

EXPUNERE DE MOTIVE

Titlul propunerii legislative

Lege privind unele măsuri pentru îmbunătățirea exercitării pe teritoriul României a drepturilor conferite în contextul liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene

Descrierea situației actuale

Context european

Libera circulație a lucrătorilor este un principiu fundamental stipulat în Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (TFUE). Astfel, articolul 45 din TFUE se aplică direct în ordinea juridică națională a statelor membre în limitele care rezultă din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) și în conformitate cu modalitățile stabilite în legislația secundară a Uniunii Europene, conferind cetățenilor Uniunii Europene dreptul de a se deplasa în alt stat membru în interes profesional, de a-și căuta un loc de muncă, de a accepta oferte de locuri de muncă, de a lucra într-un stat membru fără a avea nevoie de un permis de muncă, de a locui într-un stat membru al Uniunii Europene în acest scop și de a rămâne în statul membru respectiv inclusiv după încetarea contractului de muncă.

Regulamentul (UE) nr. 492/2011 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii reglementează în detaliu drepturile care decurg din libertatea de circulație a lucrătorilor și, printre altele, definește domeniile specifice în care este interzisă discriminarea pe motiv de cetățenie. Regulamentul (UE) nr. 492/2011 este, de asemenea, un instrument juridic care, prin natura sa, este aplicabil în mod direct în toate statele membre.

Libera circulație a lucrătorilor oferă cetățenilor Uniunii, indiferent de reședința acestora, dreptul de a circula liber în alt stat membru pentru a lucra și/sau a locui acolo în interes profesional și îi protejează împotriva discriminării pe motiv de cetățenie în ceea ce privește accesul la muncă, condițiile de muncă și de încadrare în muncă, în special cu privire la remunerare, concediere, impozitare și avantaje sociale, asigurându-le un tratament egal în raport cu resortisanții statului membru respectiv, în temeiul dreptului intern, al practicii naționale și al contractelor colective de muncă aplicabile.

Cu toate acestea, exercitarea efectivă a libertății de circulație a lucrătorilor este încă o provocare majoră și, de foarte multe ori, lucrătorii din Uniune nu își cunosc pe deplin drepturile sau încă se confruntă cu restricții sau obstacole nejustificate în calea exercitării dreptului lor la liberă circulație. Deși dispozițiile art. 45 TFUE și prevederile Regulamentului nr. 492/2011 sunt direct aplicabile, la nivelul Uniunii Europene se constată o nevoie de îmbunătățire a mecanismelor de punere în aplicare efectivă a principiului egalității de tratament pentru lucrătorii din Uniune și membrii familiilor lor care își exercită dreptul la liberă circulație.

Cetățenii statelor membre ale UE care doresc să se deplaseze sau care se deplasează efectiv în interiorul UE în scopul ocupării unui loc de muncă în condiții legale, continuă să se confrunte cu dificultăți în exercitarea drepturilor lor, generate de:

- aplicarea neunitară a legislației UE de către autoritățile publice ale statelor membre în care aceștia se deplasează în scop de muncă;
- aplicarea sau înțelegerea defectuoasă a legislației Uniunii Europene de către angajatori;
- lipsa accesului la informații sau la mijloace care să permită sau să conducă la respectarea drepturilor lucrătorilor mobili.

În acest context, la data de 16 aprilie 2014, a fost adoptată **Directiva 2014/54/UE privind măsurile de**

facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor care are drept scop îmbunătățirea și consolidarea modalităților în care sunt puse în practică normele existente ale Uniunii Europene privind libera circulație a lucrătorilor, prin stabilirea unui cadru general comun de dispoziții adecvate pentru a facilita aplicarea mai eficientă și mai uniformă a drepturilor conferite de legislația Uniunii Europene pentru lucrătorii și membrii familiilor lor care își exercită dreptul la liberă circulație.

Directiva 2014/54/UE se aplică tuturor lucrătorilor care își exercită dreptul la liberă circulație în cadrul UE, precum și membrilor lor de familie, inclusiv persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă. În conformitate cu jurisprudența CJUE privind libera circulație a lucrătorilor, termenul „lucrător” are o semnificație specifică și nu poate să fie încadrat în domeniul de aplicare a definițiilor naționale sau să fie interpretat în mod restrictiv¹. Termenul “lucrător” se referă la orice persoană care exercită o activitate reală și efectivă, pentru care este plătită, sub îndrumarea unei alte persoane și nu se referă la lucrătorii care au fost detașați în cadrul prestării de servicii, nici la lucrătorii migranți din țările terțe.

