



## PROSTI PRETOK DELAVCEV

Ena od štirih svoboščin, ki jih uživajo državljani EU, je prosto gibanje delavcev, ki obsega pravico do gibanja in stalnega prebivanja delavcev, pravico do vstopa in stalnega prebivanja za družinske člane ter pravico do dela v drugi državi članici in do enake obravnave kot državljani te države članice. Omejitve veljajo za javno službo. Evropski organ za delo deluje kot posebna agencija na področju prostega gibanja delavcev, vključno z napotenimi delavci.

### PRAVNA PODLAGA

Člen 3(2) Pogodbe o Evropski uniji (PEU); člani 4(2)(a), 20, 26 in 45-48 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Direktiva 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic; Uredba (EU) št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji.

### CILJI

Prosto gibanje delavcev je eno od temeljnih načel EU že od njenega začetka. Določeno je v členu 45 PDEU in je temeljna pravica delavcev, ki dopolnjuje prosti pretok blaga, kapitala in storitev na enotnem evropskem trgu. Pomeni odpravo diskriminacije na podlagi državljanstva glede zaposlitve, plačila ter drugih pogojev dela in zaposlitve. Poleg tega je v tem členu določeno, da ima vsak delavec EU pravico, da sprejme ponudbo za ponujeno delovno mesto, do prostega gibanja znotraj države, do prebivanja zaradi zaposlitve in da pod določenimi pogoji ostane v državi tudi po prenehanju zaposlitve.

### DOSEŽKI

Konec leta 2017 je po podatkih Eurostata 3,8 % državljanov EU (17 milijona oseb, skupaj s 1,4 milijona dnevnih migrantov) živelo ali delalo v državi članici, ki ni država, katere državljani so (leta 2007 jih je bilo 2,5 %). Najbolj mobilni so diplomanti s terciarno izobrazbo.

#### A. Veljavna splošna ureditev prostega gibanja

Že od 60ih let prejšnjega stoletja je temeljna pravica delavcev do prostega gibanja je zajeta v različnih uredbah in direktivah. Ustanovitvena uredba o prostem gibanju delavcev (Uredba št. 1612/68) in direktiva o dopolnitvi direktive o odpravi omejitev gibanja in prebivanja (Direktiva Sveta št. 68/360) sta bili večkrat posodobljeni. Ključne



določbe EU so trenutno Direktiva 2004/38/ES o pravici do gibanja in prebivanja, Uredba št. 492/2011 o prostem gibanju delavcev in uredba o ustanovitvi Evropskega organa za delo, ki naj bi bila objavljena spomladi 2019.

## 1. Pravica delavcev do prostega gibanja in prebivanja

Direktiva 2004/38/ES uvaja državljanstvo EU kot osnovni status državljanov držav članic pri uresničevanju pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju EU. Vsak državljan EU ima pravico prve tri mesece prebiti na ozemlju druge države članice EU brez posebnih pogojev ali formalnosti, imeti morajo zgolj veljavno potno listino ali osebno izkaznico. Za daljša obdobja lahko država gostiteljica zahteva, da oseba v razumnem in nediskriminatornem roku prijavi svoje prebivanje v državi.

Za pravico do prebivanja delavcev migrantov za več kot tri mesece še naprej veljajo določeni pogoji, ki so odvisni od njihovega statusa: za osebe, ki niso zaposlene ali samozaposlene, je pravica do prebivanja odvisna od tega, ali imajo zadostna sredstva, da niso v breme sistema socialne pomoči v državi gostiteljici, in ali imajo zdravstveno zavarovanje. Študenti in tisti, ki so zaključili poklicno usposabljanje, imajo prav tako pravico do prebivanja kot tudi (neprostovoljno) brezposelni, ki so se prijavili kot brezposelni.

Državljanji EU pridobijo pravico do stalnega prebivanja v državi članici gostiteljici po petih letih neprekinjenega zakonitega prebivanja.

Direktiva je posodobila pojem **zdržitve družine** s tem, da je razširila opredelitev „družinskega člana“ (za katere so prej veljali le zakonci, potomci, stari manj kot 21 let, ali vzdrževani otroci ter vzdrževani predniki) z vključitvijo registriranih partnerjev, če zakonodaja države članice gostiteljice registrirano partnerstvo priznava za enakovredno zakonski zvezi. Ne glede na njihovo državljanstvo imajo družinski člani delavca pravico do prebivanja v isti državi.

