



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).

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 престоява за целите на трудовата заетост и да остане след това при определени условия.

ПОСТИЖЕНИЯ

По данни на Евростат през 2019 г. 3,3 % от гражданите на ЕС в трудоспособна възраст (20—64 години) са пребивавали в държава от ЕС, различна от тази, на която са граждани, в сравнение с 2,4 % през 2009 г. Делът на мобилните граждани на ЕС варира значително в отделните държави — членки на ЕС: от 0,8 % за Германия до 19,4 % за Румъния. Тези мобилни граждани на ЕС са имали по-високо равнище на заетост (75,5 %) от тези, които пребивават в държавата, на която са граждани (73,1 %).



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 [Регламент 2019/1149 за създаване на Европейски орган по труда](#).

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. Освен това 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 Директива 2004/38/ЕО изрично предоставя на държавите членки правомощия, 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 няма действащи преходни периоди, а последните ограничения пред свободното движение на хърватски граждани бяха премахнати на 1 юли 2020 г.

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](#)).
- 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](#)).

Европейският орган по труда (ЕОТ), инициатива в рамките на Европейския стълб на социалните права, беше създаден на 31 юли 2019 г. Основните му цели са да гарантира по-добро прилагане на правилата на ЕС относно трудовата мобилност и координацията на социалната сигурност, да предоставя услуги в подкрепа на мобилните работници и работодатели, да подпомага координацията между държавите членки при трансграничното правоприлагане, включително съвместни инспекции и медиация за разрешаване на трансгранични спорове, и да насърчава сътрудничеството между държавите членки в борбата с недеklarирания труд.

Тази агенция интегрира или поема различни предишни европейски инициативи от значение за трудовата мобилност, по-специално портала за трудова мобилност, EURES (Европейски служби по заетостта) ([2.3.3](#)) и европейската платформа за противодействие на недеklarирания труд.

Пандемията от COVID-19, която достигна ЕС в началото на 2020 г., доведе до безпрецедентни ограничения на свободното движение на работници в държавите — членки на ЕС, по-специално в резултат на повторното въвеждане на граничен контрол по вътрешните граници. Вследствие на това трансграничните, сезонните и командированите работници бяха изправени пред повишена безработица и сериозни проблеми, свързани с преместването. През март 2020 г. Комисията публикува насоки за упражняването на правото на свободно движение на работници по време на пандемията от COVID-19, като ги допълни съответно през май и юли 2020 г. с допълнителни насоки относно свободното движение на здравни специалисти и сезонни работници. На 12 октомври 2020 г. Съветът прие препоръка за координиран подход към ограничаването на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19, в която се съдържат разпоредби за освобождаване от карантинни изисквания на работниците от критично значение.



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 [резолуция 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 следва 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 законодателната си резолюция от 16 април 2019 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.

В своята [резолуция от 17 април 2020 г. относно координирани действия на ЕС за борба с пандемията от COVID-19 и последиците от нея](#) Парламентът призова да не бъдат ограничавани трансграничните пътувания на сезонни и трансгранични работници, особено в критичните сектори. На 19 юни 2020 г. Парламентът прие [резолуция за защита в ЕС на трансграничните и сезонните работници в контекста на кризата с COVID-19](#).

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl
11/2020