Directiva 2014/54/UE introduce obligații legale la nivelul tuturor statelor membre pentru:

- a garanta lucrătorilor mobili din UE care se deplasează în scop de muncă în interiorul Uniunii Europene o cale adecvată de atac la nivel național, în sensul că orice lucrător din Uniunea Europeană care consideră că a fost victimă a discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate ar trebui să poată recurge la proceduri administrative și/sau judiciare adecvate pentru a contesta comportamentul discriminatoriu.
- a proteja în continuare lucrătorii, oferind partenerilor sociali, asociațiilor, organizațiilor sau altor persoane juridice care au un interes legitim în promovarea drepturilor la liberă circulație a lucrătorilor posibilitatea de a se angaja în proceduri administrative sau judiciare în numele sau în favoarea lucrătorilor mobili din Uniunea Europeană ale căror drepturi au fost încălcate.
- a institui sau a desemna structuri sau organisme la nivel național, care să promoveze exercitarea dreptului la liberă circulație prin furnizarea de informații, sprijinirea și acordarea de asistență lucrătorilor mobili din Uniunea Europeană care se confruntă cu discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate. Aceste structuri își vor desfășura activitatea de punct de contact față de punctele de contact echivalente din alte state membre, în vederea asigurării cooperării și schimbului de informații.
- a sensibiliza angajatorii, lucrătorii și alte părți interesate, oferindu-le informații relevante ușor accesibile.
- a promova dialogul cu organizațiile neguvernamentale în cauză și cu partenerii sociali.

Directiva 2014/54/UE se aplică următoarelor aspecte care țin de libera circulație a lucrătorilor, menționate la articolele 1 – 10 din Regulamentul (UE) nr. 492/2011:

- a) accesul la locuri de muncă;
- b) condițiile de muncă și de încadrare în muncă, în special în ceea ce privește remunerarea, concedierea, securitatea și sănătatea în muncă și, în cazul în care lucrătorii din Uniune rămân fără un loc de muncă, reintegrarea profesională și reangajarea;
- c) accesul la avantajele sociale și fiscale;
- d) afilierea la organizații sindicale și dreptul de a fi ales în organele reprezentative ale lucrătorilor;
- e) accesul la formare;

¹ Cauza C-75/63 și Cauza C-53/63

- f) accesul la locuințe;
- g) accesul la educație, la cursurile de ucenicie și de formare profesională pentru copiii lucrătorilor din Uniune;
- h) asistența acordată de oficiile forțelor de muncă.

Statele membre au obligația de a asigura transpunerea prevederilor directivei în legislația națională până la data de 21 mai 2016.

Context național

Începând cu data aderării sale la Uniunea Europeană, România asigură punerea directă în aplicare a prevederilor articolului 45 TFUE, precum și cele ale Regulamentului 492/2011.

Conform datelor statistice furnizate de Inspekția Muncii la jumătatea anului 2015, numărul lucrătorilor mobili UE angajați pe teritoriul României este relativ scăzut, datele existente indicând aproximativ 8.800 de cetățeni UE și SEE care lucrează pe teritoriul României.

Legislația națională cu incidență în domeniile care țin de libera circulație a lucrătorilor, menționate la articolele 1 – 10 din Regulamentul (UE) nr. 492/2011 și la care face referire și Directiva 2014/54/UE, a fost inițial analizată și modificată în perioada de preaderare a României, cu scopul eliminării barierelor existente în ceea ce privește cetățenia și naționalitatea pentru cetățenii din statele membre ale UE și SEE.

De asemenea, o nouă analiză a legislației naționale a fost efectuată în perioada 2014 – 2015 din care a rezultat compatibilitatea acesteia cu prevederile legislației Uniunii Europene privind drepturile conferite lucrătorilor sau membrilor lor de familie, cetățenii statelor membre UE și SEE beneficiind de drepturi egale cu cetățenii români atunci când își exercită dreptul la liberă circulație și se angajează pe teritoriul României. În cadrul acestei analize au fost implicate următoarele instituții: Ministerul Muncii și Justiției Sociale, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Educației Naționale, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, Ministerul Justiției, Ministerul Sănătății, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Inspekția Muncii, Agenția Națională pentru Plăți și Inspekție Socială, Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități.

În analiza legislației naționale a fost luată în considerare și jurisprudența adoptată în domeniul liberei circulații a lucrătorilor de către CJUE. Aceasta este extrem de vastă, având o evoluție permanentă și necesită o monitorizare continuă din partea instituțiilor naționale, pentru a permite adaptarea legislației naționale.

