

POJAM “RADNIKA” U PRAVU EUROPSKE UNIJE

Katarina Peročević, mag. iur.*

UDK: 349.22:341.645(4)EU
331.105:341.645(4)EU
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: prosinac 2016.

U ovome radu analizira se primjena pojma “radnik” na europskoj ili nacionalnoj razini te se upućuje na važnost njegova definiranja od strane Suda EU-a. Detaljno se analizira pojam “radnik” u kontekstu slobode kretanja radnika s obzirom na prirodu, trajanje, kvalitetu rada te pojedine vrste poslova poput sportaša, doktoranda, osobe na stručnom osposobljavanju i dr. Upućuje se i na njegovo značenje za primjenu antidiskriminacijskog prava i rad preko agencija za privremeno zapošljavanje.

Ključne riječi: sloboda kretanja radnika, “radnik” u EU-u, Sud EU-a

1. UVOD

Pojam “radnik” tumači se u pravu Europske unije u raznim kontekstima, a ovisno o kontekstu primjenjuje se mjerodavno pravo Europske unije ili nacionalno pravo države članice. Prilikom primjene prava Europske unije nužno je znati kriterije koji određuju kada se osoba smatra radnikom. Praksa Suda Europske unije (dalje u tekstu: Sud EU-a) ima važnu ulogu u određivanju navedenih kriterija te ju je stoga potrebno poznavati. Važnost primjene definicije pojma “radnik” na razini Europske unije očituje se u osiguranju usporedive zaštite u državama članicama i u ispunjavanju svrhe direktiva koje uređuju radno pravo.

* Katarina Peročević, mag. iur., Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Petračićeva 44, Zagreb, Hrvatska; katarina.perocevic@mrms.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3622-7891

U ovome radu analizira se primjena pojma “radnik” na europskoj i nacionalnoj razini te se upućuje na važnost njegova definiranja od strane Suda EU-a. Pojam “radnik” na razini Europske unije koristi se u području slobode kretanja radnika, kolektivnog otkazivanja, jednakih plaća muškaraca i žena te u pitanjima rada preko agencija za privremeno zapošljavanje. U radu se detaljno analizira pojam “radnik” u kontekstu slobode kretanja radnika s obzirom na prirodu, trajanje, kvalitetu rada te pojedine vrste poslova poput sportaša, doktoranda, osobe na stručnom osposobljavanju i dr. Međutim, upućuje se i na njegovo značenje za primjenu antidiskriminacijskog prava i rad preko agencija za privremeno zapošljavanje. Definicija pojma “radnik” važna je zbog osiguranja pravilne primjene prava Europske unije, a njezino određenje složeno zbog primjene u različitim pravnim područjima te zbog potrebe uspostave prikladnog odnosa s različitim nacionalnim definicijama koje se primjenjuju u tim područjima.

2. OPĆENITO O SLOBODI KRETANJA RADNIKA U ZAKONODAVNOM OKVIRU

Sloboda kretanja radnika jedan je od stupova unutarnjeg tržišta Europske unije te se smatra ključnom za stvaranje pravog jedinstva među državljanima njezinih članica.¹ Sloboda kretanja radnika druga je od četiriju osnovnih tržišnih sloboda s primarnim ciljem poboljšanja ekonomskih uvjeta radnika migranta, uz istodobnu borbu protiv nezaposlenosti. Uobičajeno se smatra kako sloboda kretanja radnika pridonosi razvoju tržišta rada jer omogućuje preraspodjelu radne snage među državama članicama.²

Zbog kretanja radne snage dolazi do podjele na države primateljice i države podrijetla radnika, pa i ograničavanja migracija, ponekad i protivno pravu Europske unije. Sloboda kretanja radnika uređena je člankom 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).³ Ona treba biti ostvarena bez diskriminacije temeljem državljanstva u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. Sloboda kretanja podrazumijeva pra-

¹ Woodruff, J. B., *The Qualified Right To Free Movement of Workers: How the Big Bang Accession Has Forever Changed a Fundamental EU Freedom*, Duquesne Business Law Journal, vol. 10, 2008., str. 144.