## 2. Zaposlitev

V Uredbi št. 492/2011 so določena pravila zaposlovanja in enake obravnave ter pravila za družine delavcev. Državljanji katere koli države članice imajo pravico iskati zaposlitev v drugi državi članici v skladu s predpisi, ki veljajo za državljane zadevne države. Države članice ne smejo uporabljati nobenih diskriminatornih praks, kot je omejevanje ponudbe delovnih mest za državljane ali zahtevati jezikovno znanje, ki presega to, kar je razumno in potrebno za zadevno delovno mesto. Poleg tega so mobilni delavci upravičeni do enake pomoči nacionalnega zavoda za zaposlovanje kakor državljani države gostiteljice, prav tako imajo pravico ostati v državi gostiteljici dovolj dolgo, da lahko poiščejo delo, se prijavijo na razpisano delovno mesto in se zaposlijo. Ta pravica velja za vse delavce iz drugih držav članic, ne glede na to, ali imajo pogodbo za nedoločen čas, so zaposleni kot sezonski ali čezmejni delavci ali nudijo storitve.

Ta pravila pa ne veljajo za napotene delavce, ker ti ne uveljavljajo svoje pravice do prostega gibanja, temveč je delodajalec tisti, ki z začasno napotitvijo delavcev v tujino uveljavlja svobodo do opravljanja storitev. Napoteni delavci so zaščiteni z direktivo o napotitvi delavcev (Direktiva EU 2018/957 o spremembi Direktive 96/71), ki določa enaka pravila glede prejemkov kot za domače delavce države gostiteljice in ureja obdobje, po katerem se uporablja delovno pravo države gostiteljice ([2.1.13.](#)).



Kar zadeva pogoje dela in zaposlovanja na ozemlju države članice gostiteljice, imajo državljani druge države članice enake socialne in davčne ugodnosti ter enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci. Poleg tega imajo pravico do enake obravnave pri uveljavljanju sindikalnih pravic.

Pravila proti diskriminaciji veljajo tudi za otroke mobilnih delavcev. Države članice bi jih morale spodbujati, da se udeležijo izobraževanja in poklicnega usposabljanja, da bi olajšali njihovo vključevanje.

Države članice imajo po členu 35 direktive izrecno pristojnost, da v primeru zlorabe ali goljufije ne priznajo pravic, ki jih določa direktiva.

### **3. Sodna praksa na področju prostega gibanja delavcev**

Sodišče Evropske unije je od uvedbe državljanstva EU v številnih primerih izboljšalo razlago direktive o prostem gibanju delavcev. Sodna praksa na področju prostega gibanja delavcev je predstavljena v posebni spletni podatkovni zbirki Komisije.

Glede prebivališča imajo iskalci zaposlitve pravico v državi članici gostiteljici ostati dlje kot šest mesecev (Sodišče, zadeva C-292/89 Antonissen), ne da bi morali izpolnjevati posebne pogoje, če v tej državi še naprej iščejo zaposlitev in imajo „resnično možnost“, da delo najdejo.

Drugi primeri zadevajo dostop do socialnih prejemkov. Sodišče je omogočilo dostop tudi državljanom EU, ki prebivajo v drugi državi članici (zadevi C-184/99 Grzelczyk in C-224/98 D'Hoop). Status iskalcev prve zaposlitve je tema številnih razprav, saj ti nimajo statusa delavcev, ki bi ga lahko obdržali. V zadevah C-138/02 Collins in C-22/08 Vatsouras je Sodišče odločilo, da imajo državljani EU pravico do enakega dostopa do finančnih prejemkov, namenjenih spodbujanju dostopa do trga dela za iskalce zaposlitve; tovrstne pomoči zato ni mogoče šteti za socialno pomoč, do katere po Direktivi 2004/38/ES nimajo pravice. Vseeno lahko države članice zahtevajo dokaz resnične povezave med iskalcem zaposlitve in trgov delo v posamezni državi članici.

### **B. Omejevanje prostega gibanja**

Državam članicam je po Pogodbi dovoljeno, da iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja državljanom EU zavrnejo pravico do vstopa na svoje ozemlje ali prebivanja. Ti ukrepi morajo temeljiti na osebni ravnanju posameznika, ki mora biti resna in takojšnja grožnja temeljnemu interesu države. Direktiva 2004/38/ES v zvezi s tem določa vrsto postopkovnih jamstev.

V skladu s členom 45(4) PDEU se prosto gibanje delavcev ne uporablja pri zaposlovanju v javnem sektorju, čeprav je Sodišče to določbo razlagalo zelo omejeno, namreč da lahko država članica na svoje državljane omeji samo tista delovna mesta, ki vključujejo izvrševanje javne oblasti in odgovornosti za varovanje splošnih interesov države (na primer notranje ali zunanje varnosti države).

V prehodnem obdobju po pristopu nove države članice se lahko uporabljajo določeni pogoji, ki omejujejo prosti pretok delavcev iz teh držav, vanje in med njimi. Trenutno velja prehodno obdobje za državljane Hrvaške, ki mora prenehati najkasneje julija 2020.



