



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ  
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 26.4.2013  
SWD(2013) 148 final

**ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ**

**ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ**

*που συνοδεύει το έγγραφο*

**Πρόταση για  
ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**για μέτρα που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται στους εργαζομένους στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων**

{COM(2013) 236 final}

{SWD(2013) 149 final}

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	4
2.	ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ .....	4
3.	ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ .....	5
3.1.	Η κατάσταση σήμερα.....	5
3.2.	Τα προβλήματα .....	5
3.2.1.	Μη συμμόρφωση των δημόσιων αρχών με το δίκαιο της ΕΕ (ασυμβίβαστο εθνικής νομοθεσίας ή εσφαλμένη εφαρμογή) και οι επιπτώσεις της στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ .....	5
3.2.2.	Παράλειψη των εργοδοτών και των νομικών συμβούλων να συμμορφωθούν με το δίκαιο της ΕΕ (αδυνατούν ή δεν επιθυμούν να εφαρμόζουν σωστά το δίκαιο της ΕΕ) και οι επιπτώσεις της στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ.....	6
3.2.3.	Διακινούμενοι εργαζόμενοι της ΕΕ που δεν έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες ή τα μέσα για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους.....	6
3.3.	Αίτια και παράγοντες .....	6
3.4.	Ποιος επηρεάζεται και πώς.....	6
3.5.	Βασικό σενάριο και ανάγκη παρέμβασης.....	7
4.	ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ.....	7
5.	ΣΤΟΧΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ .....	7
6.	ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ .....	8
6.1.	Καμία περαιτέρω ενέργεια σε επίπεδο ΕΕ (βασικό σενάριο).....	8
6.2.	Κοινά καθοδηγητικά έγγραφα .....	8
6.3.	Σύσταση της Επιτροπής στα κράτη μέλη.....	8
6.4.	Οδηγία για τη θέσπιση μέτρων υποστήριξης για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ, ιδίως: .....	8
6.5.	Οδηγία για την ενισχυμένη προστασία των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ.....	8
7.	ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ .....	9
7.1.	Επιλογή 1: Βασικό σενάριο .....	9
7.2.	Επιλογή 2: Κοινά καθοδηγητικά έγγραφα .....	9
7.3.	Επιλογή 3: Σύσταση της Επιτροπής στα κράτη μέλη .....	10
7.4.	Επιλογή 4: Οδηγία για τη θέσπιση μέτρων υποστήριξης για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ .....	10
7.5.	Επιλογή 5: Οδηγία για την ενισχυμένη προστασία των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ.....	11
8.	ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ.....	12
9.	ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ .....	13

# ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ

*που συνοδεύει το έγγραφο*

### **Πρόταση για ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**για μέτρα που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται στους εργαζομένους στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

#### **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είναι μια από τις τέσσερις ελευθερίες στις οποίες βασίζεται η ενιαία αγορά, μαζί με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Κατοχυρώνεται στο άρθρο 45 της ΣΛΕΕ και έχει προσδιοριστεί ουσιαστικά στο παράγωγο δίκαιο μέσω του κανονισμού 492/2011 (πρώην κανονισμού 1612/68).

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων σημαίνει ότι οι πολίτες της ΕΕ που μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος για λόγους εργασίας έχουν το δικαίωμα να μην υφίστανται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας όσον αφορά: την πρόσβαση στην απασχόληση, τους όρους εργασίας, την πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές και σε φορολογικά πλεονεκτήματα, τη συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις, την πρόσβαση στην κατάρτιση, την πρόσβαση στη στέγαση και την πρόσβαση των παιδιών τους στην εκπαίδευση.

Η παρούσα πρωτοβουλία δεν έχει σκοπό να δημιουργήσει νέα δικαιώματα για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ, αλλά απαντά στις πολλές ανησυχίες που εξέφρασαν διάφορα μέρη σχετικά με την ανάγκη να εξασφαλιστεί ότι τα δικαιώματα των ευρωπαϊών πολιτών δεν είναι κενό γράμμα και την ανάγκη να αρθούν τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενοι όταν μετακινούνται διασυνοριακά. Εντάσσεται στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και στη «δέσμη μέτρων για την απασχόληση» που εγκρίθηκε από την Επιτροπή.

#### **2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΜΕ ΤΑ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ**

Έχουν ληφθεί υπόψη μελέτες και εκθέσεις εμπειρογνομόνων στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, όπως το δίκτυο ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων το οποίο υποστηρίζει τις δραστηριότητες της ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης.

Από τον Ιούνιο έως τον Αύγουστο του 2011 πραγματοποιήθηκε δημόσια διαβούλευση, στην οποία πολίτες και οργανισμοί κλήθηκαν να παρουσιάσουν τις απόψεις τους για τα κύρια προβλήματα που συνδέονται με την κινητικότητα των εργαζομένων της ΕΕ, για το σημερινό επίπεδο της παρεχόμενης προστασίας και για την ανάγκη να ενεργήσει η ΕΕ, προκειμένου να βοηθήσει τους εργαζομένους να απολαμβάνουν πλήρως τα δικαιώματά τους.

