LIBERA CIRCULAȚIE A LUCRĂTORILOR

Una dintre cele patru libertăți de care se bucură cetățenii UE este libera circulație a lucrătorilor. Aceasta implică dreptul lucrătorilor la liberă circulație și ședere, drepturile de intrare și ședere pentru membrii familiilor lor, precum și dreptul de muncă într-un alt stat membru și dreptul de a beneficia de un tratament egal celui aplicat cetățenilor respectivului stat membru. În unele țări se aplică restricții pentru cetățenii din statele membre care au aderat recent la UE. Normele referitoare la accesul la prestații sociale se bazează, în prezent, în special pe jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

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; Regulamentul (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și Regulamentul (CE) nr. 987/2009 de punere în aplicare a acestuia.

Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

OBIECTIVE

Libera circulație a lucrătorilor este unul dintre principiile fondatoare ale UE, este prevăzută la articolul 45 din TFUE și constituie un drept fundamental al lucrătorilor. Aceasta presupune eliminarea oricărei discriminări bazate pe cetățenie a lucrătorilor din statele membre în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă și de angajare.

REALIZĂRI

La sfârșitul anului 2012, potrivit datelor Eurostat, 2,8% dintre cetățenii Uniunii (14,1 milioane de persoane) locuiau în alte state membre decât cele ale căror cetățeni sunt. Conform unui sondaj Eurobarometru din 2010, 10% dintre persoanele din UE chestionate au declarat că, la un moment dat în trecut, au locuit și au lucrat în altă țară, în timp ce 17% și-au manifestat intenția de a profita de dreptul la libera circulație în viitor.

A. Regimul general actual în materie de liberă circulație

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. Acesta are dreptul de a primi din partea oficiului național pentru ocuparea forței de muncă același sprijin ca și resortisanții statului membru gazdă, fără nicio discriminare în temeiul cetățeniei, și are, de asemenea, 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 furnizori de servicii. Lucrătorii nu pot fi discriminați în ceea ce privește, de pildă, cerințele legate de limbă, care nu trebuie să depășească ceea ce este rezonabil și necesar pentru locul de muncă în cauză.

Aceste reguli nu se aplică lucrătorilor detașați, care nu se prevalează de drepturile lor de liberă circulație: de fapt, în acest caz angajatorii își exercită drepturile de a furniza servicii în străinătate, detașând temporar o parte din lucrători pe teritoriul altor state membre. Singurele acte legislative care protejează drepturile lucrătorilor detașați sunt Directiva privind detașarea lucrătorilor (Directiva 96/71/CE), care instituie un set de termeni și condiții minime privind angajarea în statul membru gazdă și Directiva de punere în aplicare a Directivei privind detașarea lucrătorilor (Directiva 2014/67/UE), care introduce dispoziții menite să prevină eventualele prejudicii suferite de prestatorii de servicii locali ca urmare a nivelului mai scăzut al prețurilor practicate de prestatorii de servicii străini pentru aceleași servicii.

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, orice cetățean al UE are drept de ședere pe teritoriul unui alt stat membru, necondiționat și fără a trebui să îndeplinească nicio formalitate. 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 de ședere al lucrătorilor migranți pentru o perioadă de peste trei luni face în continuare obiectul unor condiții, care variază în funcție de statutul lucrătorului: pentru a beneficia de dreptul de ședere, cetățenii UE care nu desfășoară activități salariate sau activități independente trebuie să dispună de suficiente resurse, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, precum și să dețină o asigurare medicală. Cetățenii Uniunii primesc dreptul de ședere permanentă în statul membru gazdă, după o perioadă de cinci ani de ședere legală neîntreruptă.

Directiva 2004/38/CE a modificat Regulamentul 1612/68/CEE cu privire la reîntregirea familiei și a extins definiția de „membru al familiei” (limitată anterior la soț/soție, descendenți sub vârsta de 21 de ani sau copii aflați în întreținere și ascendenți aflați în întreținere) pentru a include parteneri înregistrați, dacă legislația statului membru gazdă consideră că un parteneriat înregistrat este echivalentul unei căsătorii. Indiferent de cetățenia pe care o dețin, acești membri ai familiei au dreptul de ședere în aceeași țară cu lucrătorul.

