



LIBERA CIRCULAȚIE A LUCRĂTORILOR

Una dintre cele patru libertăți de care beneficiază cetățenii UE este libera circulație a lucrătorilor. Aceasta implică dreptul lucrătorilor la liberă circulație și ședere, dreptul de intrare și ședere pentru membrii familiilor lor și dreptul de muncă într-un alt stat membru, precum și dreptul de a fi tratați egal cu cetățenii statului membru în care ajung. Pentru serviciul public se aplică restricții. Autoritatea Europeană a Muncii este o agenție specializată în libera circulație a lucrătorilor, inclusiv a lucrătorilor detașați.

TEMEI JURIDIC

Articolul 3 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE); articolul 4 alineatul (2) litera (a), articolele 20, 26 și 45-48 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Directiva 2004/38/CE privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora; Regulamentul (UE) nr. 492/2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii.

OBIECTIVE

Libera circulație a lucrătorilor este unul dintre principiile fondatoare ale UE, încă de la înființare. Această libertate este prevăzută la articolul 45 din TFUE și este un drept fundamental al lucrătorilor, care completează libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a serviciilor în cadrul pieței unice europene. Ea presupune eliminarea oricărei discriminări bazate pe cetățenie la încadrare în muncă, în remunerare și în privința celorlalte condiții de muncă și angajare. În plus, articolul prevede că lucrătorii din UE au dreptul de a accepta o ofertă de muncă care li se face, de a circula liber în interiorul țării, de a stabili pentru a lucra și de a rămâne după încheierea contractului în anumite condiții.

REALIZĂRI

La sfârșitul anului 2017, potrivit datelor Eurostat, 3,8 % dintre cetățenii UE (17 milioane de persoane și 1,4 milioane de navetiști) locuiau în alte state membre decât cele ale căror cetățeni sunt - față de doar 2,5 % în 2007. Mobilitatea este mai frecventă în rândul absolvenților de învățământ terțiar.

A. Regimul general actual al liberei circulații

Dreptul fundamental la liberă circulație al lucrătorilor a fost consacrat în diverse regulamente și directive încă din anii '60. Regulamentul fondator al libertății de circulație



a lucrătorilor (Regulamentul 1612/68) și Directiva complementară privind eliminarea restricțiilor de circulație și de ședere (Directiva 68/360 a Consiliului) au fost modernizate de mai multe ori. În prezent, principalele dispoziții ale UE sunt Directiva 2004/38/CE privind dreptul la liberă circulație și ședere, Regulamentul 492/2011 privind libera circulație a lucrătorilor și Regulamentul de instituire a Autorității Europene a Muncii, care urmează să fie publicat în primăvara anului 2019.

1. Drepturile la liberă circulație și ședere ale lucrătorilor

Directiva 2004/38/CE introduce cetățenia UE ca statut de bază pentru resortisanții statelor membre atunci când aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul UE. În primele trei luni, fiecare cetățean al UE are drept de ședere pe teritoriul unui alt stat membru, necondiționat și fără a trebui să îndeplinească nicio formalitate în afara cerinței de a deține o carte de identitate sau un pașaport valabile. Pentru perioade mai lungi, statul membru gazdă poate solicita cetățenilor să își înregistreze prezența într-un termen rezonabil și care să nu genereze discriminări.

Dreptul la ședere al cetățenilor Uniunii pentru o perioadă de peste trei luni rămâne supus anumitor condiții: pentru a beneficia de acest drept, cetățenii UE care nu desfășoară activități salariate sau activități independente trebuie să dispună de suficiente resurse, astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, și să dețină o asigurare medicală. Studenții și cei care urmează cursuri de formare profesională au, de asemenea, dreptul de ședere, la fel ca și persoanele aflate în șomaj (involuntar) care s-au înregistrat ca șomeri.

Cetățenii UE primesc dreptul de ședere permanentă în statul membru gazdă după o perioadă de cinci ani de ședere legală neîntreruptă.

Directiva a modernizat **reîntregirea familiei** și a extins definiția de „membru al familiei” (limitată anterior la soț/soție, descendenți sub vârsta de 21 de ani sau copii sau ascendenți aflați în întreținere), pentru a include partenerii înregistrați, dacă legislația statului membru gazdă consideră că parteneriatul înregistrat este echivalentul unei căsătorii. Indiferent de cetățenia pe care o dețin, membrii familiei au drept de ședere în țara în care se află lucrătorul.