Το θέμα συζητήθηκε στο πλαίσιο της συμβουλευτικής επιτροπής για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η οποία αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

### **3. ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ**

#### **3.1. Η κατάσταση σήμερα**

Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, που ισχύει για περισσότερα από 40 χρόνια, βασίζεται σε μια σειρά σημαντικών και ισχυρών δικαιωμάτων. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέχει σημαντική καθοδήγηση σχετικά με την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων.

Οι διαδικασίες επί παραβάσει αποτελούν σημαντικό μέσο για να εξασφαλιστεί ότι εφαρμόζονται οι κανόνες. Οδηγούν σε αλλαγές στη μη συμμορφούμενη νομοθεσία και τις γενικές πρακτικές. Ωστόσο, δεν επιλύουν τα συγκεκριμένα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα θιγόμενα άτομα και ενδέχεται να μην εφαρμόζονται σε υποθέσεις που αφορούν φορείς του ιδιωτικού τομέα.

Σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σε επίπεδο ΕΕ σε άλλους τομείς όπως οι διακρίσεις λόγω φυλής, θρησκείας, ηλικίας ή φύλου, οι διακινούμενοι εργαζόμενοι της ΕΕ που πλήττονται από διακρίσεις για λόγους ιθαγένειας δεν διαθέτουν άλλα επιπλέον μέσα πέρα από την ανάληψη δράσης από τη Επιτροπή και την υποβολή της υπόθεσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Συνεπώς, τα σημερινά μέτρα σε επίπεδο ΕΕ είναι περιορισμένα όσον αφορά την αποτελεσματική άσκηση των δικαιωμάτων των μεμονωμένων εργαζομένων.

Κάθε κράτος μέλος αποφασίζει το είδος της υποστήριξης και της προστασίας που θα πρέπει να παρέχεται στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ σύμφωνα με το δικό του νομικό σύστημα. Συνεπώς, η υποστήριξη και η προστασία διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών. Εκθέσεις εμπειρογνομόνων στον τομέα δείχνουν ότι σε χώρες όπου η ιθαγένεια συμπεριλαμβάνεται ρητά μεταξύ των λόγων διακρίσεων που απαγορεύονται, η προστασία των πολιτών της ΕΕ είναι ισχυρότερη.

Υπάρχουν μεγάλες δυνατότητες για μεγαλύτερη γεωγραφική κινητικότητα μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ: Σύμφωνα με την έρευνα για το εργατικό δυναμικό της ΕΕ, το 2011 μόνο το 3,1 % του ευρωπαϊκού πληθυσμού σε ηλικία εργασίας ζούσε σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ.

#### **3.2. Τα προβλήματα**

Τα δικαιώματα σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είναι ισχυρά, ωστόσο από ορισμένους δείκτες προκύπτει ότι γίνονται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας και ότι είναι δύσκολο για τους εργαζομένους να ασκήσουν τα δικαιώματά τους στην πράξη. Εντοπίστηκαν τα ακόλουθα προβλήματα:

##### *3.2.1. Μη συμμόρφωση των δημόσιων αρχών με το δίκαιο της ΕΕ (ασυμβίβαστο εθνικής νομοθεσίας ή εσφαλμένη εφαρμογή) και οι επιπτώσεις της στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ*

Οι κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων ισχύουν εδώ και περισσότερο από 40 χρόνια. Παρά το γεγονός αυτό, στα κράτη μέλη εξακολουθούν να υπάρχουν και να καταγγέλλονται στην Επιτροπή προβλήματα που οφείλονται στη μη συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας και των γενικών πρακτικών. Τα προβλήματα αυτά μπορούν να έχουν σοβαρές αρνητικές συνέπειες για τους πολίτες της ΕΕ, καθώς ενδέχεται να επηρεάσουν τις προοπτικές τους στην απασχόληση, τους όρους εργασίας τους ή την πρόσβασή τους στα κοινωνικά πλεονεκτήματα, και διαταράσσουν τη ζωή τους τόσο σε επαγγελματικό όσο και σε προσωπικό επίπεδο. Επηρεάζουν επίσης την ένταξη των πολιτών της ΕΕ στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Τα προβλήματα αυτά μπορεί να αντιμετωπίζονται σε επίπεδο ΕΕ μέσω διαδικασιών επί παραβάσει, ωστόσο το μέσο αυτό δεν έχει άμεση επίδραση στα ενδιαφερόμενα άτομα.