Din perspectiva domeniului de aplicare, drepturile conferite de art. 1 – 10 din Regulamentul nr. 492/2011 se aplică cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene și ale Spațiului Economic European care doresc să exercite pe teritoriul României o activitate salarială în calitate de salariați, în baza unui contract individual de muncă, în conformitate cu Legea nr. 53/2003 - Codul Muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Precizăm că activitățile/profesiile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică pot fi desfășurate pe teritoriul României numai de persoane care au cetățenia română (ex. funcționari publici, magistrați, etc.), și nu intră sub incidența prezentului proiect de act normativ.

În considerarea celor menționate anterior, domeniul de aplicare al proiectului de act normativ va viza salariații din Uniune și membrii lor de familie, drept urmare, pe tot cuprinsul textului proiectului de act normativ va fi utilizată această categorie de cetățeni.

Directiva 2014/54/UE conferă statelor membre dreptul să adopte în continuare, ca răspuns la evoluția situației,

acte cu putere de lege și acte administrative în domeniile reglementate de aceasta, diferite de cele existente până la data de 20 mai 2014, cu condiția ca acestea să nu încalce prevederile directivei și, prin urmare, să nu introducă bariere în calea liberei circulații a lucrătorilor mobili ai Uniunii Europene pe teritoriul României.

Respectarea acestei cerințe, precum și a celei privind alinierea permanentă la jurisprudența CJUE din domeniu, presupune constituirea unui mecanism administrativ de cooperare între autoritățile publice naționale responsabile pentru domeniile identificate anterior și monitorizarea permanentă a actelor normative sau administrative care urmează să fie adoptate, după momentul transpunerii directivei, pentru asigurarea compatibilității cu prevederile directivei.

În același timp, din punct de vedere al cerințelor de informare, deși instituțiile naționale furnizează o serie de informații cu privire la drepturile de care beneficiază lucrătorii Uniunii Europene și, după caz, membrii de familie ai acestora, aceste informații nu sunt furnizate în toate cazurile și într-o altă limbă de circulație internațională, sau nu sunt actualizate periodic.

În România, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (CNCD) este autoritatea de stat în domeniul discriminării, autonomă, cu personalitate juridică, garant al respectării și aplicării principiului nediscriminării, în conformitate cu legislația internă în vigoare și cu documentele internaționale la care România este parte. CNCD se află sub control parlamentar și își desfășoară activitatea în mod independent, fără ca aceasta să fie îngăduită sau influențată de către alte instituții ori autorități publice, potrivit prevederilor O.G. nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată. Prerogativele CNCD se manifestă în domenii precum: prevenirea, medierea, investigarea, constatarea și sancționarea faptelor de discriminare, monitorizarea cazurilor de discriminare și acordarea de asistență de specialitate victimelor discriminării. Competențele se exercită la sesizarea unei persoane fizice sau juridice ori din oficiu.

Deși nu este prevăzut în mod expres, criteriul de cetățenie este analizat de către CNCD cu ocazia soluționării unei petiții din prisma sintagmei “orice alt criteriu”, așa cum este aceasta prevăzută de art. 2 alin. (1) din actul normativ național. Singura condiție este ca acest criteriu să fi constituit motivul determinant care a stat la baza săvârșirii faptei de discriminare.

Potrivit art. 3 din O.G. nr.137/2000, dispozițiile acestui act normativ se aplică tuturor persoanelor fizice sau juridice, publice sau private, precum și instituțiilor publice cu atribuții în ceea ce privește condițiile de încadrare în muncă, criteriile și condițiile de recrutare, selectare și promovare, accesul la toate formele și nivelurile de orientare, formarea și perfecționarea profesională, protecția și securitatea socială, serviciile publice sau alte servicii, accesul la bunuri și facilități, sistemul educațional, asigurarea libertății de circulație, asigurarea liniștii și ordinii publice, alte domenii ale vieții sociale.

Astfel, în ceea ce privește legislația și practica națională referitoare la drepturile lucrătorilor mobili ai Uniunii Europene și a membrilor lor de familie, CNCD poate pune la dispoziție orice informații din domeniul specific nediscriminării, precum și date statistice. De asemenea, prin serviciul de asistență, poate acorda potențialelor victime ale discriminării asistență de specialitate în ceea ce privește drepturile conferite prin legislația în vigoare.

În acest context, problematica promovării drepturilor lucrătorilor mobili ai Uniunii Europene, în special aspectele privind libera circulație a lucrătorilor, analiza problemelor cu care se confruntă lucrătorii din Uniune și membrii familiilor lor și examinarea soluțiilor posibile pentru eliminarea situațiilor de discriminare presupune desemnarea CNCD în calitate sa de organism pentru promovarea egalității de tratament și a nediscriminării, ca punct de contact față de punctele de contact echivalente din alte state membre, în vederea cooperării și schimbului de informații, precum și implicarea alături de CNCD a altor instituții la nivel național.

