



## SLOBODNO KRETANJE RADNIKA

Slobodno kretanje radnika jedna je od četiriju sloboda koju uživaju građani EU-a. Ono obuhvaća pravo radnika na kretanje i boravište, pravo članova obitelji na ulazak u zemlju i boravište, pravo na rad u drugoj državi članici i pravo na to da se prema njima odnosi jednako kao i prema državljanima te države. Na javnu službu primjenjuju se određena ograničenja. Europsko nadzorno tijelo za rad agencija je koja se bavi slobodnim kretanjem radnika, uključujući upućene radnike.

### PRAVNA OSNOVA

Članak 3. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji (UEU); članak 4. stavak 2. točka (a) te članci 20., 26. i 45. — 48. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);

Direktiva 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice; Uredba (EU) br. 492/2011 o slobodi kretanja radnika u Uniji.

### CILJEVI

Sloboda kretanja radnika jedno je od temeljnih načela Europske unije od njezina osnivanja. To je temeljno pravo radnika utvrđeno člankom 45. UFEU-a, uz slobodno kretanje robe, kapitala i usluga na europskom jedinstvenom tržištu. Podrazumijeva ukidanje svakog oblika diskriminacije na temelju državljanstva u vezi sa zapošljavanjem, plaćom i ostalim uvjetima rada i zaposlenja. Osim toga, člankom 45. UFEU-a predviđeno je i pravo radnika iz EU-a da prihvati ponudu za posao, da se slobodno kreće unutar zemlje, da boravi u njoj u svrhu zaposlenja i da pod određenim uvjetima ostane i nakon toga.

### POSTIGNUĆA

Prema podacima Eurostata krajem 2017. 3,8% građana EU-a (17 milijun ljudi zajedno s 1,4 milijuna dnevnih migranata) živjelo je ili radilo u državi članici koja im nije matična, što je porast u odnosu na 2,5 % 2007. godine. Najviša je razina mobilnosti kod visokoobrazovanih osoba.

#### A. Važeći opći sporazumi o slobodnom kretanju

Temeljno pravo na slobodno kretanje radnika dio je niza uredbi i direktiva od 1960. Uredba kojom je uvedeno slobodno kretanje radnika (Uredba 1612/68) i direktiva o ukidanju ograničenja kretanja i boravka (Direktiva Vijeća 68/360) nekoliko su puta modernizirane. Trenutačno su ključni propisi EU-a sadržani u Direktivi 2004/38/EZ o



pravu kretanja i boravišta, Uredbi 492/2011 o slobodnom kretanju radnika i Uredbi o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad koja će biti objavljena u proljeće 2019.

## 1. Pravo radnika na kretanje i boravište

Direktivom 2004/38/EZ uvodi se građanstvo EU-a kao temeljni status za državljane država članica pri ostvarivanju njihova prava na slobodno kretanje i boravište na teritoriju EU-a. Prva tri mjeseca svaki građanin EU-a ima pravo boraviti na teritoriju druge države članice EU-a bez ikakvih uvjeta ili formalnosti osim zahtjeva da posjeduje važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu. Za duža razdoblja država članica domaćin može zahtijevati da osoba prijavi svoje boravište u državi u razumnom i nediskriminirajućem roku.

Pravo građana Unije na boravak u trajanju od više od tri mjeseca podliježe određenim uvjetima: za osobe koje nisu zaposlene ili samozaposlene pravo boravka ovisi o tome posjeduju li dostatna financijska sredstva kako ne bi postale teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina te o tome imaju li zdravstveno osiguranje. Studenti i osobe koje završavaju strukovno obrazovanje također imaju pravo na boravište, kao i (nedobrovoljno) nezaposlene osobe koje su se prijavile kao nezaposlene.

Građani EU-a stječu pravo na stalno boravište u državi članici domaćinu nakon pet godina neprekidnog zakonitog boravka.

Direktivom je ažuriran pojam **spajanja obitelji** tako što je definicija „člana obitelji” (koja je prije bila ograničena na supružnika, potomke mlađe od 21 godine ili uzdržavanu djecu i uzdržavane starije članove obitelji) proširena na registrirane partnere ako zakonodavstvo države članice domaćina registrirano partnerstvo priznaje kao jednakovrijedno braku. Ti članovi obitelji imaju pravo boraviti u istoj državi u kojoj boravi radnik neovisno o svojem državljanstvu.

## 2. Zapošljavanje

Uredbom 492/2011 utvrđena su pravila za zapošljavanje, jednako postupanje i obitelji radnika. Svaki državljanin države članice ima pravo tražiti posao u drugoj državi članici u skladu s važećim propisima koji se primjenjuju na domaće radnike. Države članice ne smiju primjenjivati nikakve diskriminirajuće prakse, primjerice nuditi posao samo svojim državljanima ili zahtijevati znanje jezika koje nadilazi razumne zahtjeve i ono što je nužno za dotični posao. Osim toga, mobilni radnik od nacionalne službe za zapošljavanje ima pravo dobivati jednaku pomoć kao i državljani države članice domaćina te ima pravo boraviti u državi domaćinu onoliko dugo koliko je potrebno za traženje posla, prijavljivanje na natječaj za posao i zapošljavanje. To pravo vrijedi za sve radnike iz drugih država članica bez obzira na to imaju li ugovor na neodređeno vrijeme, jesu li zaposleni sezonski ili je riječ o prekograničnim radnicima ili radnicima koji pružaju usluge.

