



## СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА РАБОТНИЦИ

Една от четирите свободи, с които се ползват гражданите на ЕС, е свободното движение на работници. Тя включва правото на работниците на движение и пребиваване, правото на влизане и пребиваване за членовете на техните семейства и правото на работа в друга държава членка и на равно третиране с гражданите на съответната държава членка. За държавните служби съществуват ограничения. Европейският орган по труда изпълнява ролята на специализирана агенция за свободното движение на работници, включително командировани работници.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС); Член 4, параграф 2, буква а) и членове 20, 26 и 45—48 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Директива 2004/38/ЕО относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки; Регламент (ЕС) № 492/2011 относно свободното движение на работници в Съюза.

### ЦЕЛИ

Свободата на движение на работници е един от основополагащите принципи на ЕС още от създаването му. Тя е установена в член 45 от ДФЕС и е основно право на работниците, като допълва свободното движение на стоки, капитали и услуги в рамките на единния европейски пазар. Свободата на движение на работниците означава премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд и назначаване. Освен това в този член се посочва, че работник от ЕС има право да приеме отправено до него предложение за работа, да се движи свободно в страната, да престоюва за целите на трудовата заетост и да остане след това при определени условия.

### ПОСТИЖЕНИЯ

Според данни на Евростат в края на 2017 г. 3,8 % от гражданите на ЕС (17 милиона души и 1,4 милиона пътуващи за работа от съседни държави) са пребивавали или работили в държави членки, различни от държавата, чиито граждани са те —



увеличение спрямо стойността от 2,5 % през 2007 г. Мобилността е най-висока сред завършилите висше образование.

#### **A. Действащ общ режим на свободата на движение**

Основното право на свободно движение на работниците е залегнало в различни регламенти и директиви от 60-те години на миналия век насам. Основополагащият регламент за свободата на движение на работниците (Регламент 1612/68) и допълващата директива относно премахването на ограниченията за движение и пребиваване (Директива 68/360 на Съвета) са осъвременявани на няколко пъти. Понастоящем ключовите разпоредби на ЕС са Директива 2004/38/ЕО относно правото на движение и пребиваване, Регламент № 492/2011 относно свободното движение на работници и Регламентът за създаване на Европейски орган по труда, който предстои да бъде публикуван през пролетта на 2019 г.

##### **1. Право на движение и пребиваване на работниците**

Директива 2004/38/ЕО въвежда гражданството на ЕС като основно правно положение за гражданите на държавите членки, когато упражняват правото си да се движат и да пребивават свободно на територията на ЕС. През първите три месеца всеки гражданин на ЕС има правото да пребивава на територията на друга държава от ЕС без никакви условия или формалности, различни от това да притежава валидна лична карта или паспорт. По отношение на по-дълги периоди приемащата държава членка може да изиска от гражданина да регистрира присъствието си в страната в рамките на разумен и недискриминационен срок.

Правото на гражданите на Съюза да пребивават за повече от три месеца продължава да зависи от определени условия: за тези, които не са работници или самостоятелно заети лица, правото на пребиваване зависи от притежаването на финансови средства, достатъчни, за да не се превърнат те в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, и от притежаването на здравна осигуровка. Студентите и тези, които завършват професионално обучение, също имат право на пребиваване, както и (неволно) безработните лица, които са се регистрирали като безработни.

Гражданите на ЕС придобиват право на постоянно пребиваване в приемащата държава членка след петгодишен период на законно пребиваване без прекъсване.

Директивата модернизира **събирането на семейството**, като разшири определението за „член на семейството“ (което преди се ограничаваше до съпруг/съпруга, преки наследници на възраст под 21 години или деца на издръжка, както и преки роднини по възходяща линия на издръжка), като включи регистрирани партньори, живеещи на семейни начала, ако законодателството на приемащата държава членка третира регистрираното партньорство като равносилно на брак. Независимо от своето гражданство тези членове на семейството имат право на пребиваване в същата държава като работника.



## 2. Заетост

Регламент 492/2011 определя правилата за заетостта, равното третиране и семействата на работниците. Всеки гражданин на държава членка има право да търси работа в друга държава членка в съответствие с приложимите към местните работници разпоредби. На държавите членки не се разрешава да прилагат каквито и да било дискриминационни практики, например да ограничават обхвата на предложенията за назначаване на работа до собствените граждани или да изискват езикови умения, надхвърлящи това, което е разумно и необходимо за въпросната работа. Мобилният работник има право да получава от националната служба по заетостта същото съдействие, каквото получават гражданите на приемащата държава членка, като също така има правото да остане в приемащата държава членка за достатъчно дълъг период, който да му позволи да потърси работа, да кандидатства за постъпване на работа и да бъде назначен на работно място. Това право се прилага еднакво за всички работници от други държави членки, независимо дали работят на постоянен договор, дали са наети като сезонни и трансгранични работници или предоставят услуги.

