



## 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 a munci într-un alt stat membru și 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).

### 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 încadrarea în muncă, la remunerare și în privința celorlalte condiții de muncă și angajare. În plus, articolul prevede că lucrătorii din UE au dreptul de a accepta ofertele de muncă care li se fac, de a circula liber în interiorul țării, de a se stabili pentru a lucra și de a rămâne după încheierea contractului în anumite condiții.

### REALIZĂRI

Conform datelor Eurostat, în 2019, 3,3 % din cetățenii UE de vârstă activă (20-64 de ani) locuiau într-o altă țară a UE decât cea ai cărei cetățeni sunt, față de 2,4 % în 2009. Ponderea cetățenilor mobili din UE variază foarte mult de la un stat membru la altul, de la 0,8 % în cazul Germaniei, până la 19,4 % în cazul României. Rata de ocupare a forței de muncă în rândul acestor cetățeni mobili din UE a fost mai ridicată (75,5 %) decât în rândul celor cu reședința în țara de cetățenie (73,1 %).

#### 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 nr. 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 nr. 492/2011 privind libera circulație a lucrătorilor](#) și [Regulamentul 2019/1149 de instituire a unei Autorități Europene a Muncii](#).

## 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 valabil. 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 pentru o perioadă de peste trei luni al cetățenilor Uniunii este în continuare 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. Și studenții și persoanele care urmează cursuri de formare profesională au drept de ședere; la fel 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 căsătoriei. Indiferent de cetățenia pe care o dețin, acești membri ai familiei au drept de ședere în țara în care se află lucrătorul.

## 2. Încadrarea în muncă

Regulamentul nr. 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 cetățeni 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 cetățenii 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 în același fel 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, întrucât aceștia nu fac uz de drepturile la liberă circulație: în schimb, angajatorii sunt cei care își exercită libertatea de a presta servicii, detașând temporar 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, cetățenii 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 Directiva 2004/38/CE 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 (CJUE, 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; aceste prestații nu pot fi considerate, prin urmare, „asistență socială”, la care accesul este exclus în temeiul Directivei 2004/38/CE. 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 temeiul articolului 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 locurile 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 nu sunt în vigoare perioade de tranziție, ultimele restricții privind libera circulație a cetățenilor croați fiind eliminate la 1 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 din sectorul sănătății și a arhitecților ([Directiva 2013/55/UE](#) de modificare a Directivei 2005/36/CE [2.1.6](#));
- înființarea, 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, inclusiv transferabilitatea drepturilor la protecție socială, datorită [Regulamentului \(CE\) nr. 883/2004](#) și [Regulamentului \(CE\) 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](#));
- îmbunătățirea dobândirii și păstrării drepturilor la pensie suplimentară ([Directiva 2014/50/UE](#));
- obligația de a pune proceduri judiciare pentru căi de atac la dispoziția lucrătorilor discriminați și de a numi organisme care promovează și monitorizează egalitatea de tratament ([Directiva 2014/54/UE](#)).

Autoritatea Europeană a Muncii (ELA), o inițiativă în cadrul Pilonului european al drepturilor sociale, a fost instituită la 31 iulie 2019. Principalele sale obiective sunt de a asigura mai bine respectarea normelor UE privind mobilitatea forței de muncă și coordonarea securității sociale, de a furniza servicii de asistență pentru lucrătorii mobili și angajatori, de a sprijini coordonarea între statele membre în asigurarea respectării normelor la nivel transfrontalier, inclusiv inspecțiile comune și medierea pentru soluționarea litigiilor transfrontaliere, precum și de a promova cooperarea între statele membre în ceea ce privește combaterea muncii nedeclarate.

Agenția integrează sau absoarbe diverse inițiative europene anterioare relevante pentru mobilitatea forței de muncă, în special portalul mobilității pentru ocuparea forței



de muncă, EURES (servicii europene pentru ocuparea forței de muncă) ([2.3.3](#)) și platforma europeană împotriva muncii nedeclarate.

Pandemia de COVID-19, care a lovit UE la începutul anului 2020, a dus la restricții fără precedent asupra liberei circulații a forței de muncă în statele membre ale UE, mai ales în urma reintroducerii controalelor la frontierele interne. În consecință, lucrătorii transfrontalieri, sezonieri și detașați s-au confruntat cu o creștere a șomajului și cu probleme grave legate de relocare. În martie 2020, Comisia a emis orientări privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor în timpul epidemiei de COVID-19, completate de orientări suplimentare privind libera circulație a personalului medico-sanitar și a lucrătorilor sezonieri în mai și, respectiv, iulie 2020. La 12 octombrie 2020, Consiliul a adoptat o recomandare referitoare la o abordare coordonată a restricționării liberei circulații ca răspuns la pandemia de COVID-19, care conține dispoziții privind renunțarea la cerințele de carantină pentru lucrătorii esențiali.

## 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 ar trebui asociat cu utilizarea abuzivă a sistemelor de securitate socială și a solicitat statelor membre să nu întreprindă nicio acțiune care ar putea aduce atingere dreptului la liberă circulație.

Parlamentul a sprijinit înființarea unei Autorități Europene a Muncii (în [rezoluția sa legislativă din 16 aprilie 2019](#)). A insistat pentru crearea unui portal unic al liberei circulații și pentru ca ELA să aibă posibilitatea să propună inspecții comune din proprie inițiativă. În plus, Parlamentul a inclus cooperarea pentru combaterea muncii nedeclarate printre obiectivele sale principale, 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.

În [rezoluția sa din 17 aprilie 2020 referitoare la acțiunea coordonată a UE pentru combaterea pandemiei de COVID-19 și a consecințelor sale](#), Parlamentul a solicitat ca deplasările transfrontaliere să fie în continuare nerestricționate pentru lucrătorii sezonieri și transfrontalieri, în special în sectoarele esențiale. La 19 iunie 2020, Parlamentul a adoptat o [rezoluție referitoare la protecția europeană a lucrătorilor transfrontalieri și sezonieri în contextul crizei provocate de COVID-19](#).

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