Propunerea legislativă transpune Directiva 2014/54/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor.

Scopul propunerii legislative

Propunerea legislativă are drept scop îmbunătățirea și consolidarea modalităților în care sunt puse în practică normele existente ale UE privind libera circulație a lucrătorilor, prin stabilirea unui cadru general comun de dispoziții adecvate pentru a facilita aplicarea eficientă și unitară a drepturilor conferite de legislația UE pentru lucrătorii și membrii familiilor lor care își exercită dreptul la liberă circulație în scop de muncă pe teritoriul României.

De asemenea, proiectul de act normativ va asigura îmbunătățirea gradului de informare, pe de o parte, a lucrătorilor Uniunii Europene și membrilor lor de familie cu privire la drepturile conferite acestora de legislația UE în contextul exercitării dreptului la liberă circulație în scop de muncă pe teritoriul României, dar și, pe de altă parte, a angajatorilor și a instituțiilor publice cu privire la aceste drepturi.

Proiectul de act normativ introduce dispoziții care:

- garantează lucrătorilor mobili din UE care se deplasează în scop de muncă pe teritoriul României dreptul la o cale adecvată de atac la nivel național în sensul în care orice lucrător din UE care consideră că a fost victimă a discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate, în urma cărora le-au fost încălcate drepturile conferite de art. 45 TFUE sau cele ale art. 1 – 10 din Regulamentul 492/2011 poate recurge la proceduri administrative și/sau judiciare adecvate pentru a contesta comportamentul discriminatoriu;
- oferă partenerilor sociali, asociațiilor, organizațiilor sau altor persoane juridice care au un interes legitim prin prisma legislației, a statutelor sau a contractelor colective aplicabile în promovarea drepturilor la liberă circulație a lucrătorilor, posibilitatea de a furniza asistență juridică și de a se angaja în proceduri administrative sau judiciare în numele sau în numele salariaților din Uniune și al membrilor familiilor lor ale căror drepturi au fost încălcate, cu consimțământul scris al acestora;
- promovează dialogul autorităților publice cu organizațiile neguvernamentale care au un interes legitim în promovarea drepturilor la liberă circulație a lucrătorilor și cu partenerii sociali;
- desemnează CNCD, în calitatea sa de organism pentru promovarea egalității de tratament și a nediscriminării, ca și instituție coordonatoare a cooperării și schimbului de informații la nivel național între instituțiile responsabile și punct de contact față de punctele de contact echivalente din alte state membre;
- constituie în cadrul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării un compartiment cu atribuții specifice în ceea ce privește drepturile lucrătorilor mobili din Uniunea Europeană care lucrează pe teritoriul României;
- instituie obligații pentru autoritățile publice naționale de îmbunătățire a informațiilor furnizate pe site-urile proprii cu privire la drepturile lucrătorilor mobili ai Uniunii Europene care lucrează pe teritoriul României, în limba română și într-o altă limbă oficială a Uniunii Europene;
- creează cadrul legal de constituire, prin hotărâre a Guvernului, a unui mecanism administrativ de cooperare între autoritățile publice naționale cu atribuții în domeniile menționate anterior, care să asigure monitorizarea permanentă a actelor normative care urmează să fie adoptate, după momentul

transpunerii directivei, pentru asigurarea compatibilității cu prevederile directivei, urmărirea evoluției jurisprudenței CJUE în domeniu, identificarea unor soluții administrative și/sau legislative la cazuri concrete de discriminare identificate, actualizarea informațiilor furnizate lucrătorilor mobili ai Uniunii Europene pe teritoriul României.

Deși în calitate de autoritate autonomă de stat în domeniul discriminării, CNCD are ca atribuții promovarea și asigurarea aplicării principiului nediscriminării și egalității de tratament, prin prevederile proiectului de act normativ se acordă CNCD atribuții specifice, în legătură directă cu salariații din Uniune, membrii familiilor lor și dreptul la liberă circulație în scop de muncă.

În conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1194/2001 privind organizarea și funcționarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării îi pot fi atribuite de Guvern sau de Parlament, prin acte normative, orice alte atribuții în vederea prevenirii, sancționării și eliminării tuturor formelor de discriminare.