Тези правила, обаче, не се прилагат за командированите работници, тъй като те не се ползват от правото си на свободно движение: всъщност работодателите им са тези, които се възползват от свободата си да предоставят услуги си в чужбина, за да изпратят временно работници в чужбина. Командированите работници са защитени от Директивата относно командироването на работници (Директива 2018/957 за изменение на Директива 96/71), която предвижда същите правила за възнагражденията като тези за местните работници в приемащата държава и урежда периода, след който се прилага трудовото законодателство на приемащата държава (2.1.13).

Що се отнася до условията на труд и заетост на територията на приемащата държава членка, гражданите на една държава членка, които работят в друга държава членка, имат същите социални и данъчни облекчения и достъп до жилищно настаняване, както местните работниците. Освен това те имат право на равно третиране по отношение на упражняването на синдикалните си права.

Правилата за борба с дискриминацията се прилагат също така по отношение на децата на мобилния работник. Държавите членки следва да насърчават тези деца да посещават образователни заведения и курсове за професионално обучение, за да се улесни тяхната интеграция.

Накрая, член 35 от директивата изрично предоставя на държавите членки правомощието в случай на злоупотреба или измама да оттеглят всяко право, предоставено по директивата.

## 3. Съдебна практика относно свободното движение на работници

След въвеждането на гражданството на ЕС Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС) усъвършенства тълкуването на директивата в ред казуси от съдебната практика в областта на свободното движение на работници. Специална онлайн база данни на Комисията представя съдебната практика в тази област.



Що се отнася до пребиваването, лицата, които търсят работа, имат право да пребивават за срок над шест месеца (Съд на ЕС, Дело C-292/89, Antonissen), без да е необходимо да отговарят на каквито и да било условия, ако продължават да търсят работа в приемащата държава членка и имат „реален шанс“ да намерят такава;

Други случаи са свързани с достъпа до социални обезщетения. Съдът на ЕС разшири достъпа до социални обезщетения за гражданите на ЕС, които пребивават в друга държава членка (дела C-184/99 Grzelczyk, C-224/98 D'Hoop). Статутът на лицата, търсещи работа за първи път, е предмет на оживени дискусии, тъй като те нямат статут на работници, който да бъде запазен. По дела C-138/02 Collins и C-22/08 Vatsouras Съдът реши, че гражданите на ЕС имат право на равнопоставен достъп до финансови обезщетения, предназначени да улеснят достъпа до пазара на труда за търсещите работа; следователно тези обезщетения не може да се считат за „социално подпомагане“, достъпът до което се изключва от Директива 2004/38/ЕО. Въпреки това, държавите членки могат да изискват да съществува действителна връзка между лицето, търсещо работа, и пазара на труда на въпросната държава членка.

#### **Б. Ограничения на свободата на движение**

Договорът позволява на държава членка да откаже на гражданин на ЕС правото на влизане или пребиваване поради съображения, свързани с обществената политика, обществената сигурност или общественото здраве. Тези мерки трябва да се основават на личното поведение на въпросното лице, което трябва да представлява достатъчно сериозна и непосредствена заплаха за основните интереси на държавата. В това отношение Директива 2004/38/ЕО предвижда редица процедурни гаранции.

В съответствие с член 45, параграф 4 от ДФЕС свободното движение на работници не важи за заетите в публичния сектор, въпреки че тази дерогация бе изтълкувана в много тесен смисъл от Съда на ЕС, съгласно който само длъжностите, които предполагат упражняването на публична власт и отговорност за гарантиране на общия интерес на съответната държава (например вътрешната или външната сигурност), могат да бъдат с ограничен достъп само за собствените граждани.

По време на преходен период след присъединяването на нови държави членки могат да бъдат прилагани определени условия, които ограничават свободното движение на работници от, до и между тези държави членки. Понастоящем съществуват преходни периоди за хърватските граждани, които трябва да бъдат отменени до юли 2020 г. най-късно.