² Morgan, H.; Stalford, H., *Disabled People and the European Union: equal citizens?*, u: Barnes, C.; Mercer, G. (ur.), *The Social Model of Disability: Europe and the Majority World*, The Disability Press, Leeds, 2005., str. 4.

³ Konsolidirana verzija Ugovora o EU-u i Ugovora o funkcioniranju EU-a, SL C 202, 7. lipnja 2016., čl. 45.

vo na prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje, slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu, boravak u državi članici radi zapošljavanja, ostanak na državnom području države članice nakon prestanka zaposlenja. Ta prava podložna su i ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, u svrhu zaštite interesa i suvereniteta države, a dvojbe oko njihova različitog tumačenja u državama članicama rješava Sud EU-a svojom praksom. Praksa Suda EU-a pokazuje kako je potrebno usko tumačenje sadržaja navedenih ograničenja, a široko tumačenje pojma “radnik”.⁴ Pogrešna interpretacija i česta ograničenja mogu ugroziti same korijene slobode kretanja radnika unutar EU-a.⁵

Osim Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, prava radnika utvrđena su i sekundarnim zakonodavstvom – Uredbom (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, Direktivom 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika, Direktivom 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na teritoriju država, Direktivom 2005/36/EZ o priznavanju profesionalnih kvalifikacija, Uredbom 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i drugima.⁶

⁴ Van Duyn protiv Home Office, C-41/74, EU:C:1974:133, *para* 18, preuzeto iz Novak, S., *Dopustiva ograničenja slobode kretanja radnika u interpretaciji Suda Europske unije*, Zagrebačka pravna revija, vol. 2, br. 2, 2013., str. 214.

⁵ Carrera, S., *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?*, European Law Journal, vol. 11, br. 6, 2005., str. 721.

⁶ Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (kodifikacija), Tekst značajan za Europski gospodarski prostor (dalje u tekstu: EGP), SL L 141, 27. svibnja 2011., str. 1 – 12, SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264 – 275; Direktiva 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika, Tekst značajan za EGP, SL L 128, 30. travnja 2014., str. 8 – 14; Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, SL L 158, 30. travnja 2004., str. 77 – 123; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42 – 55; Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL L 255, 30.9.2005., str. 22 - 142; SL, posebno izda-

Sloboda kretanja radnika ima za cilj pristup zapošljavanju svih državljana Europske unije bez diskriminacije na temelju nacionalnosti. Riječ je o važnom pitanju s obzirom na to da njegova regulacija ima utjecaj i na pitanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta, gospodarstva država članica, zaposlenost, te je jedno od bitnih ciljeva socijalne politike. Pitanje slobode kretanja radnika usko je vezano i s pitanjima državljanstva Europske unije, migracijama, socijalnom sigurnosti i nizom drugih pitanja. Istraživanja pokazuju kako se iz godine u godinu povećava broj ljudi koji koriste pravo slobode kretanja radnika unutar država članica Europske unije i EFTA-e.⁷ Tako je 2014. godine 11,1 milijuna radno aktivnih stanovnika zemalja članica EU-a i EFTA-e iskoristilo prednost slobode kretanja, što čini povećanje od 1,4 % u odnosu na 2013. godinu.⁸

Što je ekonomski standard države članice veći, to manje njezinih državljana traži posao u drugoj državi članici, a ista država atraktivna je za imigraciju od strane državljana drugih država članica. Neke države članice pokušavaju zadržati kontrolu nad migracijama dok Sud EU-a, s druge strane, nastoji ograničiti mjere takve kontrole, čime pravila o slobodi kretanja znaju doći u konflikt s mogućnosti država članica da reguliraju svoje tržište rada.⁹

3. VAŽNOST DEFINIRANJA POJMA “RADNIK” OD STRANE SUDA EUROSKE UNIJE

Integraciju tržišta rada Europske unije treba pratiti jačanje koordinacije europske socijalne politike.¹⁰ Pitanje nadležnosti za definiranje pojma “rad-

nje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125 – 245; Uredba 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, SL L 166, 30. travnja 2004., str. 1 – 123.

