



## Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων

Μία από τις τέσσερις ελευθερίες των πολιτών της ΕΕ είναι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Περιλαμβάνει τα δικαιώματα μετακίνησης και διαμονής των εργαζομένων, τα δικαιώματα εισόδου και διαμονής των μελών της οικογένειας, το δικαίωμα εργασίας σε άλλο κράτος μέλος και το δικαίωμα σε ίση μεταχείριση με τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους. Περιορισμοί ισχύουν για τη δημόσια υπηρεσία. Η Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας λειτουργεί ως ειδικός οργανισμός για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων των αποσπασμένων εργαζομένων.

### Νομική βάση

Άρθρο 3 παράγραφος 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ): Άρθρο 4 παράγραφος 2 στοιχείο α), και άρθρα 20, 26 και 45-48 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

### Στόχοι

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είναι μία από τις ιδρυτικές αρχές της ΕΕ από τη δημιουργία της. Ορίζεται στο άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και συνιστά θεμελιώδες δικαίωμα των εργαζομένων, συμπληρώνει δε την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων και των υπηρεσιών εντός της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς. Συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τις λοιπές συνθήκες εργασίας και απασχόλησης. Επιπλέον, το άρθρο αυτό ορίζει ότι ο εργαζόμενος της ΕΕ έχει το δικαίωμα να αποδέχεται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας, να κινείται ελεύθερα εντός της χώρας, να διαμένει με σκοπό την εργασία και, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, μετά την άσκηση της εργασίας.

### Επιτεύγματα

Το 2019, σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, το 3,3 % των πολιτών της ΕΕ σε ηλικία εργασίας (20-64 ετών) διέμεναν σε χώρα της ΕΕ διαφορετική από εκείνη της ιθαγένειάς τους, έναντι 2,4 % το 2009. Το ποσοστό των μετακινούμενων πολιτών της ΕΕ ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, κυμαινόμενο από 0,8 % για τη Γερμανία έως 19,4 % για τη Ρουμανία. Οι εν λόγω μετακινούμενοι πολίτες της ΕΕ είχαν υψηλότερο ποσοστό απασχόλησης (75,5 %) απ' ό,τι εκείνοι που διέμεναν στη χώρα της οποίας ήταν πολίτες (73,1 %).



## A. Ισχύον γενικό καθεστώς για την ελεύθερη κυκλοφορία

Το θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων περιλαμβάνεται σε διατάξεις διαφόρων κανονισμών και οδηγιών από τη δεκαετία του 1960. Ο ιδρυτικός κανονισμός περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68) και η συμπληρωματική οδηγία περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή (οδηγία του Συμβουλίου 68/360/ΕΟΚ) έχουν εκσυγχρονιστεί αρκετές φορές. Επί του παρόντος, βασικές διατάξεις της ΕΕ είναι η [οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής](#), ο [κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ. 492/2011 που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων](#) και ο [κανονισμός \(ΕΕ\) αριθ.2019/1149 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας](#).

### 1. Δικαιώματα κυκλοφορίας και διαμονής των εργαζομένων

Η οδηγία 2004/38/ΕΚ εισάγει την ιθαγένεια της ΕΕ ως το βασικό καθεστώς των υπηκόων των κρατών μελών όταν ασκούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην επικράτεια της ΕΕ. Για τους πρώτους τρεις μήνες, κάθε πολίτης της ΕΕ έχει δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους χωρίς προϋποθέσεις ή διατυπώσεις πέραν της απαίτησης να κατέχει εν ισχύ ταυτότητα ή διαβατήριο. Για μεγαλύτερες περιόδους, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να απαιτήσει από τον πολίτη να γνωστοποιήσει την παρουσία του στη χώρα εντός εύλογης προθεσμίας που δεν δημιουργεί διακρίσεις.

Το δικαίωμα διαμονής των πολιτών της Ένωσης για χρονικό διάστημα άνω των τριών μηνών εξακολουθεί να υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις: για εκείνους οι οποίοι δεν είναι μισθωτοί ή αυτοαπασχολούμενοι, το δικαίωμα διαμονής εξαρτάται από το αν διαθέτουν επαρκείς πόρους ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και αν διαθέτουν ασφάλιση υγείας. Οι φοιτητές και εκείνοι που ολοκληρώνουν μια επαγγελματική κατάρτιση έχουν επίσης το δικαίωμα διαμονής, καθώς και οι (ακουσίως) άνεργοι που είναι καταχωρημένοι ως άνεργοι.

Κάθε πολίτης της ΕΕ αποκτά δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής έπειτα από πέντε έτη συνεχούς νόμιμης διαμονής.

