



SLOBODNO KRETANJE RADNIKA

Slobodno kretanje radnika jedna je od četiriju sloboda koje uživaju građani EU-a. Podrazumijeva 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);

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 ondje ostane i nakon toga.

POSTIGNUĆA

Prema podacima Eurostata 2019. 3,3 % radno sposobnih građana EU-a (od 20 do 64 godine) živjelo je u državi EU-a koja im nije matična, što je porast u odnosu na 2,4 % 2009. godine. Udio mobilnih građana EU-a znatno se razlikuje među državama članicama EU-a te se kreće od 0,8 % za Njemačku do 19,4 % za Rumunjsku. Za te je mobilne građane EU-a zabilježena viša stopa zaposlenosti (75,5 %) nego za one koji žive u zemlji čiji su državljani.

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 2019/1149 o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad](#).

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.

Pravila protiv diskriminacije 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 2004/38/EZ izrijekom se državama članicama dodjeljuje ovlast 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 precizirao 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 poretkom, 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 nema takvih prijelaznih razdoblja na snazi, otkako su 1. srpnja 2020. ukinuta ograničenja slobodnog kretanja za hrvatske državljane.

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](#)).
- 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](#)).

Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA), inicijativa u okviru europskog stupa socijalnih prava, osnovano je 31. srpnja 2019. Njegovi su glavni ciljevi osigurati bolju provedbu pravila EU-a o mobilnosti radne snage i koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, pružati usluge podrške mobilnim radnicima i poslodavcima, podupirati koordinaciju među državama članicama u prekograničnoj provedbi, uključujući zajedničke inspekcije i posredovanje pri rješavanju prekograničnih sporova, i promicati suradnju među državama u rješavanju problema neprijavljenog rada.

Ta agencija integrira ili preuzima razne prethodne europske inicijative relevantne za mobilnost radne snage, posebno portal za radnu mobilnost, EURES (Europske službe za zapošljavanje), ([2.3.3](#)) i Europsku platformu za rješavanje problema neprijavljenog rada.

Pandemija bolesti COVID-19, koja je pogodila EU početkom 2020., dovela je do nezabilježenih ograničenja slobodnog kretanja radne snage u državama članicama EU-a, posebno zbog ponovnog uvođenja graničnih kontrola na unutarnjim granicama. Kao posljedica toga, prekogranični, sezonski i upućeni radnici suočili su se s povećanom



nezaposlenošću i ozbiljnim problemima u pogledu putovanja. U ožujku 2020. Komisija je izdala smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19, koje su u svibnju odnosno srpnju 2020. dopunjene dodatnim smjernicama o slobodnom kretanju zdravstvenih djelatnika i sezonskih radnika. Vijeće je 12. listopada 2020. donijelo Preporuku o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, koja sadrži odredbe o izuzeću od obvezne karantene za ključne radnike.

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 bi smio 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 svojoj [zakonodavnoj rezoluciji od 16. travnja 2019.](#)). Zalagao 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).

U svojoj [Rezoluciji od 17. travnja 2020. o usklađenom djelovanju EU-a za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica](#) Parlament je zatražio da se sezonskim i prekograničnim radnicima, posebno u ključnim sektorima, omogući putovanje preko granica. Parlament je 19. lipnja 2020. usvojio [Rezoluciju o europskoj zaštiti prekograničnih i sezonskih radnika u kontekstu krize prouzročene bolešću COVID-19.](#)

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl
11/2020