### *3.2.2. Παράλειψη των εργοδοτών και των νομικών συμβούλων να συμμορφωθούν με το δίκαιο της ΕΕ (αδυνατούν ή δεν επιθυμούν να εφαρμόζουν σωστά το δίκαιο της ΕΕ) και οι επιπτώσεις της στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ*

Έχουν αναφερθεί περιπτώσεις όπου εργοδότες του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν τηρούσαν τους κανόνες της ΕΕ, ανεξάρτητα από το αν η νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο είναι σωστή ή όχι. Σύμφωνα με πληροφορίες που συγκέντρωσαν οι εμπειρογνώμονες και η Επιτροπή, το πρόβλημα αυτό είναι επαναλαμβανόμενο, αν και η ευαισθητοποίηση για τα προβλήματα αυτά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το επίπεδο δημοσιότητας που δίνεται στις περιπτώσεις αυτές. Τα προβλήματα που ανακύπτουν λόγω ενεργειών των εργοδοτών του ιδιωτικού τομέα δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν σε επίπεδο ΕΕ με τις διαδικασίες επί παραβάσει. Ως εκ τούτου, οι πολίτες που πλήττονται από διακρίσεις μπορούν να στηρίζονται μόνο στους διαθέσιμους μηχανισμούς και τα μέσα που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο. Οι ενέργειες των εργοδοτών μπορούν έχουν σοβαρές συνέπειες στην προσωπική κατάσταση των εν λόγω εργαζομένων, δεδομένου ότι μπορούν να υπονομεύσουν τις ευκαιρίες απασχόλησης και/ή να επηρεάσουν τους όρους εργασίας τους.

### *3.2.3. Διακινούμενοι εργαζόμενοι της ΕΕ που δεν έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες ή τα μέσα για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους*

Οι συμμετέχοντες σε διάφορες έρευνες απάντησαν ότι δεν γνωρίζουν πού να στραφούν όταν αντιμετωπίζουν προβλήματα σχετικά με τα δικαιώματά τους ως πολιτών της ΕΕ. Αυτό αποδεικνύει ότι δεν υπάρχει σαφές σημείο αναφοράς για τους πολίτες της ΕΕ. Αναφέρθηκε επίσης η έλλειψη σαφήνειας για την καλύτερη πηγή πληροφοριών σχετικά με τα δικαιώματα στην ΕΕ. Κάτι που είναι επίσης δύσκολο για τους εργαζομένους της ΕΕ που ασκούν το δικαίωμά τους στην ελεύθερη κυκλοφορία, εξαιτίας διάφορων παραγόντων (όπως ότι δεν γνωρίζουν τις διαδικασίες, δεν γνωρίζουν τα εθνικά συστήματα, δεν γνωρίζουν τη γλώσσα), είναι να επωφεληθούν από τα διαθέσιμα μέσα προστασίας. Αυτό επιβεβαιώθηκε από τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης, όπου η πλειονότητα των πολιτών δήλωσε ότι το επίπεδο προστασίας που παρέχεται στους εργαζομένους θα επηρέαζε έντονα την απόφασή τους να μεταβούν και να εργαστούν σε άλλο κράτος μέλος. Η απροθυμία να υποβληθεί καταγγελία όταν διαπιστώνονται διακρίσεις αποτελεί επίσης σημαντικό παράγοντα.

### **3.3. Αίτια και παράγοντες**

Έχουν εντοπιστεί τέσσερις κύριοι παράγοντες: (1) άγνοια σχετικά με τα δικαιώματα των εργαζομένων της ΕΕ σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ και άγνοια σχετικά με τα διαθέσιμα μέσα έννομης προστασίας· (2) έλλειψη κατανόησης του δικαίου της ΕΕ και έλλειψη ασφάλειας δικαίου· (3) ανεπαρκής υποστήριξη που να δίνει στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ τη δυνατότητα να ασκούν τα δικαιώματά τους· (4) προστατευτισμός και απροθυμία συμμόρφωσης.

### **3.4. Ποιος επηρεάζεται και πώς**

Τα προβλήματα που περιγράφονται επηρεάζουν τους πολίτες της ΕΕ που μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος για λόγους απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων που αναζητούν εργασία και των πολιτών ενός κράτους μέλους που έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία και επιστρέφουν στο κράτος μέλος καταγωγής τους για να εργαστούν.

Κατά μέσο όρο, το 67,9 % του ενεργού πληθυσμού της ΕΕ που ζει σε άλλο κράτος μέλος εργάζεται και το 9,1 % είναι άνεργοι. Επομένως, θεωρητικά, όλοι ενδέχεται κάποια στιγμή να έχουν προβλήματα που σχετίζονται με την αποτελεσματική εφαρμογή των δικαιωμάτων. Ενδέχεται επίσης να επηρεαστούν και οι πολίτες που επιθυμούν να μετακινηθούν στο μέλλον (17 %).

Τα προβλήματα μπορεί να αφορούν όλους τους εργαζομένους της ΕΕ και όλα τα επαγγέλματα και τους τομείς δραστηριότητας. Επίσης, μπορεί να επηρεαστούν τα μέλη της οικογένειας, καθώς έχουν ορισμένα δικαιώματα σύμφωνα με τις διατάξεις της ΕΕ.

Μπορεί επίσης να επηρεαστούν οι εργοδότες και οι εθνικές αρχές, καθώς η καλύτερη εφαρμογή των δικαιωμάτων των διακινούμενων εργαζομένων ενδέχεται να σημαίνει ότι θα επιβαρυνθούν με δαπάνες.