Η οδηγία εκσυγχρόνισε την **οικογενειακή επανένωση** με επέκταση του ορισμού του «μέλους της οικογένειας», (που προηγουμένως περιοριζόταν στον/στη σύζυγο, τους κατιόντες κάτω των 21 ετών ή τα συντηρούμενα παιδιά και στους συντηρούμενους ανιόντες), προκειμένου να συμπεριλάβει τον (τη) σύντροφο με τον (την) οποίο(-α) ο πολίτης της Ένωσης έχει σχέση καταχωρημένης συμβίωσης, εφόσον η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής αναγνωρίζει τη σχέση καταχωρημένης συμβίωσης ως ισοδύναμη προς τον γάμο. Ανεξαρτήτως της ιθαγένειάς τους, τα εν λόγω μέλη οικογενείας έχουν δικαίωμα διαμονής στην ίδια χώρα με τον εργαζόμενο.

### 2. Απασχόληση

Ο κανονισμός 492/2011 ορίζει κανόνες για την απασχόληση, την ισότητα μεταχείρισης και τις οικογένειες των εργαζομένων. Κάθε πολίτης κράτους μέλους έχει το δικαίωμα να αναζητεί εργασία στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία που ισχύει για τους ημεδαπούς εργαζόμενους. Τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να εφαρμόζουν πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις, όπως ο περιορισμός



των προσφορών εργασίας σε υπηκόους ή η απαίτηση γλωσσικών δεξιοτήτων που υπερβαίνουν το επίπεδο που είναι εύλογο και απαραίτητο για τη συγκεκριμένη θέση εργασίας. Εκτός αυτού, ο μετακινούμενος εργαζόμενος δικαιούται να λάβει την ίδια βοήθεια από την εθνική υπηρεσία εύρεσης εργασίας όπως και οι πολίτες του κράτους μέλους υποδοχής και έχει επίσης το δικαίωμα να παραμείνει στη χώρα υποδοχής για χρονικό διάστημα που επαρκεί για την αναζήτηση εργασίας, την υποβολή αίτησης για μια θέση απασχόλησης και την πρόσληψή του. Το δικαίωμα αυτό ισχύει εξίσου για όλους τους εργαζόμενους από άλλα κράτη μέλη, είτε πρόκειται για μόνιμους, είτε για εποχικούς ή μεθοριακούς εργαζόμενους ή παρόχους υπηρεσιών.

Ωστόσο, οι κανόνες αυτοί δεν ισχύουν για τους αποσπασμένους εργαζόμενους, καθώς στην περίπτωση αυτή δεν γίνεται χρήση του δικαιώματός τους στην ελεύθερη κυκλοφορία: αντιθέτως, πρόκειται για περίπτωση χρήσης του δικαιώματος στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από την πλευρά των εργοδοτών, με στόχο την απόσπαση εργαζομένων στο εξωτερικό σε προσωρινή βάση. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι προστατεύονται από την οδηγία για την απόσπαση εργαζομένων (οδηγία (ΕΕ) 2018/957 για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ), η οποία προβλέπει τους ίδιους μισθολογικούς κανόνες με τους τοπικούς εργαζόμενους της χώρας υποδοχής και ρυθμίζει την περίοδο μετά την οποία εφαρμόζεται το εργατικό δίκαιο της χώρας υποδοχής (2.1.13).

Όσον αφορά τις συνθήκες εργασίας και απασχόλησης στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής, οι υπήκοοι κράτους μέλους που εργάζονται σε άλλο κράτος μέλος διαθέτουν τα ίδια κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα και πρόσβαση στη στέγαση με τους ημεδαπούς εργαζόμενους. Επιπλέον, δικαιούνται ίση μεταχείριση ως προς την άσκηση των συνδικαλιστικών δικαιωμάτων.

Οι κανόνες κατά των διακρίσεων εφαρμόζονται και στα παιδιά των μετακινούμενων εργαζομένων. Τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνουν τα παιδιά αυτά να παρακολουθούν την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση για να διευκολύνεται η ένταξή τους.

Τέλος, το άρθρο 35 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ παρέχει ρητά στα κράτη μέλη την εξουσία, σε περίπτωση κατάχρησης ή απάτης, να ανακαλούν οποιοδήποτε δικαίωμα αναγνωριζόμενο από την οδηγία.

### **3. Νομολογία για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων**

Μετά τη θέσπιση της ιθαγένειας της ΕΕ, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει βελτιώσει την ερμηνεία της οδηγίας σε διάφορες περιπτώσεις της νομολογίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Μια ειδική διαδικτυακή βάση δεδομένων της Επιτροπής παρουσιάζει τη νομολογία σε αυτόν τον τομέα.