2. Ocuparea forței de muncă

În ceea ce privește condițiile de muncă și de încadrare în muncă de pe teritoriul statului membru gazdă, lucrătorii care sunt resortisanți ai altui stat membru nu pot fi tratați diferit de lucrătorii naționali din cauza cetățeniei lor. Aceasta se aplică în special în cazul chestiunilor legate de recrutare, concediere și remunerare, precum și măsurilor de formare și reconversie profesională. Resortisanții unui stat membru care lucrează în alt stat se bucură de aceleași drepturi în materie de prestații sociale și beneficii fiscale, precum și de acces la locuințe ca lucrătorii naționali și au dreptul la egalitate de tratament în ceea ce privește exercitarea drepturilor sindicale.

Dreptul de a rămâne pe teritoriul statului membru gazdă după încetarea activității salariate este consacrat prin dispozițiile Directivei 2004/38/CE. Persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă beneficiază de dreptul 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; în acest interval de timp persoanele respective nu pot fi expulzate. După dobândirea dreptului de ședere permanentă în statul membru gazdă, cetățenii Uniunii nu mai sunt supuși niciunei condiții (cum ar fi cea legată de mijloacele financiare suficiente), însă pot, dacă este necesar, să apeleze la serviciile de asistență socială din statul membru gazdă, la fel ca resortisanții acestui stat.

De la introducerea cetățeniei UE, CJUE a extins accesul la prestațiile sociale pentru cetățenii UE care își au reședința într-un alt stat membru (cauzele C-184/99 Grzelczyk, C-224/98 D'Hoop). Statutul persoanelor care se află în căutarea unui loc de muncă pentru prima dată face în prezent obiectul unor dezbateri aprinse, întrucât persoanele în cauză nu au, în statele membre gazdă, statutul de lucrători. În cauzele C-138/02 Collins și C-22/08 Vatsouras, CJUE a statuat că acești cetățeni ai UE trebuie să beneficieze de un acces egal la prestațiile de natură financiară menite să faciliteze accesul la un loc de muncă pe piața muncii din statul membru gazdă; ținând seama de faptul că accesul acestor cetățeni la asistență socială este exclus în temeiul Directivei 2004/38/CE, prestațiile sus-menționate nu pot fi considerate, prin urmare, „asistență socială". Totuși, statele membre pot impune condiția existenței unei legături reale între persoana aflată în căutarea unui loc de muncă și piața muncii din statul membru respectiv. CJUE a oferit clarificări suplimentare privind situația lucrătorilor care au desfășurat activități salariate în trecut în hotărârea sa adoptată în Cauza Alimanovic (C-67/14). Persoanele vizate de hotărârea în cauză au fost încadrate în muncă o anumită perioadă de timp și și-au păstrat ulterior statutul de lucrători timp de șase luni de la încetarea raporturilor de muncă [articolul 7 alineatul (3) litera (c) din directivă]. Cu toate acestea, Curtea a statuat că, după expirarea acestei perioade, cetățenii UE pot să invoce egalitatea de tratament cu resortisanții statului membru gazdă și, în consecință, să se prevaleze de dreptul lor la asistență socială numai dacă șederea lor în statul membru în cauză îndeplinește condițiile prevăzute de directivă. Deși articolul 14 alineatul (4) litera (b) din directivă interzice expulzarea unor cetățeni ai UE aflați în șomaj, câtă vreme aceștia se află în căutarea unui loc de muncă, articolul 24 alineatul (2) prevede în mod expres faptul că un stat membru este în măsură să refuze să acorde asistență socială cetățenilor UE al căror drept de ședere este întemeiat exclusiv pe dispoziția privind interzicerea expulzării. CJUE a precizat, de asemenea, faptul că, spre deosebire de deciziile de expulzare în cazul cărora situația individuală a cetățenilor respectivi ai UE trebuie să fie luată în considerare, în ceea ce privește accesul la asistența socială nu este necesar să se realizeze o astfel de evaluare individuală.