### **3.5. Βασικό σενάριο και ανάγκη παρέμβασης**

Στο σημερινό οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο για περαιτέρω περιορισμούς στα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ. Ειδικές ενέργειες που εντοπίστηκαν σε ολόκληρη την Ευρώπη και διάφορες έρευνες δείχνουν ότι υπάρχει αυξανόμενη μισαλλοδοξία έναντι των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ, η οποία μπορεί να εκφράζεται με ενέργειες διακριτικής μεταχείρισης.

Μετά τις διευρύνσεις του 2004 και του 2007, οι εργαζόμενοι από άλλα κράτη μέλη είναι αντιμέτωποι με νέα προβλήματα εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ και το γεγονός αυτό απαιτεί μια περισσότερο παιδαγωγική προσέγγιση στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Η παρούσα πρωτοβουλία μπορεί να συμβάλει στην ενθάρρυνση και διευκόλυνση της κινητικότητας, δεδομένου ότι η καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας θα στείλει ένα θετικό μήνυμα σε όσους επιθυμούν να εργαστούν σε άλλο κράτος μέλος και θα σημαίνει ότι λιγότεροι άνθρωποι θα αποθαρρύνονται από το να μετακινηθούν εξαιτίας κακών εμπειριών ή επειδή πιστεύουν ότι θα συναντήσουν προβλήματα.

## **4. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ**

Το άρθρο 46 της ΣΛΕΕ καθορίζει την αρμοδιότητα της Ένωσης να εκδίδει οδηγίες ή κανονισμούς που να θεσπίζουν αναγκαία μέτρα για να επιτευχθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, όπως ορίζεται στο άρθρο 45 της ΣΛΕΕ.

Η παρούσα πρωτοβουλία δίνει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να εγκρίνουν κατάλληλα εκτελεστικά μέτρα, τηρώντας με τον τρόπο αυτό την αρχή της αναλογικότητας. Τα κράτη μέλη που διαθέτουν ήδη λεπτομερή έννομη προστασία έναντι των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας δεν θα χρειαστεί να κάνουν σημαντικές αλλαγές στο δικό τους σύστημα.

Η επίτευξη των στόχων της πρωτοβουλίας αυτής θα μπορούσε να συμβάλει στην εδραίωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως ορίζονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## **5. ΣΤΟΧΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Η παρούσα πρωτοβουλία εντάσσεται στον γενικό στόχο της διασφάλισης ότι οι πολίτες της ΕΕ απολαμβάνουν ίση μεταχείριση. Είναι μία από τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σημαντικό στοιχείο της ιθαγένειας της ΕΕ. Η εξασφάλιση της επίτευξης του στόχου αυτού θα βοηθήσει την ομαλότερη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Έχουν οριστεί οι ακόλουθοι συγκεκριμένοι στόχοι:

- μείωση των διακρίσεων που υφίστανται οι διακινούμενοι εργαζόμενοι της ΕΕ λόγω ιθαγένειας·
- γεφύρωση του χάσματος μεταξύ των δικαιωμάτων στα χαρτιά και της άσκησής τους στην πράξη, βοηθώντας με τον τρόπο αυτό να επιτευχθεί η πλήρης και ορθή εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας και καθιστώντας δυνατή την ομαλότερη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι πολιτικής, έχουν οριστεί επιχειρησιακοί στόχοι:

- αύξηση της ενημέρωσης των πολιτών, των εργοδοτών, των δημόσιων αρχών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών σχετικά με τα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ·
- βελτίωση της ασφάλειας δικαίου·
- παροχή των κατάλληλων μέσων υποστήριξης στους εργαζομένους της ΕΕ κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους.

## **6. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Προσδιορίστηκαν οι ακόλουθες επιλογές:

### **6.1. Καμία περαιτέρω ενέργεια σε επίπεδο ΕΕ (βασικό σενάριο)**

### **6.2. Κοινά καθοδηγητικά έγγραφα**

Η επιλογή αυτή θα επικεντρωθεί στην έγκριση κοινών κατευθυντήριων γραμμών από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, ώστε να υπάρχει μια κοινή προσέγγιση για την εφαρμογή και την ερμηνεία των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η επιλογή θα μπορούσε να συμπληρωθεί με ερμηνευτικά έγγραφα που θα εκδώσει η Επιτροπή.

### **6.3. Σύσταση της Επιτροπής στα κράτη μέλη.**

Η επιλογή αυτή συνίσταται στην έκδοση μιας γενικής σύστασης από την Επιτροπή προς τα κράτη μέλη προκειμένου να τα προτρέπει να αναλάβουν ενέργειες:

- για μεγαλύτερη ενημέρωση σχετικά με τα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ·
- για αύξηση της υποστήριξης που χορηγείται στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ, ζητώντας την παροχή μέσων έννομης προστασίας, δημιουργώντας δομές υποστήριξης για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ και επιτρέποντας σε ενώσεις και οργανισμούς να αναλάβουν νομική δράση για λογαριασμό ή προς υποστήριξη των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ.