Όσον αφορά τη διαμονή, τα άτομα που αναζητούν εργασία έχουν δικαίωμα διαμονής για διάστημα που υπερβαίνει τους έξι μήνες (ΔΕΕ, υπόθεση C-292/89 Antonissen) χωρίς να πρέπει να πληρούν κάποιους όρους, εάν εξακολουθούν να αναζητούν απασχόληση στο κράτος μέλος υποδοχής και έχουν «πραγματικές πιθανότητες» εύρεσης εργασίας.

Άλλες υποθέσεις αφορούν την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει επεκτείνει την πρόσβαση στους πολίτες της ΕΕ που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος (υποθέσεις C-184/99 Grzelczyk, C-224/98 D'Hoop).



Το καθεστώς των ατόμων που αναζητούν εργασία για πρώτη φορά έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονων συζητήσεων, δεδομένου ότι τα άτομα δεν είναι εργαζόμενοι ώστε να διατηρήσουν αυτό το καθεστώς. Στις υποθέσεις C-138/02 Collins και C-22/08 Βάτσουρας, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε ότι οι εν λόγω πολίτες της ΕΕ είχαν δικαίωμα ίσης πρόσβασης σε οικονομικό όφελος που είχε ως στόχο να διευκολύνει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας για όσους αναζητούν εργασία· το όφελος αυτό δεν περιλαμβάνεται επομένως στις «κοινωνικές παροχές», η πρόσβαση στις οποίες απαγορεύεται σύμφωνα με την οδηγία 2004/38/ΕΚ. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν την ύπαρξη πραγματικού δεσμού μεταξύ του ατόμου που αναζητεί εργασία και της αγοράς εργασίας του εν λόγω κράτους μέλους.

#### **B. Περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας**

Η Συνθήκη επιτρέπει στα κράτη μέλη να αρνηθούν σε υπήκοο της ΕΕ την είσοδο ή τη διαμονή στο έδαφός τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Τα μέτρα αυτά πρέπει να θεμελιώνονται με βάση την προσωπική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ατόμου, η οποία πρέπει να συνιστά αρκούντως σοβαρή και άμεση απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος του κράτους. Στο πλαίσιο αυτό, η οδηγία 2004/38/ΕΚ προβλέπει επίσης μια σειρά από διαδικαστικές εγγυήσεις.

Δυνάμει του άρθρου 45 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων δεν εφαρμόζεται προκειμένου περί απασχολήσεως στη δημόσια διοίκηση, αν και η παρέκκλιση αυτή έχει ερμηνευτεί κατά πολύ περιοριστικό τρόπο από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο μόνον εκείνες οι θέσεις που περιλαμβάνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας και την ευθύνη για τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του οικείου κράτους (όπως η εσωτερική ή εξωτερική ασφάλειά του) μπορούν να περιοριστούν στους πολίτες του κράτους.

Κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου μετά την προσχώρηση νέων κρατών μελών, μπορεί να ισχύσουν ορισμένες διατάξεις οι οποίες περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων από, προς και μεταξύ αυτών των κρατών μελών. Επί του παρόντος δεν ισχύουν μεταβατικές περίοδοι, δεδομένου ότι οι τελευταίοι περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας για τους Κροάτες υπηκόους έληξαν την 1η Ιουλίου 2020.

#### **Γ. Μέτρα για τη στήριξη της ελεύθερης κυκλοφορίας**

Η ΕΕ έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την κινητικότητα των εργαζομένων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται:

- Το σύστημα αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων που έχουν συμπληρωθεί σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ έχει μεταρρυθμιστεί με σκοπό να εναρμονιστεί και να διευκολυνθεί η διαδικασία. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει την αυτόματη αναγνώριση ορισμένων επαγγελματών στον τομέα της υγείας καθώς και των αρχιτεκτόνων ([οδηγία 2013/55/ΕΕ](#) για την τροποποίηση της οδηγίας 2005/36/ΕΚ [2.1.6](#)).
- Η έκδοση ευρωπαϊκής επαγγελματικής ταυτότητας το 2016, για να ελεγχθεί η διαδικασία ηλεκτρονικής αναγνώρισης για επιλεγμένα νομοθετικώς κατοχυρωμένα επαγγέλματα.
- Ο συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, περιλαμβανομένης της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων κοινωνικής προστασίας, χάρη στον



[κανονισμό \(ΕΚ\) αριθ. 883/2004](#) και τον κανονισμό εφαρμογής [\(ΕΚ\) αριθ. 987/2009](#), που επί του παρόντος τελεί υπό αναθεώρηση ([2.3.4](#)).