Pe de altă parte, în cazul cetățenilor UE care sunt inactivi din punct de vedere economic se poate invoca faptul că accesul la prestații este rezervat exclusiv persoanelor cu drept de ședere legală – care presupune, de fapt, existența unor resurse suficiente. Cu toate acestea, CJUE a stabilit în cauza Brey (C-140/12) că simplul fapt de a solicita o prestație nu este suficient pentru a demonstra că o persoană nu dispune de resurse suficiente, precum și că, pentru a evalua sarcina pe care o presupune acordarea unor prestații pentru sistemul național de asistență socială, este necesar să se țină seama de circumstanțele specifice ale fiecărui caz în parte. În cauza Brey, CJUE a confirmat jurisprudența stabilită în urma soluționării cauzei Trojani (C-456/02), conform căreia, câtă vreme un cetățean inactiv din punct de vedere economic nu a fost expulzat, acesta își păstrează dreptul de a beneficia de un tratament egal în ceea ce privește prestațiile sociale. Cu toate acestea, o hotărâre recentă a CJUE reprezintă o deviere considerabilă de la această jurisprudență, întrucât hotărârea respectivă anulează dreptul de a beneficia de prestații sociale în cazul unui cetățean inactiv al UE care a intrat pe teritoriul statului membru gazdă doar cu scopul de a solicita prestații (cauza C-333/13 Dano): hotărârea stipula că dreptul la un tratament egal, care include accesul la prestații, presupune faptul că solicitantul are drept de ședere legală în temeiul Directivei 2004/38/CE, condiție pe care solicitantul din cauza menționată nu o îndeplinea, deoarece nu dispunea de resurse suficiente. Prin adoptarea acestei

hotărâri, se poate considera că Curtea intenționează să ofere statelor membre posibilitatea de a anula, în anumite cazuri, dreptul de acces egal la asistență socială, fără a fi necesară anularea dreptului de ședere al cetățeanului inactiv. Această nouă abordare ar putea aduce atingere coeziunii sociale în statele membre gazdă, deoarece implică apariția unei subclase de cetățeni ai UE, care nu pot fi expulzați, însă care nu pot beneficia de asistența socială la care au dreptul resortisanții statului membru în cauză aflați într-o situație similară.

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.

B. Restricții privind libera circulație

Tratatul permite unui stat membru să refuze unui cetățean al Uniunii dreptul de intrare și ședere din motive ce țin de ordinea publică, siguranța publică sau sănătatea publică. Măsurile respective 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 ocupării forței de muncă în 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 unei perioade de tranziție, după aderarea noilor state membre, se pot aplica anumite condiții care restricționează libera circulație a lucrătorilor din, către și între aceste state membre. Aceste restricții nu au drept obiect călătoriile în străinătate sau activitățile independente și pot fi diferite de la un stat membru la altul. Perioadele de tranziție rămase, aplicabile în urma aderării, în 2007, a Bulgariei și României, au expirat la 1 ianuarie 2014. În prezent există perioade de tranziție pentru resortisanții croați, care trebuie să expire până cel târziu în iulie 2020.

C. Măsuri pentru încurajarea liberei circulații

Ca principiu de bază, orice cetățean al UE ar trebui să-și poată practica liber profesia în orice stat membru. Cu toate acestea, punerea în practică a acestui principiu este de multe ori împiedicată de cerințe naționale privind accesul la anumite profesii în statul membru gazdă. Sistemul de recunoaștere a calificărilor profesionale a fost reformat în vederea sporirii flexibilității pe piața forței de muncă și pentru încurajarea recunoașterii automate a calificărilor profesionale. Directiva 2005/36/CE (astfel cum a fost actualizată prin Directiva 2013/55/UE) privind recunoașterea calificărilor profesionale consolidează și actualizează cele 15 directive existente care acoperă aproape toate normele în materie de recunoaștere (a se vedea 3.1.5) și prevede caracteristici novatoare, cum ar fi cardul profesional european și evaluarea reciprocă a profesiilor reglementate.