Međutim, ta se pravila ne primjenjuju na upućene radnike, s obzirom na to da se oni ne koriste svojim pravom na slobodno kretanje, već njihovi poslodavci koriste svoju slobodu pružanja usluga kako bi privremeno poslali radnike u inozemstvo. Upućeni radnici zaštićeni su Direktivom o upućivanju radnika (Direktiva (EU) 2018/957 o izmjeni Direktive 96/71/EZ), kojom je propisano da se na upućene radnike primjenjuju ista



pravila o primicima od rada kao i na lokalne radnike u državi domaćinu te je regulirano razdoblje nakon kojeg se primjenjuje radno pravo države domaćina (2.1.13).

Kada je riječ o uvjetima rada i zapošljavanja na teritoriju države članice domaćina, državljani jedne države članice koji rade u drugoj imaju iste socijalne i porezne povlastice i pristup stanovanju kao i domaći radnici. Osim toga, imaju pravo na jednak tretman u pogledu ostvarivanja sindikalnih prava.

Protudiskriminacijska pravila primjenjuju se i na djecu mobilnih radnika. Države članice trebale bi poticati tu djecu da pohađaju obrazovne i strukovne programe kako bi se lakše integrirala.

Na kraju, člankom 35. Direktive izričito se daje ovlast državama članicama da u slučaju zlouporabe ili prijevare opozovu bilo koje pravo koje proizlazi iz te direktive.

### **3. Sudska praksa u području slobodnog kretanja radnika**

Otkad je uvedeno građanstvo EU-a, Sud Europske unije usavršio je tumačenje Direktive u nizu primjera iz sudske prakse u području slobodnog kretanja radnika. Sudska praksa u tom području izložena je u posebnoj internetskoj bazi podataka Komisije.

Kada je riječ o boravištu, osobe koje traže posao imaju pravo na boravak duži od šest mjeseci (Sud Europske unije, predmet C--292/89 Antonissen), a da za to ne trebaju ispunjavati nikakve uvjete ako i dalje traže zaposlenje u državi članici domaćinu i imaju „stvarne izgleda” za zaposlenje.

Drugi predmeti odnose se na pristup socijalnim naknadama. Sud EU-a proširio je mogućnost pristupa socijalnim naknadama za građane EU-a koji borave u nekoj drugoj državi članici (predmeti C--184/99 Grzelczyk, C--224/98 D’Hoop). Status osoba koje traže prvi posao predmet je intenzivne rasprave jer one nemaju status radnika koji bi mogle zadržati. U predmetima C-138/02 Collins i C-22/08 Vatsouras Sud je presudio da ti građani EU-a imaju jednako pravo na financijske naknade čija je svrha olakšati pristup tržištu rada osobama koje traže posao; shodno tome takva naknada ne može se smatrati „socijalnom pomoći”, na koju u skladu s Direktivom 2004/38/EZ nemaju pravo. Međutim, države članice mogu zahtijevati dokaz o stvarnoj vezi između tražitelja zaposlenja i tržišta rada dotične države članice.

### **B. Ograničenja slobode kretanja**

Ugovorom se dopušta da država članica građaninu EU-a uskrati pravo na ulazak ili boravak iz razloga povezanih s javnim poretom, javnom sigurnosti ili javnim zdravljem. Takve mjere moraju se temeljiti na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca, a to ponašanje mora predstavljati dovoljno ozbiljnu i stvarnu prijetnju temeljnim državnim interesima. U tom pogledu Direktivom 2004/38/EZ utvrđuje se niz postupovnih jamstava.

U skladu s člankom 45. stavkom 4. UFEU-a slobodno kretanje radnika ne primjenjuje se na zapošljavanje u javnom sektoru, iako Sud Europske unije to izuzeće tumači vrlo restriktivno na način da države članice na svoje državljane mogu ograničiti samo ona radna mjesta koja obuhvaćaju izvršavanje javnih ovlasti i odgovornost za zaštitu općih državnih interesa (kao što su unutarnja ili vanjska sigurnost).



Tijekom prijelaznog razdoblja nakon pristupanja novih država članica mogu se primjenjivati određeni uvjeti kojima se ograničava slobodno kretanje radnika iz tih država članica, u njih i među njima. Trenutno vrijede prijelazna razdoblja za hrvatske državljane koja se moraju ukinuti najkasnije do srpnja 2020.