⁷ Europsko udruženje slobodne trgovine (EFTA) osnovano je Stockholmskom konvencijom 1960. g. radi promicanja slobodne trgovine i ekonomske suradnje među državama članicama, ali bez čvršće integracije kakvu je predviđala Europska ekonomska zajednica. Članice Europske unije i članice EFTA-e (osim Švicarske i Lihtenštajna) 1992. godine potpisale su sporazum o stvaranju Europskog gospodarskog prostora. Danas EFTA-u čine Island, Norveška, Lihtenštajn i Švicarska. Detaljnije o tome vidi u: Guttry, A., *EFTA and its member states*, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 25, br. 4, 1990., str. 251 – 260, i Jay, M., *Homogeneity, the free movement of persons and integration without membership: Mission impossible?*, *Croatian yearbook of European law and policy*, vol. 8, br. 8, 2012., str. 77 – 115.

⁸ *2015 Annual Report on Labour Mobility*, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15881&langId=en> (15. studenoga 2016.).

⁹ Davies, A. C. L., *Employment law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2015., str. 90.

¹⁰ Donaghey, J.; Teague, P., *The free movement of workers and social Europe: maintaining the European ideal*, *Industrial Relations Journal*, vol. 37, br. 6, 2006., str. 662.

nik” važno je zbog mnogo razloga, a ponajprije zbog prava socijalne i ekonomske naravi koja prate radnika te članove njegove obitelji. Odredbama čl. 7. i 8. Uredbe br. 492/2011 radnicima migrantima omogućavaju se jednaki uvjeti kao i državljanima države primitka u pogledu zapošljavanja i rada, pristupa profesionalnom obrazovanju, strukovnom osposobljavanju, socijalnim i fiskalnim pravima.¹¹ Prava se daju i članovima obitelji radnika s obzirom na to da je jedan od glavnih razloga slabe mobilnosti radnika unutar EU-a problem odvajanja od obitelji. Članovi obitelji radnika migranta, neovisno o njihovu državljanstvu, uživaju u državi članici pravo boravka, zaposlenja, kao i pravo obrazovanja i stručnog usavršavanja.¹² Djeci radnika omogućava se pristup općem obrazovanju, naukovanju i strukovnom osposobljavanju pod najboljim uvjetima.¹³

Brojne države članice opirale su se ekstenzivnom tumačenju pojma radnika zbog straha da će se mobilnost radnika konzumirati samo zbog stjecanja odnosno ostvarivanja određenih socijalnih prava. Tako je u predmetu *Inge Nolte* Njemačka Vlada tvrdila da bi se “trebalo zauzeti drukčije stajalište u tom slučaju, jer nije u pitanju koncepcija radnika u smislu članka 48. Ugovora [članak 48. Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici; danas je to članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije – op. a.], kao što je to u slučaju *Levin*, već koncepcija radnika u okviru zakonodavstva o socijalnom osiguranju, a u tom slučaju definicija pojma radnika u nadležnosti je države članice”.¹⁴ Široko tumačenje pojma “radnik” od strane Suda EU-a ima za cilj omogućiti i ostvariti slobodu kretanja te svesti na minimum njezina ograničenja. Sud EU-a nastoji svojom praksom izbjeći razlike koje se javljaju pri tumačenju toga pojma s obzirom na to da se uz sam pojam vežu i mnoge pravne posljedice.

Ako bi se definiranje pojmova “plaćeni radnik” i “radnik asimiliran u državu članicu” prepustilo nacionalnim pravima država članica, koje svaka na drukčiji

¹¹ Uredba (EU) br. 492/2011..., *op. cit.* u bilj. 6, str. 264 – 275.

¹² Direktiva 2004/38/EZ..., *op. cit.* u bilj. 6, str. 42 – 55, čl. 6., čl. 7. st. 2., čl. 23., čl. 24. st. 2.