#### **В. Мерки за подкрепа на свободата на движение**

ЕС положи много усилия за създаването на среда, допринасяща за мобилността на работниците. Сред тях са:

- реформа на системата за признаване на професионални квалификации, придобити в други държави — членки на ЕС, с цел хармонизиране и улесняване на процедурата. Това включва автоматичното признаване на



редица професии в сектора на здравеопазването, както и на квалификациите на архитектите (Директива 2013/55/ЕС за изменение на Директива 2005/36/ЕО [2.1.6](#));

- издаването през 2016 г. на Европейска професионална карта, за да се изпробва процедура за електронно признаване на избрани регулирани професии;
- координацията на схемите за социална сигурност, включително преносимостта на правата на социална закрила, благодарение на Регламент (ЕО) № 883/2004 и Регламент (ЕО) № 987/2009 за неговото прилагане, в момента подложен на преразглеждане ([2.3.4](#));
- Европейска здравноосигурителна карта (2004 г.) като доказателство за застраховка в съответствие с Регламент № 883/2004 и Директива за трансграничното здравно обслужване (Директива 2011/24/ЕС). Предстои да бъде реализирана и още една планирана за пролетта на 2018 г. дейност: предложение на Комисията за създаване на европейски социалноосигурителен номер с цел да се улеснят административните процедури за гражданите и проверката на техния социалноосигурителен статут;
- подобрения в придобиването и запазването на допълнителни пенсионни права (Директива 2014/50/ЕС);
- задължението да се гарантират правни процедури, които осигуряват защита на работниците, подложени на дискриминация, и да се номинират органи, които насърчават и наблюдават равното третиране (Директива 2014/54/ЕС).

През пролетта на 2019 г. ще влезе в сила учредителният регламент за нова европейска агенция — Европейския орган по труда (ЕОТ). Основната цел на тази агенция е да гарантира по-добро прилагане на законодателството на ЕС по отношение на командированите работници и да предоставя подпомагачи услуги за мобилните работници и работодателите (EURES). Чрез единен уебсайт за свободното движение тя предлага свободни работни места и предоставя информация за условията на живот и труд в страните от ЕС, както и информация за правата и задълженията на работниците, работодателите и националните администрации. Освен това тя подкрепя координацията между държавите членки при трансграничното правоприлагане, включително при съвместни инспекции и медиация за разрешаване на трансгранични спорове. Освен това тя подпомага координацията на системите за социална сигурност и сътрудничеството между държавите членки за противодействие на недеklarирания труд. По този начин тя допринася за справедливата трудова мобилност като част от социалния стълб.

Агенцията интегрира или поема различните съществуващи европейски инициативи, които са от значение за мобилността на работната сила, и по-специално EURES (Европейски служби по заетостта), мрежа за сътрудничество, създадена от Комисията през 1993 г. с цел изпълнение на задълженията, предвидени в Договора, за подпомагане на свободното движение на работници (член 46 от ДФЕС). Тази мрежа включва Комисията, публичните служби по



заетостта на държавите — членки на ЕС и ЕИП, и Швейцария, както и на други партньорски организации (2.3.3). Чрез Регламент (ЕС) 2016/589 (който изменя Регламент (ЕС) № 492/2011), EURES трябва допълнително да подобри инструментите за самообслужване на своята цифрова платформа, така че да даде възможност за автоматизирано свързване на уменията на търсещите работа и свободните работни места. Държавите членки имат задължението да предават информация за всички свободни работни места на европейския портал за трудова мобилност, за който ще бъде осигурен хостинг от Европейския орган по труда в сътрудничество с единната цифрова платформа. Финансирането за EURES се предоставя от Европейския социален фонд.

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент винаги е подчертавал, че ЕС и неговите държави членки следва да координират усилията си, за да насърчават свободното движение на работници.

В своята резолюция от 16 януари 2014 г. относно зачитането на основното право на свобода на движение в ЕС Парламентът припомни, че правото на свободно движение за целите на трудовата заетост не може да бъде свързвано със злоупотреби със системите за социална сигурност, и призова държавите членки да се въздържат от всякакви действия, които биха могли да засегнат правото на свободно движение.

Парламентът подкрепи създаването на Европейски орган по труда (в доклада си от 20 ноември 2018 г.). Той настоя за създаването на единен портал за свободно движение, както и за възможността ЕОТ да предлага съвместни инспекции по собствена инициатива. Освен това той добави сътрудничество относно недеklarирания труд към неговите ключови задачи, като по този начин гарантира, че Европейската платформа за противодействие на недеklarирания труд (която беше основана през 2016 г. със силна подкрепа от страна на Европейския парламент) ще продължи дейността си.

Susanne Kraatz  
05/2019