### **6.4. Οδηγία για τη θέσπιση μέτρων υποστήριξης για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ, ιδίως:**

- νομική υποχρέωση να παρέχονται μέσα έννομης προστασίας στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ·
- δημιουργία δομών που να παρέχουν υποστήριξη στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ. Αυτό περιλαμβάνει προώθηση των δικαιωμάτων, βοήθεια στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ κατά την επιβολή των δικαιωμάτων τους, διεξαγωγή ερευνών, σύνταξη εκθέσεων και έκδοση συστάσεων·
- εξασφάλιση ότι οι ενώσεις, οι οργανώσεις ή οι νομικές οντότητες που ενδιαφέρονται για την προώθηση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων θα έχουν το δικαίωμα να κινήσουν οποιαδήποτε διοικητική ή δικαστική διαδικασία για λογαριασμό ή προς υποστήριξη των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ.

### **6.5. Οδηγία για την ενισχυμένη προστασία των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ**

Εκτός από τα στοιχεία που περιγράφονται στην επιλογή 4, η επιλογή αυτή θα εισαγάγει επίσης:

- την υποχρέωση των εργοδοτών να αποτρέπουν τις διακρίσεις στο πλαίσιο της επιχείρησής τους·
- μέτρα που να επιβάλλουν κυρώσεις ή αποζημίωση·
- τη θέσπιση νομοθετικής διάταξης που να αποσκοπεί στην προστασία των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ απέναντι σε κάθε δυσμενή μεταχείριση που απορρέει από την υποβολή καταγγελίας.

## **7. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ**

Από οικονομική σκοπιά, δεν κατέστη δυνατό να εντοπιστούν άλλες επιπτώσεις πέρα από εκείνες που θα προκύψουν, όπως είναι φυσικό, από τις αναμενόμενες κοινωνικές επιπτώσεις και από το πραγματικό κόστος εφαρμογής. Η μείωση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας όσον αφορά την απασχόληση θα μπορούσε να καταστήσει πιο ελκυστική την κινητικότητα στο εσωτερικό της ΕΕ. Παρόλο που η αύξηση της κινητικότητας μπορεί να μην είναι σημαντική, αφού οι διακρίσεις αποτελούν μόνο έναν από τους παράγοντες που επηρεάζουν την απόφαση κάποιου να μετακινηθεί, οι συνέπειές της στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς θα είναι θετικές, δεδομένου ότι η κινητικότητα μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην οικονομική ανάπτυξη.

### **7.1. Επιλογή 1: Βασικό σενάριο**

#### *Κοινωνικός αντίκτυπος*

Τα προβλήματα και οι παράγοντες που έχουν εντοπιστεί δεν θα αντιμετωπιστούν. Η επιλογή αυτή δεν συνεπάγεται καμία σημαντική αλλαγή στη συμπεριφορά των εθνικών αρχών και των εργοδοτών. Δεν θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στην ενημέρωση σχετικά με τα δικαιώματα και την ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, η διατήρηση της υπάρχουσας κατάστασης θα σήμαινε ότι δεν θα υπάρχει καμία ελάχιστη ενοποιημένη υποστήριξη ή προστασία των διακινούμενων εργαζομένων σε επίπεδο ΕΕ. Το γεγονός αυτό θα συνέχιζε να επηρεάζει αρνητικά τα άτομα που μετακινούνται για λόγους απασχόλησης και θα διαιώνιζε την περιορισμένη ικανότητα των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ να συμμετάσχουν πλήρως στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία του κράτους μέλους υποδοχής.

#### *Οικονομικός αντίκτυπος*

Δεν έχει προσδιοριστεί κανένα κόστος εφαρμογής.

### **7.2. Επιλογή 2: Κοινά καθοδηγητικά έγγραφα**

#### *Κοινωνικός αντίκτυπος*

Η έκδοση εγγράφων καθοδήγησης θα συνεπαγόταν μια κοινή ερμηνεία των σημερινών κανόνων της ΕΕ με σκοπό την πρακτική τους εφαρμογή από τις εθνικές διοικήσεις. Θα συνέβαλλε, έτσι, στην αύξηση της ασφάλειας δικαίου και θα μείωνε τα κενά σε επίπεδο εφαρμογής. Επίσης, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μειωμένα περιστατικά διακρίσεων.

Επιπλέον, η καθοδήγηση θα συνέβαλλε στην αύξηση της ενημέρωσης και της ευαισθητοποίησης των εθνικών αρχών σχετικά με τα δικαιώματα που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, αλλά θα εξαρτιόταν από τη δημοσιότητα και τη διάδοση των σχετικών πληροφοριών σε κάθε κράτος μέλος.

Η καθοδήγηση θα μπορούσε να επικεντρώνεται σε ζητήματα ερμηνείας του δικαίου της ΕΕ, αλλά δεν θα περιείχε κανένα συγκεκριμένο μέτρο για παροχή βοήθειας και υποστήριξης στους εργαζομένους. Κατά συνέπεια, παρόλο που μπορεί να παρακινήσει τους εργαζομένους να ασκούν περισσότερο τα δικαιώματά τους λόγω της μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου, δεν θα τους βοηθήσει να ασκήσουν τα δικαιώματα αυτά όταν προκύψουν προβλήματα.