¹³ Uredba (EU) br. 492/2011..., *op. cit.* u bilj. 6, str. 264 – 275, čl. 10.

¹⁴ *Inge Nolte protiv Landesversicherungsanstalt Hannover, C-317/93, EU:C:1995:438, para 20.* U predmetu je Sud EU-a utvrdio da se osoba smatra “radnikom” u svrhu primjene prava Europske unije, bez obzira na činjenicu da radnikova naknada za posao ne zadovoljava sve potrebe radnika. Također je utvrdio kako države članice imaju široku marginu diskrecije u načinu ostvarivanja ciljeva socijalne politike i politike zapošljavanja. Nacionalna mjera u skladu je s pravom EU-a čak i kada ima neizravan diskriminatoran učinak na žene ako je nužna za postizanje cilja socijalne politike koji nije povezan s diskriminacijom na temelju spola.

način definiraju taj pojam, one bi ga mogle svojevolumno mijenjati. Države članice trebaju biti spriječene u regulaciji navedenih pojmova zbog mogućnosti isključenja nekih skupina osoba od primjene Ugovora, što bi značilo njihovo lišavanje prava.¹⁵ To je navedeno u predmetu *Hoekstra*. Sud EU-a utvrdio je u tome predmetu da “kada bi definicija tog pojma bila u nadležnosti nacionalnog prava, svaka država članica mogla bi mijenjati značenje pojma ‘radnik migrant’ i isključiti po volji zaštitu danu Ugovorom određenim skupinama osoba”.¹⁶ Na radnike migrante primjenjuje se načelo jednakog postupanja te se oni u državama članicama tretiraju kao tuzemni.¹⁷

Sud EU-a ima odlučujuću ulogu u određenju pojma “radnik” stvarajući standarde i osiguravajući da se tumačenje pojma “radnik” i primjena zakonodavstva EU-a u vezi s navedenim pojmom provode i tumače na jednak način u svim državama članicama. Ujednačeno djelovanje i tumačenje propisa od strane tijela državne vlasti dovodi i do smanjenja zahtjeva protiv države članice pred Sudom EU-a. Budući da pojam radnika nije definiran na europskoj razini, a postoji zakonodavstvo Unije u području radnog i socijalnog prava, postavlja se pitanje na koji bi se način određivalo na koga će se primijeniti postojeće zakonodavstvo na europskoj razini. Kada ne bi postojalo određenje pojma “radnik” koje daje Sud EU-a, radnici migranti ne bi mogli sa sigurnošću utvrditi imaju li i u drugim državama članicama prava osigurana zakonodavstvom Europske unije. Države članice ne mogu primjenjivati na radnike migrante nacionalna pravila koja su suprotna zakonodavstvu Europske unije, čak ni u područjima koja smatraju ključnim za očuvanje vlastite socijalne i gospodarske politike.¹⁸

U Republici Hrvatskoj radnik je definiran kao fizička osoba koja u radnom odnosu obavlja određene poslove za poslodavca.¹⁹ Ta odredba je uska i jednoznačna i podložna je tumačenju direktiva i drugih akata europskog prava kojima se želi ostvariti što bolja i učinkovitija zaštita radnika.

¹⁵ O'Brien, C., *Social blind spots and monocular policy making: The ECJ's migrant worker model*, Common Market Law Review, vol. 46, 2009., str. 1115.

¹⁶ Mrs. M.K.H. Hoekstra protiv Bestuur der Bedrijfsvereniging, C-75/63, EU:C:1964:19, para 1.

¹⁷ Konsolidirana verzija Ugovora o EU-u i Ugovora o funkcioniranju EU-a, SL C 202, 7. lipnja 2016., čl. 18.

¹⁸ Dolvik, J. E.; Visser, J., *Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?*, Industrial Relations Journal, vol. 40, br. 6, 2009., str. 495.

¹⁹ Vidi čl. 4. st. 1. Zakona o radu (Narodne novine, br. 93/2014).

