozszerzeniem prawa do pracy i legalizacją pobytu dla „migrantów tolerowanych”. Zarazem zbliżone do związków zawodowych skrzydło SPD obawia się, że wzrost migracji doprowadzi do obniżenia tempa wzrostu płac w wielu niskopłatnych zawodach.
- Jeden z najbardziej kontrowersyjnych punktów w pracach nad nowymi przepisami dotyczył możliwości przechodzenia migrantów między systemem migracji zarobkowej a systemem azylowym. Utworzenie dwóch (a nie jednej, jak wcześniej proponowano) ustawy oraz ograniczenie obowiązywania ustawy o migrantach ze „statusem tolerowanym” do 2022 roku ma zminimalizować możliwość wykorzystywania przez migrantów ekonomicznych prawa do azylu, a także odwrotnie – wykorzystywania przez osoby, których wnioski o azyl zostały odrzucone, prawa do wykorzystania zasad imigracji ekonomicznej. CDU oraz CSU domagały się zaostrzenia przepisów, grożąc sprzeciwem wobec ustawy (chodziło m.in. o obniżenie wieku, do którego będzie można ubiegać się o kształcenie zawodowe w RFN i podwyższenie kwalifikacji językowych; wydłużenie okresu, po którym możliwe będzie uzyskanie pobytu stałego dla „migrantów tolerowanych” z 24 do 30 miesięcy). Chadecja wynegocjowała także skreślenie przepisów umożliwiających podjęcie pracy przez osoby niewykształcone, ale posiadające kilkuletnie doświadczenie zawodowe (jedynym wyjątkiem jest tu sektor IT).
- Przyjęcie przez rząd projektów ustaw nie kończy debaty nad regulacjami i nie przesądza o ich ostatecznym kształcie. W poprzednich kadencjach Bundestagu uchwalenie przez rząd projektu było najczęściej jednoznaczne z jego końcową wersją. Obecnie proces negocjacji zarówno pomiędzy partiami koalicyjnymi, jak również wewnątrz samych klubów parlamentarnych wydłuża się z uwagi na różne interesy ugrupowań i konieczność większego uwzględniania stanowisk frakcji przez liderów partyjnych. Dodatkowo, od 19 stycznia (planowany zjazd CSU i wybór Markusa Södera na nowego przewodniczącego ugrupowania) żadna z partii koalicyjnych nie będzie reprezentowana w rządzie przez swojego przewodniczącego. Szef frakcji CDU/CSU Ralph Brinkhaus już zapowiedział, że będzie domagał się zmian w przyjętych projektach (chodzi m.in. o sankcje za podanie nieprawdziwej tożsamości przez imigrantów). Podobne zastrzeżenia zgłosił Alexander Throm (CDU, sprawozdawca frakcji chadecji ds. ustawy), sceptycznie odnosząc się do możliwości przyjazdu imigrantów zarobkowych spoza UE bez konkretnej oferty pracy i wykształcenia.
- Stowarzyszenie niemieckich pracodawców BDA przyjęło ustawy z zadowoleniem, stwierdzając, że jego główne postulaty zostały uwzględnione. Jednocześnie wyraziło

nadzieję, że projekty nie zostaną zasadniczo zmienione podczas prac parlamentarnych. Przedstawiciele Niemieckiego Zrzeszenia Związków Zawodowych DGB stwierdzili, że jeden z problemów dotyczy zwalniania migrantów, którzy w przypadku utraty pracy będą zależni od urzędu ds. cudzoziemców. Zwrócili też uwagę, że skutkiem ustaw może być wykorzystywanie pracowników i dumping płacowy.

- Niemieccy komentatorzy pozytywnie oceniają oba projekty ustaw. Jako dobre rozwiązanie traktują utworzenie dwóch oddzielnych aktów prawnych, a tym samym skuteczniejsze rozgraniczenie migracji ekonomicznej od prawa azylowego (m.in. „FAZ”, Zeit Online). Jednocześnie część mediów wskazuje na niedostateczne zabezpieczenie przed możliwością wykorzystania ustaw do zwiększenia liczby składanych wniosków o azyl („Reutlinger General-Anzeiger”). Media zwracają również uwagę na to, że rozstrzygające znaczenie będzie miała praktyka funkcjonowania przepisów i to od sposobu ich wdrażania będzie zależało, czy Niemcy będą bardziej konkurencyjne w pozyskiwaniu pracowników niż inne państwa (np. „FAZ”, „Nuernberger Nachrichten”). Część komentatorów podkreśla, że w toku dalszych prac parlamentarnych kształt ustaw może się zmienić (np. „FAZ”).