2. Încadrarea în muncă

Regulamentul 492/2011 stabilește norme privind ocuparea forței de muncă, egalitatea de tratament și familiile lucrătorilor. Orice resortisant al unui stat membru are dreptul de a-și căuta un loc de muncă într-un alt stat membru, în conformitate cu reglementările relevante aplicabile lucrătorilor naționali. Statele membre nu au dreptul să aplice niciun fel de practici discriminatorii, cum ar fi limitarea ofertelor de locuri de muncă la proprii resortisanți sau cerința unor competențe lingvistice care depășesc ceea ce este rezonabil și necesar pentru locul de muncă în cauză. Mai mult, un lucrător mobil are dreptul de a beneficia din partea oficiului național pentru ocuparea forței de muncă de aceeași asistență ca și resortisanții statului membru gazdă, precum și dreptul de a rămâne în statul membru gazdă pentru o perioadă suficient de lungă încât să poată să își caute un loc de muncă, să candideze pentru un post și să fie recrutat. Acest drept se aplică, de asemenea, tuturor lucrătorilor din alte state membre, fie că au contracte permanente, fie că sunt lucrători sezonieri sau transfrontalieri sau prestatori de servicii.



Aceste reguli nu se aplică însă lucrătorilor detașați, care nu fac uz ei înșiși de dreptul la liberă circulație, ci angajatorii sunt cei care își exercită libertatea de a presta servicii, detașând temporar o parte din lucrători în străinătate. Lucrătorii detașați sunt protejați prin Directiva privind detașarea lucrătorilor (Directiva UE 2018/957 de modificare a Directivei 96/71/CE), care prevede aceleași norme privind remunerarea ca și cele aplicate lucrătorilor locali din țara gazdă și reglementează perioada după care se aplică legislația muncii din țara gazdă (2.1.13).

În ceea ce privește condițiile de muncă și de încadrare în muncă pe teritoriul statului membru gazdă, resortisanții unui stat membru care lucrează în alt stat au aceleași avantaje sociale și fiscale și același acces la locuințe ca și lucrătorii naționali. În plus, ei au dreptul la un tratament egal în privința exercitării drepturilor sindicale.

Normele împotriva discriminării se aplică și copiilor lucrătorilor mobili. Statele membre trebuie să-i încurajeze pe acești copii să meargă la școală și să urmeze cursuri de formare profesională, pentru a le facilita integrarea.

În cele din urmă, articolul 35 din directivă acordă în mod explicit statelor membre competența de a retrage orice drept conferit în temeiul directivei, în cazul comiterii unor abuzuri sau fraude.

3. Jurisprudența privind libera circulație a lucrătorilor

De la introducerea cetățeniei UE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a precizat interpretarea Directivei într-o serie de hotărâri legate de libera circulație a lucrătorilor. Jurisprudența din acest domeniu este prezentată într-o bază de date online a Comisiei.

Persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă au drept de ședere pentru o perioadă mai mare de șase luni (Curtea de Justiție, cauza C-292/89 Antonissen) necondiționat, dacă vor continua să caute un loc de muncă în statul membru gazdă și au o „șansă reală” în acest sens.

Alte cauze se referă la accesul la prestații sociale. CJUE a extins acest acces pentru cetățenii UE care își au reședința într-un alt stat membru (cauzele C-184/99 Grzelczyk, C-224/98 D’Hoop). Statutul celor care se află în căutarea unui loc de muncă pentru prima dată a făcut obiectul unor dezbateri aprinse, întrucât aceste persoane nu au un statut de lucrător de păstrat. În cauzele C-138/02 Collins și C-22/08 Vatsouras, CJUE a statuat că acești cetățeni ai UE au dreptul de a beneficia de un acces egal la prestațiile de natură financiară menite să faciliteze accesul la piața muncii al persoanelor în căutarea unui loc de muncă; ținând seama de faptul că accesul acestor cetățeni la asistență socială este exclus în temeiul Directivei 2004/38/CE, aceste prestații nu pot fi considerate, prin urmare, „asistență socială”. Statele membre pot impune însă condiția existenței unei legături reale între persoana aflată în căutarea unui loc de muncă și piața muncii din statul membru respectiv.

B. Restricții privind libera circulație

Tratatul permite unui stat membru să refuze unui cetățean al UE dreptul de intrare sau ședere din motive ce țin de ordinea, siguranța sau sănătatea publică. Măsurile de acest tip trebuie să se bazeze pe comportamentul personal al individului respectiv, iar acest comportament trebuie să reprezinte o amenințare suficient de gravă și prezentă pentru



interesele fundamentale ale statului. În această privință, Directiva 2004/38/CE prevede o serie de garanții procedurale.

În conformitate cu articolul 45 alineatul (4) din TFUE, libera circulație a lucrătorilor nu se aplică locurilor de muncă din sectorul public, deși această derogare a fost interpretată într-un mod foarte restrictiv de către Curtea de Justiție, conform căreia numai accesul la acele locuri de muncă care implică exercitarea autorității publice și responsabilitatea pentru apărarea interesului general al statului (de exemplu, securitatea internă și externă a statului) poate fi limitat la resortisanții statului în cauză.

Pe durata perioadei de tranziție de după aderarea noilor state membre, se pot aplica anumite condiții care restricționează libera circulație a lucrătorilor din, către și între aceste state membre. În prezent există o perioadă de tranziție pentru resortisanții croați, care va expira până cel târziu în iulie 2020.