4. RAZINE DEFINIRANJA POJMA “RADNIK”

Pojam radnika nije definiran Osnivačkim ugovorima ni sekundarnim zakonodavstvom, već je njegovo tumačenje dao Sud EU-a u svrhu bolje i opsežnije zaštite radnika. Pri tome Sud smatra kako samo uklanjanje diskriminacije na temelju nacionalnosti nije dovoljno za otvaranje tržišta rada unutar Europske unije, već je potrebno uklanjanje većeg broja prepreka (poput dodatnih kvalifikacija i formalnosti koje se traže za radnika migranta) kako bi se radnicima omogućilo kretanje i nalaženje posla u državama članicama.²⁰

Sud je postupno određivao značenje pojma “radnik”, proširivao njegovu definiciju, ostavljajući nacionalnim sudovima da utvrđuju činjenično stanje. Nacionalni sudovi donose završnu odluku o dodjeljivanju statusa radnika, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja. Pri tome odluku o tome tko će se smatrati radnikom trebaju donijeti u skladu s europskim pravom i kriterijima utvrđenim od strane Suda EU-a.²¹

Pojam “radnik” na razini Europske unije koristi se u području slobode kretanja radnika, kolektivnog otkazivanja, pitanjima jednakih plaća muškaraca i žena te pitanjima rada preko agencija za privremeno zapošljavanje. Kada direktive ne ovlaste nacionalne zakonodavce na određenje sadržaja pojma “radnik”, Sud EU-a zauzeo je stajalište da je riječ o pojmu prava EU-a te da za određenje njegova sadržaja nisu nadležni nacionalni pravni poredci.²² U predmetu *Balkaya* Sud EU-a odlučio je kako se pojam radnika iz Direktive 98/59 EZ-a o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na kolektivno otkazivanje ne može utvrditi upućivanjem na zakonodavstvo država članica, već ga treba tumačiti autonomno i ujednačeno u okviru prava Europske unije.²³ U suprotnom bi diskrecijske odluke država članica mogle promijeniti područje primjene direktive i time direktivu lišiti punog učinka.²⁴

²⁰ Davies, *op. cit.* u bilj. 9, str. 63.

²¹ Foster, N., *EU Law Directions*, Oxford University Press, Oxford, 2014., str. 368.

²² Potočnjak, Ž., *Neki problemi primjene Direktive o kolektivnom otkazivanju ugovora o radu u hrvatskom zakonodavstvu i praksi*, u: *Godišnjak 23, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu, Zagreb, 2016., str. 239.

²³ Potočnjak, Ž., *Kolektivno otkazivanje radnih odnosa u praksi Suda Europske unije*, u: Barbić, J.; Giunio, M. (ur.), *Zbornik 54. susreta pravnika*, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Opatija, 2016., str. 240.

²⁴ *Ibid.*, str. 241.

Ipak, u pojedinim slučajevima pravo Europske unije ostavlja državama članicama da primijene nacionalni pojam radnika.²⁵ Tako npr. Direktiva o zaštiti prava radnika u slučaju prijenosa poduzeća definira radnika kao svaku osobu koja je u državi članici zaštićena kao radnik prema nacionalnom zakonu o zapošljavanju.²⁶ Direktiva o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga propisuje kako je za pojam radnika relevantna definicija koja se primjenjuje u pravu države članice na čije je državno područje radnik upućen.²⁷ Takav pristup poštuje autonomiju država članica prilikom odlučivanja o osobnom dosegu njihovih vlastitih sustava radnoga prava.²⁸ Međutim, poslije ćemo pokazati da i u tom slučaju Sud EU-a nadzire kako se države članice koriste tom autonomijom.

