



PROSTO GIBANJE DELAVCEV

Ena od štirih svoboščin, ki jih uživajo državljani EU, je prosto gibanje delavcev, ki obsega pravico do gibanja in prebivanja delavcev, pravico do vstopa in prebivanja za družinske člane ter pravico do dela v drugi državi članici in do enake obravnave, kot jo imajo njeni državljani. 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), členi 4(2)(a), 20, 26 in 45–48 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU).

NAMEN

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 pri zaposlitvi, plačilu ter drugih pogojih 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

Po podatkih Eurostata je leta 2019 3,3 % delovno sposobnih državljanov (starih 20–64 let) prebivalo v državi EU, ki ni država njihovega državljanstva, kar je več kot 2,4 % leta 2009. Delež mobilnih državljanov EU se med državami članicami EU zelo razlikuje, in sicer od 0,8 % v Nemčiji do 19,4 % v Romuniji. Stopnja zaposlenosti teh mobilnih državljanov EU (75,5 %) je bila višja od stopnje zaposlenosti tistih, ki bivajo v državi, katere državljani so (73,1 %).

A. Veljavna splošna ureditev prostega gibanja

Že od 60. let prejšnjega stoletja je temeljna pravica delavcev do prostega gibanja zajeta v različnih uredbah in direktivah. Temeljna 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 \(ES\) št. 2019/1149 o ustanovitvi Evropskega organa za delo](#).

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 prebivati 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 prijavi kot brezposelni.

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

Direktiva je posodobila pojem **združitve 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 delavce iz te 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 določeno 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.

Vsekakor imajo države članice v skladu s členom 35 Direktive 2004/38/ES 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, to pomoč pa 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 trgom dela 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 osebnem ravnanju posameznika, ki mora biti resna in takojšnja grožnja temeljnemu interesom 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 niso v veljavi nobena prehodna obdobja, saj so bile zadnje omejitve prostega gibanja hrvaških državljanov odpravljene 1. 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:

- reformo sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v drugih državah članicah EU, da bi uskladili in olajšali postopek. To zajema tudi samodejno priznavanje številnih poklicev v zdravstvenem sektorju in arhitektov ([Direktiva 2013/55/EU](#) o spremembi Direktive 2005/36/ES [2.1.6.](#));
- izdajo 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.](#));
- evropsko kartico zdravstvenega zavarovanja, ki (2004) služi kot dokazilo o zavarovanju v skladu z Uredbo št. 883/2004 in direktivo o čezmejnem zdravstvenem varstvu ([Direktiva 2011/24/EU](#));
- 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](#)).

31. julija 2019 je bil ustanovljen Evropski organ za delo kot pobuda v okviru evropskega stebra socialnih pravic. Med njegovimi glavnimi cilji so zagotoviti boljše izvrševanje pravil EU o mobilnosti delovne sile in koordinaciji sistemov socialne varnosti, zagotavljati podporne storitve za mobilne delavce in delodajalce, podpirati usklajevanje med državami članicami pri čezmejnem izvrševanju, vključno s skupnimi inšpekcijskimi pregledi in mediacijo za reševanje čezmejnih sporov, ter spodbujati sodelovanje med državami članicami pri ukrepanju proti neprijavljenemu delu.

Agencija pri svojem delu upošteva ali prevzema različne obstoječe evropske pobude, ki so pomembne za mobilnost delovne sile, zlasti portal za zaposlitveno mobilnost EURES (Evropske službe za zaposlovanje) ([2.3.3.](#)) in portal za sodelovanje na področju neprijavljenega dela.

Pandemija covid-19, ki je EU prizadela v začetku leta 2020, je povzročila doslej največje omejitve prostega gibanja delovne sile v državah članicah EU, zlasti zaradi ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah. Zato se čezmejni, sezonski in napoteni delavci soočajo z večjo brezposelnostjo in resnimi težavami pri selitvi. Komisija je marca 2020 izdala smernice za izvajanje prostega gibanja delavcev med pandemijo covid-19, ki so jim bile maja oziroma julija dodane smernice o prostem gibanju zdravstvenih in sezonskih delavcev. Svet je 12. oktobra 2020 sprejel priporočilo Sveta o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo covid-19, ki vsebuje določbe o opustitvi karantenskih zahtev za kritično osebe.



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, naj se pravica do prostega gibanja zaradi dela ne povezuje 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 svoji [zakonodajni resoluciji z dne 16. aprila 2019](#)). Vztrajal je, da je treba oblikovati enotni portal za prosto gibanje, in spodbujal možnost, da bi Evropski organ za delo na lastno pobudo predlagal skupne inšpekcijske preglede. 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.

Parlament je v svoji [resoluciji z dne 17. aprila 2020 o usklajenem ukrepanju EU za spoprijemanje s pandemijo covid-19 in njenimi posledicami](#) pozval, naj čezmejna potovanja ostanejo možna za sezonske in čezmejne delavce, zlasti v ključnih sektorjih. 19. junija 2020 je sprejel resolucijo [o evropskem varstvu čezmejnih in sezonskih delavcev v okviru krize zaradi covid-19](#).

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