Rețeaua de cooperare EURES (rețeaua de servicii europene pentru ocuparea forței de muncă) reprezintă o platformă de cooperare la care participă Comisia și serviciile publice de ocupare a forței de muncă ale statelor membre ale SEE și ale altor organizații partenere, precum și ale Elveției (a se vedea 5.10.3). Începând din 2014, EURES își va îmbunătăți instrumentele de autoservire de pe platforma digitală, astfel încât să devină un portal al mobilității ocupării forței de muncă real, la nivel european, și să dezvolte programe de mobilitate specifice care să completeze niște lacune concrete de pe piața forței de muncă.

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

— un card european de asigurări sociale de sănătate și o directivă privind asistența medicală transfrontalieră;

— coordonarea sistemelor de securitate socială prin Regulamentul (CE) nr. 883/2004 și prin Regulamentul (CE) nr. 987/2009 de punere în aplicare a acestuia (a se vedea 5.10.4);

— adoptarea în aprilie 2014 a Directivei 2014/50/UE privind cerințele minime de creștere a mobilității lucrătorilor între statele membre prin îmbunătățirea dobândirii și a păstrării drepturilor la pensie suplimentară;

— Comunicarea Comisiei din 2010 intitulată „Reafirmarea liberei circulații a lucrătorilor: drepturi și evoluții majore# și Comunicarea Comisiei din 2013 intitulată „Libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene și a familiilor acestora: cinci acțiuni pentru a produce rezultate notabile", care au fost urmate de îndrumările prezentate în ianuarie 2014 privind aplicarea „testului privind reședința obișnuită" și de îndrumările prezentate în septembrie 2014 privind abordarea problemei căsătoriilor de conveniență;

— adoptarea, în aprilie 2014, a Directivei 2014/54/UE privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul libertății de circulație a lucrătorilor, care prevede în mod specific noi căi de atac pentru lucrătorii discriminați, care includ concilierea și medierea, precum și instituirea în fiecare stat membru a unor organisme având misiunea de a apăra drepturile lucrătorilor și de a furniza către lucrătorii din Uniune asistență juridică independentă sau alte tipuri de asistență, acționând drept puncte de contact și menținând legătura cu alte puncte de contact similare din alte state membre, pentru a coopera și a partaja informațiile relevante.

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European consideră că toate subiectele legate de ocuparea forței de muncă se numără printre prioritățile UE și a subliniat întotdeauna că UE și statele membre ar trebui să-și coordoneze eforturile în acest scop și să promoveze libera circulație a lucrătorilor ca unul dintre obiectivele unei piețe interne finalizate. Parlamentul European joacă un rol dinamic în stabilirea și îmbunătățirea pieței interne și a sprijinit întotdeauna în mod activ eforturile Comisiei în acest domeniu.

La 25 octombrie 2011, Parlamentul European a adoptat Rezoluția referitoare la promovarea mobilității lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene, ca răspuns la Comunicarea Comisiei pe aceeași temă, rezoluție în care reafirmă importanța promovării mobilității lucrătorilor și abordează subiecte cum ar fi îndepărtarea obstacolelor din calea mobilității, abordarea aspectelor administrative și juridice și corelarea mobilității cu alte politici. La 15 decembrie 2011, având în vedere menținerea restricțiilor de pe piața forței de muncă pentru resortisanții români și bulgari, Parlamentul a adoptat Rezoluția referitoare la libera circulație a lucrătorilor în Uniunea Europeană, în care își exprimă opinia potrivit căreia mobilitatea lucrătorilor în cadrul UE nu ar trebui niciodată considerată ca o amenințare la adresa piețelor naționale ale forței de muncă. 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 (a se vedea de asemenea hotărârea CJUE în cauza C-413/01, Ninni-Orasche), solicitând statelor membre să se abțină de la orice acțiuni care ar putea aduce atingere dreptului la liberă circulație.

În ceea ce privește coordonarea sistemelor de securitate socială, în Rezoluția sa din ianuarie 2014 referitoare la protecția socială pentru toți, Parlamentul European invită Comisia să revizuiască

legislația și să monitorizeze punerea în aplicare și coordonarea sistemelor de securitate socială, pentru a proteja drepturile la prestații ale lucrătorilor migranți din UE.

Marion Schmid-Drüner
10/2015