Κατά συνέπεια, ο συνολικός κοινωνικός αντίκτυπος θα είναι θετικός αλλά περιορισμένος.

#### *Οικονομικός αντίκτυπος*

Η επιλογή αυτή θα μπορούσε να συνεπάγεται κάποιο κόστος εφαρμογής που σχετίζεται με τη διάδοση και τη δημοσίευση των εγγράφων καθοδήγησης, συμπεριλαμβανομένου του μεταφραστικού κόστους. Το κόστος θα εξαρτάται από τις ειδικές προσπάθειες που καταβάλλονται από τα κράτη μέλη σχετικά με το συγκεκριμένο ζήτημα.

Η επιλογή αυτή θα μπορούσε να μειώσει το επίπεδο κακής εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ από τις εθνικές διοικήσεις, αλλά δεν θα μπορούσε να καλύψει ευρύτερο φάσμα ενδιαφερομένων και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να έχει περιορισμένο αντίκτυπο στον αριθμό των καταγγελιών και τις δικαστικές διαδικασίες.

Δεν έχει προσδιοριστεί κανένα κόστος εφαρμογής για τις επιχειρήσεις.

### **7.3. Επιλογή 3: Σύσταση της Επιτροπής στα κράτη μέλη**

Ο αντίκτυπος αυτής της επιλογής θα ήταν δυνητικά ίδιος με την επιλογή πολιτικής 4, καθώς θα καλύψει τα ίδια ζητήματα. Η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών επιλογών και, κατά συνέπεια, μεταξύ των αντίστοιχων επιπτώσεών τους εντοπίζεται στον δεσμευτικό ή μη δεσμευτικό τους χαρακτήρα.

#### *Κοινωνικός αντίκτυπος*

Η σύσταση θα προσέδιδε στο ζήτημα ένα είδος προβολής, η οποία θα μπορούσε να βελτιώσει την ενημέρωση των πολιτών, των ενδιαφερόμενων φορέων και των εθνικών αρχών σχετικά με τα δικαιώματα. Θα μπορούσε να αυξήσει τη συμμετοχή των εθνικών αρχών στη μείωση των κενών σε επίπεδο εφαρμογής και να συμβάλει στην ενίσχυση των υποστηρικτικών και βοηθητικών μηχανισμών που είναι διαθέσιμοι για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ.

Η σύσταση δεν θα επέβαλλε καμία υποχρέωση στα κράτη μέλη. Λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές αντιλήψεις και ενέργειες στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και των δικαιωμάτων τους, υπάρχει κίνδυνος μεγάλης διαφοροποίησης ως προς τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται τα προβλήματα στα κράτη μέλη.

Κατά συνέπεια, ο κοινωνικός αντίκτυπος ενδέχεται να είναι θετικός, αλλά θα εξαρτηθεί από τον βαθμό εφαρμογής σε κάθε κράτος μέλος, ενώ η μεγάλη διαφοροποίηση μπορεί να περιορίσει τα πλεονεκτήματα.

#### *Οικονομικός αντίκτυπος*

Οι επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένου του κόστους, θα εξαρτηθούν από τις συγκεκριμένες ενέργειες στις οποίες θα προβούν τα κράτη μέλη.

### **7.4. Επιλογή 4: Οδηγία για τη θέσπιση μέτρων υποστήριξης για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ**

#### *Κοινωνικός αντίκτυπος*

Αν προβλεφθούν ειδικά μέσα έννομης προστασίας για την αντιμετώπιση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, θα αυξηθεί το επίπεδο ασφάλειας δικαίου, δεδομένου ότι οι πολίτες θα είναι σίγουροι ότι έχουν στη διάθεσή τους ειδικές διαδικασίες ανεξάρτητα από το κράτος μέλος στο οποίο αποφασίζουν να μετακομίσουν και να εργαστούν.

Εάν η ιθαγένεια αντιμετωπιστεί ως αιτία διακρίσεων από εξειδικευμένα όργανα και εάν η προστασία από τέτοιου είδους διακρίσεις δεν εξαρτάται απλώς από μια ευνοϊκή ερμηνεία του νόμου που εφαρμόζεται σε άλλους τομείς, θα αυξηθεί η ασφάλεια δικαίου.

Οι προσπάθειες των φορέων υποστήριξης (έρευνες, εκθέσεις, συστάσεις) θα βοηθήσουν ώστε να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση για το ζήτημα και να σταματήσουν οι μεροληπτικοί νόμοι και πρακτικές. Δεδομένου ότι θα προσφέρουν στους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ συμβουλές και βοήθεια, μπορεί επίσης να αναμένεται ότι θα ενθαρρύνουν τους διακινούμενους εργαζομένους να διεκδικούν τα δικαιώματά τους. Η δημιουργία παρόμοιων φορέων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση θα εξασφάλιζε την πρόσβαση όλων των πολιτών στην υποστήριξη και σε πληροφορίες σε κάθε κράτος μέλος. Το γεγονός ότι οι ενώσεις και οι οργανώσεις θα είχαν τη δυνατότητα να προσφύγουν στη δικαιοσύνη θα μπορούσε να αποτελέσει άλλο ένα κίνητρο για τους διακινούμενους εργαζομένους της ΕΕ ώστε να διεκδικούν τα δικαιώματά τους.