### C. Ukrepi za spodbujanje prostega gibanja

EU si močno prizadeva, da bi ustvarila okolje, ki bo spodbujalo mobilnost delavcev. Med njenimi prizadevanji naj omenimo:

- Reforma sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v drugih državah članicah EU, da bi uskladili in olajšali postopek. To zajema je tudi samodejno priznavanje številnih poklicev v zdravstvenem sektorju in arhitektov (Direktiva 2013/55/EU o spremembi Direktive 2005/36/ES [2.1.6.](#));
- Izdaja evropske poklicne izkaznice leta 2016 za testiranje elektronskega postopka priznavanja izbranih reguliranih poklicev;
- Usklajevanje sistemov socialne varnosti, vključno s prenosljivostjo socialne zaščite na podlagi Uredbe (ES) št. 883/2004 in Izvedbene uredbe (ES) št. 987/2009, je trenutno v postopku revizije ([2.3.4.](#));
- Evropska kartica zdravstvenega zavarovanja (2004) služi kot dokazilo o zavarovanju v skladu z Uredbo št. 883/2004 in direktivo o čezmejnem zdravstvenem varstvu (Direktiva 2011/24/EU). Še ena dejavnost, načrtovana za pomlad 2018, je v teku: predlog Komisije za vzpostavitev evropske številke socialnega zavarovanja, da se olajšajo upravni postopki za državljane in preverjanje njihovega statusa socialnega zavarovanja;
- Izboljšanje pridobivanja in ohranitve pravic iz dodatnega pokojninskega zavarovanja (Direktiva 2014/50/EU);
- Obveznost zagotovitve sodnega varstva za delavce, ki so diskriminirani, in imenovanja organov, ki spodbujajo in spremljajo enako obravnavo (Direktiva 2014/54/EU).

Spomladi 2019 bo začela veljati uredba o ustanovitvi nove evropske agencije – Evropskega organa za delo. Glavni cilj agencije je zagotoviti boljše izvrševanje zakonodaje EU za napotene delavce in podporne storitve za mobilne delavce in delodajalce (EURES). Na enotnem spletišču, ki je namenjeno informacijam o prostem pretoku delavcev, bodo ponujena prosta delovna mesta, informacije o življenjskih in delovnih razmerah v državah EU ter informacije o pravicah in obveznostih za delavce, delodajalce in nacionalne uprave. Nudilo bo tudi podporo usklajevanju med državami članicami pri čezmejnem izvrševanju, vključno s skupnimi inšpekcijami in mediacijo za reševanje čezmejnih sporov. Poleg tega podpira koordinacijo sistemov socialne varnosti in sodelovanje med državami članicami pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu. S tem prispeva k pravični mobilnosti delovne sile v okviru socialnega stebra.

Agencija pri svojem delu upošteva ali prevzema različne obstoječe evropske pobude, ki so pomembne za mobilnost delovne sile, zlasti mrežo za sodelovanje EURES (Evropske službe za zaposlovanje), ki jo je leta 1993 vzpostavila Komisija za izpolnjevanje obveznosti iz Pogodbe v podporo prostemu gibanju delavcev (člen 46 PDEU). V tej mreži sodelujejo Komisija, javni zavodi za zaposlovanje držav članic EU in EGS in Švice) ter druge partnerske organizacije ([2.3.3.](#)). Na podlagi Uredbe (EU) št. 2016/589 (ki spreminja Uredbo (EU) št. 492/2011) bo EURES izboljšal samopostrežna orodja na svoji digitalni platformi, da bi omogočil avtomatizirano



povezovanje znanj in spretnosti iskalcev zaposlitve in prostih delovnih mest. Države članice morajo evropskemu portalu za zaposlitveno mobilnost, ki ga bo gostil Evropski organ za delo, v sodelovanju s portalom za enotni digitalni trg zagotoviti informacije o vseh prostih delovnih mestih. EURES zagotavlja finančna sredstva iz Evropskega socialnega sklada.

## **VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA**

Evropski parlament je vedno poudarjal, da morajo EU in njene države članice uskladiti svoja prizadevanja za spodbujanje prostega gibanja delavcev.

V svoji resoluciji z dne 16. januarja 2014 o spoštovanju temeljne pravice prostega gibanja v EU je opomnil, da se pravica do prostega gibanja zaradi dela ne sme povezovati z zlorabami sistemov socialne varnosti, in države članice pozval, naj se vzdržijo ukrepov, ki bi lahko vplivali na pravico do prostega gibanja.

Parlament je podprl ustanovitev Evropskega organa za delo (v svojem poročilu z dne 20. novembra 2018). Vztrajal je, je treba oblikovati enotni portal za prosto gibanje in spodbujal možnost, da Evropski organ za delo predlaga skupne inšpekcijske preglede na lastno pobudo. Poleg tega je k svojim ključnim nalogam dodal sodelovanje na področju neprijavljenega dela, s čimer je zagotovil, da bo lahko evropska platforma za okrepitev sodelovanja pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu (ki je bila ustanovljena leta 2016 z močno podporo Evropskega parlamenta) nadaljevala s svojim delom.

Susanne Kraatz

05/2019