### C. Mjere za podupiranje slobode kretanja

Europska unija uložila je velike napore u stvaranje okruženja kojim se potiče mobilnost radnika. Među njima su primjerice:

- Reforma sustava za priznavanje stručnih kvalifikacija stečenih u drugim državama članicama EU-a kako bi se taj postupak uskladio i olakšao. To obuhvaća i automatsko priznavanje niza profesija u zdravstvenom sektoru i arhitekata (Direktiva 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ [2.1.6](#));
- Uvođenje europske strukovne iskaznice 2016. za testiranje elektroničkog postupka priznavanja određenih reguliranih profesija;
- Koordinacija sustava socijalne sigurnosti, uključujući prenosivost socijalne zaštite, zahvaljujući Uredbi (EZ) br. 883/2004 i provedbenoj Uredbi (EZ) br. 987/2009, koja je trenutačno u postupku revizije ([2.3.4](#));
- Europska iskaznica zdravstvenog osiguranja (2004.) kao dokaz o osiguranju u skladu s Uredbom br. 883/2004 i direktiva o prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (Direktiva 2011/24/EU). Još se očekuje jedna aktivnost planirana za proljeće 2018.: prijedlog Komisije o uvođenju europskog broja socijalnog osiguranja radi olakšavanja administrativnih procedura za građane i provjere njihova statusa socijalnog osiguranja;
- Unapređenje stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu (Direktiva 2014/50/EU);
- Obveza uvođenja sudskih postupaka za pravnu zaštitu diskriminiranih radnika i imenovanja tijela za promicanje i nadziranje jednakog postupanja (Direktiva 2014/54/EU).

U proljeće 2019. stupit će na snagu uredba o osnivanju nove europske agencije, Europskog nadzornog tijela za rad. Glavni je cilj te agencije pobrinuti se za bolju provedbu zakonodavstva EU-a u pogledu upućenih radnika i pružati usluge podrške mobilnim radnicima i poslodavcima (EURES). Na jedinstvenoj internetskoj stranici za slobodno kretanje ta agencija nudi oglase za posao i informacije o uvjetima rada i života u zemljama EU-a te informacije o pravima i obvezama radnika, poslodavaca i nacionalnih uprava. Osim toga, podupire koordinaciju među državama članicama u pogledu prekogranične provedbe, uključujući zajedničke inspekcije i posredovanje pri rješavanju prekograničnih sporova. Podupire i koordinaciju sustava socijalne sigurnosti i suradnju među državama članicama u rješavanju problema neprijavljenog rada. Tako doprinosi pravednoj mobilnosti radne snage kao dijelu stupa socijalnih prava.

Agencija u svojem radu integrira ili preuzima razne postojeće europske inicijative u području mobilnosti radne snage, posebno EURES (Europske službe za zapošljavanje), mrežu za suradnju koju je 1993. uspostavila Komisija kako bi se ispunile obveze propisane Ugovorom u vezi s podupiranjem slobodnog kretanja radnika (članak



46. UFEU-a). U toj mreži sudjeluju Komisija, javne službe za zapošljavanje država članica EU-a i Europskog gospodarskog prostora te Švicarske i druge partnerske organizacije (2.3.3). Uz pomoć Uredbe (EU) br. 2016/589 (o izmjeni Uredbe (EU) br. 492/2011) EURES poboljšava samoposlužne alate na svojoj digitalnoj platformi kako bi omogućio automatsko sparivanje vještina osoba koje traže posao i slobodnih radnih mjesta. Države članice obvezne su informacije o svim slobodnim radnim mjestima dostaviti europskom portalu za radnu mobilnost, koji održava Europsko nadzorno tijelo za rad u suradnji s jedinstvenim digitalnim pristupnikom. EURES se financira iz Europskog socijalnog fonda.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament uvijek je naglašavao da bi EU i države članice trebali uskladiti svoje napore u cilju promicanja slobodnog kretanja radnika.

U svojoj Rezoluciji od 16. siječnja 2014. o poštovanju temeljnog prava na slobodu kretanja u EU-u Parlament je podsjetio da se pravo na slobodno kretanje za potrebe rada ne može povezivati sa zlouporabom sustava socijalne sigurnosti te je pozvao države članice da se suzdrže od svakog djelovanja koje bi moglo utjecati na pravo na slobodno kretanje.

Parlament je podržao osnivanje Europskog nadzornog tijela za rad (u svojem izvješću od 20. studenog 2018.). Zalažao se za uspostavu jedinstvenog portala za slobodno kretanje kao i za mogućnost da Europsko nadzorno tijelo za rad na vlastitu inicijativu predlaže zajedničke inspekcije. Povrh toga, uvrstio je suradnju u području neprijavljenog rada među svoje glavne zadaće, čime je osigurao nastavak rada Europske platforme za rješavanje problema neprijavljenog rada (koja je uspostavljena 2016. uz snažnu potporu Europskog parlamenta).

Susanne Kraatz  
05/2019