Οι υποστηρικτικοί φορείς θα είναι επίσης σε θέση να βοηθούν τις επιχειρήσεις και τις συνδικαλιστικές οργανώσεις όταν χρειάζονται συμβουλές για συγκεκριμένα ζητήματα που συνδέονται με τα δικαιώματα των διακινούμενων εργαζομένων. Εάν θεσπιστούν μέτρα ώστε να μπορούν οι ενώσεις και οι οργανισμοί να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη, θα μπορούσε να αυξηθεί ο αριθμός των ενδιαφερομένων που θα συμμετέχουν στην καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας.

Συνολικά, ο κοινωνικός αντίκτυπος θα είναι θετικός, δεδομένου ότι οι διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια λογικά θα μειωθούν.

#### *Οικονομικός αντίκτυπος*

Η δημιουργία υποστηρικτικών φορέων συνεπάγεται κόστος εφαρμογής για τις εθνικές αρχές. Ωστόσο, δεδομένου ότι θα εναπόκειται στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν τον φορέα που θα αναλάβει τα καθήκοντα αυτά, το πραγματικό κόστος θα ποικίλλει ανάλογα με το αν δημιουργείται μια νέα δομή ή αν τα νέα καθήκοντα ανατίθενται σε φορείς που υπάρχουν ήδη. Επί του παρόντος και τα 27 κράτη μέλη διαθέτουν ειδικές δομές που ασχολούνται με θέματα διακρίσεων που οφείλονται σε άλλους λόγους· συνεπώς, εάν αποφασιστεί να τους αναθέσουν και το καθήκον της καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, το κόστος εφαρμογής θα περιοριζόταν στην επέκταση του ρόλου τους.

Τα προτεινόμενα μέτρα αναμένεται να έχουν προληπτικά αποτελέσματα και να μειώσουν την ανάγκη προσφυγής σε δικαστικές διαδικασίες για την επίλυση διαφορών, όπως φαίνεται να συμβαίνει σε χώρες όπου υπάρχουν ήδη υποστηρικτικοί φορείς που καλύπτουν τις διακρίσεις λόγω ιθαγένειας.

Παρόλο που δεν έχει εντοπιστεί κανένα κόστος εφαρμογής για τις επιχειρήσεις, η επιλογή αυτή συνεπάγεται ορισμένες δαπάνες για τις ενώσεις και τις οργανώσεις στις οποίες θα δοθεί η δυνατότητα προσφυγής στη δικαιοσύνη, καθώς θα πρέπει να επιβαρυνθούν με το κόστος που συνδέεται με τις νομικές διαδικασίες.

#### **7.5. Επιλογή 5: Οδηγία για την ενισχυμένη προστασία των διακινούμενων εργαζομένων της ΕΕ**

Οι διατάξεις που θα θεσπιστούν στο πλαίσιο της εν λόγω επιλογής πολιτικής, πέραν εκείνων που προβλέπονται στην επιλογή 4, θα επιβάλουν ορισμένες υποχρεώσεις στους εργοδότες.

#### *Κοινωνικός αντίκτυπος*

Θα μπορούσαν να ισχύσουν άμεσα στο σχετικό πλαίσιο, δηλαδή στον χώρο εργασίας, ενεργητικά μέτρα για την πρόληψη των διακρίσεων. Αυτό σημαίνει ότι θα υπάρχει βεβαιότητα ότι οι πληροφορίες θα φτάνουν τους αποδέκτες τους. Οι κυρώσεις και η αποζημίωση στα θύματα θα ενισχύσουν την ασφάλεια δικαίου, δεδομένου ότι θα δημιουργηθεί ένα σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Η υποχρέωση ενημέρωσης και/ή τα ενεργητικά μέτρα για την πρόληψη των διακρίσεων θα μπορούσαν να καταστήσουν την ίση μεταχείριση μέρος της πολιτικής των εταιρειών για τους ανθρώπινους πόρους, αυξάνοντας έτσι την ενημέρωση των ημεδαπών εργαζομένων και επιχειρηματιών σχετικά με τα δικαιώματα που ισχύουν, καθώς και την ευαισθητοποίηση ως προς το ζήτημα αυτό.

Τα μέτρα για την πρόληψη των διακρίσεων από τη φύση τους προορίζονται να καταργήσουν τις πρακτικές που εισάγουν διακρίσεις. Η απειλή των κυρώσεων μπορεί να αποτρέψει τους εργοδότες από το να ενεργούν με τρόπο που επιφέρει διακρίσεις.

Η θέσπιση διατάξεων σχετικά με τη θυματοποίηση θα μπορούσε να ενισχύσει τη θέση των μεμονωμένων εργαζομένων και να τους ωθήσει να διεκδικούν περισσότερο τα δικαιώματά τους.