- Η Ευρωπαϊκή Κάρτα Ασφάλισης Ασθένειας (2004) ως απόδειξη ασφάλισης σύμφωνα με τον κανονισμό αριθ. 883/2004 και η οδηγία για τη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη ([οδηγία 2011/24/ΕΕ](#)).
- Βελτιωτικές ρυθμίσεις στην απόκτηση και τη διατήρηση δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης ([οδηγία 2014/50/ΕΕ](#)).
- Η υποχρέωση να διασφαλίζονται οι δικαστικές διαδικασίες για την παροχή έννομης προστασίας στους εργαζομένους που υφίστανται διακρίσεις και να ορίζονται φορείς που προωθούν και παρακολουθούν την ίση μεταχείριση ([οδηγία 2014/54/ΕΕ](#)).

Η Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας (ΕΑΕ), μια πρωτοβουλία στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, συστάθηκε στις 31 Ιουλίου 2019. Κύριοι στόχοι της είναι να εξασφαλίσει καλύτερη επιβολή των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού και τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, να παράσχει υπηρεσίες υποστήριξης στους μετακινούμενους εργαζομένους και εργοδότες, να στηρίξει τον συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών στο πλαίσιο της διασυνοριακής επιβολής, συμπεριλαμβανομένων των κοινών επιθεωρήσεων και της διαμεσολάβησης για την επίλυση διασυνοριακών διαφορών, και να προωθήσει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας.

Ο Οργανισμός ενσωματώνει ή απορροφά διάφορες προηγούμενες ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες συναφείς με την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, ιδίως την πύλη για την επαγγελματική κινητικότητα, το EURES (Ευρωπαϊκές Υπηρεσίες Απασχόλησης), ([2.3.3](#)) και την ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας.

Η πανδημία COVID-19, η οποία έπληξε την ΕΕ στις αρχές του 2020, επέφερε άνευ προηγουμένου περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, ιδίως ως αποτέλεσμα της επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Κατά συνέπεια, οι μεθοριακοί, εποχιακοί και αποσπασμένοι εργαζόμενοι ήρθαν αντιμέτωποι με αυξημένη ανεργία και σοβαρά προβλήματα μετεγκατάστασης. Τον Μάρτιο του 2020, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κατά τη διάρκεια της έξαρσης της νόσου COVID-19, οι οποίες συμπληρώθηκαν από περαιτέρω κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των επαγγελματιών του τομέα της υγείας και των εποχιακών εργαζομένων τον Μάιο και τον Ιούλιο του 2020 αντίστοιχα. Στις 12 Οκτωβρίου 2020, το Συμβούλιο εξέδωσε σύσταση για μια συντονισμένη προσέγγιση όσον αφορά τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, στην οποία περιέχονται διατάξεις σχετικά με την απαλλαγή από τις απαιτήσεις καραντίνας για τους εργαζομένους σε θέσεις κρίσιμης σημασίας.



## Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνιζε ανέκαθεν ότι η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να συντονίσουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να προωθήσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Με το [ψήφισμά του, της 16ης Ιανουαρίου 2014, σχετικά με τον σεβασμό του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας στην ΕΕ](#), το Κοινοβούλιο υπενθύμισε ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας για σκοπούς εργασίας δεν θα πρέπει να συνδέεται με την κατάχρηση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και ζήτησε από τα κράτη μέλη να απέχουν από οποιαδήποτε ενέργεια θα μπορούσε να επηρεάσει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Το Κοινοβούλιο υποστήριξε τη σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας (στο [νομοθετικό ψήφισμά του της 16ης Απριλίου 2019](#)). Άσκησε πιέσεις για τη δημιουργία ενιαίας πύλης ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς και για τη δυνατότητα να προτείνει η Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας με δική της πρωτοβουλία τη διεξαγωγή κοινών επιθεωρήσεων. Επιπλέον, προσέθεσε τη συνεργασία για την αδήλωτη εργασία στα βασικά της καθήκοντα, διασφαλίζοντας έτσι ότι η ευρωπαϊκή πλατφόρμα για την αντιμετώπιση της αδήλωτης εργασίας (η οποία ιδρύθηκε το 2016 με ισχυρή υποστήριξη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) συνεχίζει τις δραστηριότητές της.

Στο [ψήφισμά του της 17ης Απριλίου 2020 σχετικά με τη συντονισμένη δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση της πανδημίας COVID-19 και των συνεπειών της](#), το Κοινοβούλιο ζήτησε να συνεχίσουν να διασχίζουν τα σύνορα οι εποχιακοί και μεθοριακοί εργαζόμενοι, ιδίως σε τομείς καίριας σημασίας. Στις 19 Ιουνίου 2020, το Κοινοβούλιο ενέκρινε [ψήφισμα σχετικά με την ευρωπαϊκή προστασία των διασυνοριακών και εποχιακών εργαζομένων στο πλαίσιο της κρίσης της νόσου COVID-19](#).

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