Având în vedere aceste aspecte și faptul că în prezent CNCD gestionează un număr de petiții și dosare care a crescut constant în ultimii ani, ajungând la aproape 3.000 de petiții și dosare în fața instanțelor judecătorești, proiectul de act normativ prevede suplimentarea numărului de angajați, prin alocarea unui număr suplimentar de 3 posturi, care vor avea ca sarcini specifice exclusiv implementarea atribuțiilor nou instituite, respectiv:

- furnizarea sau asigurarea furnizării de asistență de specialitate pentru salariații din Uniune și membrii familiilor lor;
- activitatea de punct de contact față de punctele de contact echivalente din alte state membre în vederea cooperării și schimbului de informații;
- desfășurarea sau comandarea unor studii și analize independente privind restricțiile și obstacolele nejustificate în calea dreptului la liberă circulație sau discriminarea pe motive de cetățenie cu care se confruntă salariații din Uniune și membrii familiilor lor;
- asigurarea publicării de rapoarte independente și elaborarea de recomandări privind orice problemă legată de astfel de restricții și obstacole sau discriminări cu care aceștia s-ar putea confrunta pe teritoriul României;
- publicarea informațiilor relevante referitoare la aplicarea la nivel național a normelor Uniunii privind libera circulație a lucrătorilor.

Alocarea unor resurse umane suplimentare asigură și respectarea prevederilor Directivei 2014/54/UE care, în considerentul 18 din preambul prevede următoarele: „în cazul în care un stat membru hotărăște să extindă mandatul unui organism existent, acesta ar trebui să asigure alocarea unor resurse suficiente organismului existent în vederea îndeplinirii eficace și adecvate a sarcinilor sale existente și a celor suplimentare”.

Prin aplicarea măsurilor propuse, cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene și ale Spațiului Economic European care își exercită dreptul la liberă circulație în scop de muncă pe teritoriul României, în calitate de salariați, și membrii familiilor lor, vor beneficia de o mai bună protecție împotriva discriminării.

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

Aplicarea prevederilor prezentului proiect de act normativ se realizează cu încadrarea în cheltuielile de personal aprobate prin buget.

Ocuparea posturilor aprobate Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării se va realiza potrivit legii, cu încadrare în prevederile bugetare aprobate instituției.

Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația europeană în cazul proiectelor ce transpun prevederi europene

Proiectul de act normativ transpune **Directiva 2014/54/UE privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor.**

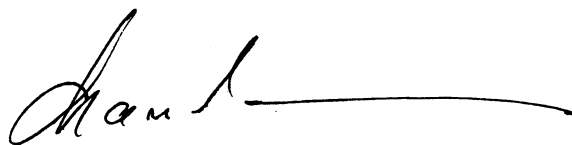
Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale – înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente

Vor fi extinse competențele Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării care va acționa ca organism pentru promovarea egalității de tratament și a nediscriminării, coordonator al cooperării și schimbului de informații la nivel național între instituțiile responsabile și punct de contact față de punctele de contact echivalente din alte state membre.

Față de cele prezentate, a fost elaborată **Propunerea legislativă privind unele măsuri pentru îmbunătățirea exercitării pe teritoriul României a drepturilor conferite în contextul liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene**, pe care îl supunem spre aprobare Parlamentului României.

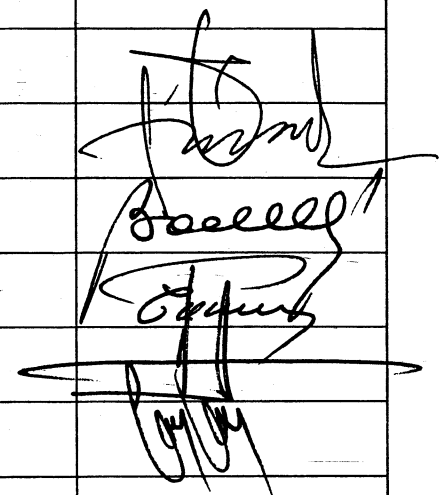
În numele inițiatorilor,

Senator Iulian-Claudiu MANDA



TABEL

cu inițiatorii propunerii legislative privind unele măsuri pentru îmbunătățirea exercitării pe teritoriul României a drepturilor conferite în contextul liberei circulații a lucrătorilor în cadrul Uniunii Europene

Nr. crt.	Nume și prenume	Grup	Semnătura
1	STĂNESCU Paul	PSD	
2	NICOLAE Șerban	PSD	
3	BĂDĂLĂU I. Niculae	PSD	
4	PAVEL Marian	PSD	
5	ȚUȚUIANU Adrian	PSD	
6	FEDEROVICI Doina-Elena	PSD	
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			
16			
17			
18			