Οι διατάξεις αυτής της επιλογής πολιτικής θα μπορούσαν να συμβάλουν στη μείωση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας με μια συνδυασμένη προσέγγιση παροχής κινήτρων στους εργαζομένους να ασκήσουν τα δικαιώματά τους (επιλογή 4) και θέσπισης μέτρων πρόληψης των διακρίσεων.

Παρόλο που τα στοιχεία που προβλέπονται θα μπορούσαν να δώσουν ένα σημαντικό μήνυμα στην κοινωνία για την καταπολέμηση των διακρίσεων, δεν κατέστη δυνατό να αποδειχθεί αν στην πράξη θα έχουν σημαντικά αποτελέσματα για τα ενδιαφερόμενα άτομα.

#### *Οικονομικός αντίκτυπος*

Το κόστος εφαρμογής για τις εθνικές αρχές είναι το ίδιο με εκείνο στην επιλογή 4. Ο αριθμός των δικαστικών υποθέσεων μπορεί να αλλάξει, αλλά αυτό είναι πολύ αβέβαιο· επιπλέον, οι βραχυπρόθεσμες και οι μακροπρόθεσμες επιπτώσεις μπορεί να είναι εντελώς διαφορετικές. Επομένως, δεν ήταν δυνατόν να συμπεριληφθεί η πτυχή αυτή στην ανάλυση.

Αυτή η επιλογή πολιτικής θα συνεπαγόταν κόστος συμμόρφωσης για τους εργοδότες, το οποίο θα συνίσταται κυρίως σε δαπάνες σε εργατοώρες που συνδέονται με τη λήψη ενεργητικών μέτρων, π.χ. για εκπαιδευτικές εγκαταστάσεις και δραστηριότητες. Είναι δύσκολο να δοθούν σωστές εκτιμήσεις των εν λόγω εξόδων, καθώς θα κυμαίνονται ανάλογα με τα μέτρα που θα λαμβάνουν οι εργοδότες. Μεγάλο μέρος τους αναμένεται να ποικίλλει ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης, ενώ ένα μικρό μέρος σταθερού κόστους θα είναι ανεξάρτητο από το μέγεθος της εταιρείας.

Κόστος εφαρμογής θα προκύψει επίσης από τις διατάξεις περί κυρώσεων/αποζημίωσης. Ωστόσο, η καθιέρωση του συγκεκριμένου ποσού θα μείνει στην αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους. Οι ειδικές οικονομικές και χρηματοδοτικές επιπτώσεις θα εξαρτηθούν συνεπώς από κάθε κράτος μέλος.

## **8. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ**

Οι επιλογές συγκρίθηκαν ως προς την αποτελεσματικότητά τους για την επίτευξη των ειδικών στόχων της πρωτοβουλίας, την αποδοτικότητά τους, τη συνέπειά με τους γενικούς στόχους της ΕΕ και τον αντίκτυπό τους για τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Η προτιμώμενη επιλογή είναι ένας συνδυασμός των επιλογών 2 και 4. Είναι κάπως λιγότερο αποτελεσματικές από την επιλογή πολιτικής 5, αλλά η προσέγγιση αυτή είναι η πιο αποδοτική. Οι δυο επιλογές αυτές μαζί παρέχουν μια συνολική λύση για όλα τα συγκεκριμένα προβλήματα που προσδιορίστηκαν χωρίς να συνεπάγονται υπερβολικό κόστος συμμόρφωσης. Είναι περισσότερο συνεπείς με τους γενικούς στόχους απ' ό,τι η επιλογή 5, η

οποία επιβαρύνει τις επιχειρήσεις με δυσανάλογες δαπάνες. Αποτελούν επίσης τις περισσότερες προβλέψιμες επιλογές ως προς τα αποτελέσματά τους.

## **9. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**

Πολλοί δείκτες, τόσο ποσοτικοί (π.χ. ο αριθμός των καταγγελιών) όσο και ποιοτικοί (π.χ. εκθέσεις από το δίκτυο εμπειρογνομόνων), θα χρησιμοποιηθούν για σκοπούς ελέγχου, μαζί με τις εκθέσεις, τις έρευνες και τις συστάσεις των φορέων υποστήριξης που θα δημιουργηθούν σύμφωνα με την πρωτοβουλία αυτή.

Δύο χρόνια μετά την προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, θα διενεργηθεί αξιολόγηση από την Επιτροπή με τη βοήθεια εξωτερικών εμπειρογνομόνων. Η αξιολόγηση θα εκτιμήσει:

- την ενημέρωση των πολιτών και των ενδιαφερόμενων μερών ως προς την ύπαρξη των στοιχείων τα οποία θεσπίστηκαν με την οδηγία·
- τις δραστηριότητες των υποστηρικτικών φορέων και τον ρόλο των άλλων οργανώσεων και ενώσεων·
- τις μορφές διακρίσεων που απαντώνται πιο συχνά και αν αυτό έχει αλλάξει σε σύγκριση με τη σημερινή κατάσταση.

Γενικά, αυτή η αξιολόγηση θα εξετάσει αν τα νεοεισαχθέντα στοιχεία έχουν οδηγήσει σε θετικές εξελίξεις και θα εντοπίσει τα προβλήματα που θα προκύψουν έως τότε.