C. Măsuri de susținere a liberei circulații

UE a întreprins eforturi susținute pentru crearea unui mediu care să favorizeze mobilitatea lucrătorilor. Printre acestea se numără:

- reforma sistemului de recunoaștere a calificărilor profesionale obținute în alte state membre, în vederea armonizării și facilitării procedurii; aceasta include recunoașterea automată a anumitor profesii în sectorul sănătății și a arhitecților (Directiva 2013/55/UE de modificare a Directivei 2005/36/CE [2.1.6](#));
- emiterea, în 2016, a unui card profesional european, pentru a testa o procedură de recunoaștere electronică în cazul anumitor profesii reglementate;
- coordonarea sistemelor de securitate socială prin Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și Regulamentul (CE) nr. 987/2009 de punere în aplicare, în curs de revizuire (a se vedea [2.3.4](#));
- un card european de asigurări sociale de sănătate (2004), ca dovadă a asigurării în conformitate cu Regulamentul nr. 883/2004, și o directivă privind asistența medicală transfrontalieră (Directiva 2011/24/UE); o altă activitate planificată pentru primăvara anului 2018 este pendinte: propunerea Comisiei de instituire a unui număr european de securitate socială, pentru a facilita procedurile administrative pentru cetățeni și verificarea statutului lor în privința asigurărilor sociale;
- îmbunătățirea dobândirii și a păstrării drepturilor la pensie suplimentară (Directiva 2014/50/UE);
- obligația de a asigura proceduri judiciare care oferă căi de atac lucrătorilor discriminați și de a numi organisme care promovează și monitorizează egalitatea de tratament (Directiva 2014/54/UE).

În primăvara anului 2019 va intra în vigoare regulamentul de înființare a unei noi agenții europene, Autoritatea Europeană a Muncii (AEM). Obiectivul principal al acestei agenții este de a asigura o mai bună aplicare a dreptului UE în cazul lucrătorilor detașați și de a oferi servicii de asistență lucrătorilor și angajatorilor mobili (EURES). Prin intermediul unui site internet unic pentru libera circulație, aceasta publică locuri de muncă și oferă informații privind condițiile de viață și de muncă din țările UE, precum și informații cu privire la drepturile și obligațiile lucrătorilor, ale angajatorilor și ale administrațiilor



naționale. În plus, susține coordonarea între statele membre în asigurarea respectării normelor la nivel transfrontalier, inclusiv în ceea ce privește inspecțiile comune și medierea în vederea soluționării litigiilor transfrontaliere. De asemenea, AEM sprijină coordonarea sistemelor de securitate socială și cooperarea dintre statele membre în combaterea muncii nedeclarate. Astfel, aceasta contribuie la o mobilitate echitabilă a forței de muncă, ca parte a pilonului social.

Agenția integrează sau absoarbe diferite inițiative europene cu relevanță pentru mobilitatea forței de muncă, în special EURES (serviciile europene pentru ocuparea forței de muncă), o rețea de cooperare creată de Comisie în 1993 pentru a îndeplini obligațiile prevăzute în tratat de susținere a liberei circulații a lucrătorilor (articolul 46 din TFUE). În această rețea este implicată Comisia, serviciile publice de ocupare a forței de muncă din statele membre ale UE și ale SEE și din Elveția, precum și alte organizații partenere (2.3.3). Prin Regulamentul (CE) nr. 589/2016 (care modifică Regulamentul (UE) nr. 492/2011), EURES și-a îmbunătățit instrumentele de autoservire de pe platforma sa digitală pentru a permite o corespondență automată a competențelor persoanelor care caută un loc de muncă cu locurile de muncă vacante. Statele membre au obligația de a transfera informații cu privire la toate locurile de muncă vacante către portalul european pentru mobilitatea forței de muncă, care va fi găzduit de Autoritatea Europeană a Muncii în cooperare cu portalul digital unic. Finanțarea EURES este asigurată prin Fondul social european.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European a subliniat întotdeauna că UE și statele sale membre trebuie să-și coordoneze eforturile pentru a promova libera circulație a lucrătorilor.

În Rezoluția sa din 16 ianuarie 2014 referitoare la respectarea dreptului fundamental la liberă circulație în UE, Parlamentul a reamintit că dreptul la liberă circulație în scopul găsirii unui loc de muncă nu poate fi asociat cu utilizarea abuzivă a sistemelor de securitate socială, solicitând statelor membre să nu întreprindă nicio acțiune care ar putea aduce atingere dreptului la liberă circulație.

Parlamentul a susținut înființarea Autorității Europene a Muncii (în raportul său din 20 noiembrie 2018), insistând pentru crearea unui portal unic pentru libera circulație și pentru ca AEM să aibă posibilitatea de a propune inspecții comune din proprie inițiativă. În plus, Parlamentul a inclus cooperarea pentru combaterea muncii nedeclarate printre obiectivele sale majore, asigurându-se astfel că Platforma europeană împotriva muncii nedeclarate (care a fost înființată în 2016, cu un puternic sprijin din partea sa) își continuă activitatea.

Susanne Kraatz

05/2019