Neki teoretičari smatraju da značenje pojma “radnik” u pravu Europske unije ima dvije dimenzije. Prva dimenzija odnosi se na situacije kada je potrebna uniformna interpretacija pojma “radnik” u državama članicama, te se u tim situacijama primjenjuje definicija radnika u pravu Europske unije. Druga dimenzija odnosi se na primjenu nacionalnih definicija pojma “radnik” u slučajevima kada se putem nacionalnog prava implementira direktiva Europske unije te se nacionalna definicija pojma “radnik” interpretira u svjetlu europskog prava.²⁹ Direktivama se postavlja cilj koji se treba ostvariti, a države članice imaju diskreciju pri izboru metoda postizanja ciljeva. Prilikom implementacije direktiva države članice trebaju biti oprezne pri tumačenju pojma radnika s obzirom na to da se uskim tumačenjem stavljaju u poziciju mogućih kršitelja prava Europske unije, na što osobito pazi Europski sud.

Prilikom definiranja pojma radnika potrebno je balansirati između potrebe za uniformnom interpretacijom pojma radnika, s jedne strane, i konzistentno-

²⁵ Davies, A. C. L., *EU Labour Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012., str. 176.

²⁶ Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o približavanju prava država članica u vezi sa zaštitom prava zaposlenika u slučaju prijenosa poduzeća, tvrtki ili dijelova poduzeća ili tvrtki, SL L 82, 22. ožujka 2001., str. 16 – 20; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 151 – 155.

²⁷ Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SL L 18, 21. siječnja 1997., str. 1 – 6; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127 – 132.

²⁸ Davies, *op. cit.* u bilj. 25, str. 176; Presudom *Betriebsrat der Ruhrländklinik gGmbH protiv Ruhrländklinik gGmbH*, C-216/15, EU:C:2016:883, *para* 48, Sud EU-a presudio je kako bez obzira na to što Direktiva 2008/104 upućuje na određenje pojma “radnik” u nacionalnom zakonodavstvu, mjerodavan je pojam EU-a. Opširnije u poglavlju 5.

²⁹ Davies, *op. cit.* u bilj. 9, str. 115.

sti nacionalnog sustava, s druge strane. Konzistentnost nacionalnog sustava podrazumijeva kako onaj tko nikako ne može biti zaštićen nacionalnim pravom države članice to neće biti ni unutar prava Europske unije.³⁰ Nastavno slijedi prikaz prakse Europskog suda koja obuhvaća pojam radnika u odnosu na kvalitetu, trajanje i duljinu rada te kategoriju radnika u pojedinim pravnim područjima.

5. PRAKSA SUDA EUROPSKE UNIJE – POJAM RADNIKA

5.1. Priroda, trajanje i kvaliteta rada

Da bi se osoba mogla pozivati na prava radnika zajamčena pravom Europske unije, uvjet je da postoji prekogranični element. On podrazumijeva rad u drugoj državi članici ili povratak nakon rada u drugoj državi članici. Kao što je rečeno u predmetu *The Queen v. Vera Saunders*, “odredbe Ugovora o slobodi kretanja radnika ne mogu se primijeniti na isključivo interne situacije država članica, drugim riječima, ne primjenjuju se na situacije u kojima nema elementa koji bi ih povezivao sa situacijom predviđenom europskim pravom”.³¹

Jedno od prvih tumačenja pojma “radnik” izraženo je presudom *Levin*.³² Bila je riječ o britanskoj državljanici koja je bila u radnom odnosu s nepunim radnim vremenom, te joj stoga Nizozemska nije htjela produžiti boravišnu vizu smatrajući da ne ispunjava uvjete da bi je se smatralo radnikom prema važećim europskim pravilima. Sud je u presudi naveo kako se koncepcija radnika treba tumačiti široko “s obzirom na to da je njihovo poštovanje od važnosti ne samo za unutarnje tržište Zajednice već i za sam standard življenja radnika migranta”.³³ S tim u vezi irelevantan je motiv zbog kojega netko traži zaposlenje, već je bitno da je riječ o obavljanju stvarne i istinske ekonomske aktivnosti.³⁴ Istaknuo je kako se odredbe o slobodi kretanja radnika odnose i na osobe koje žele obavljati posao na pola radnoga vremena i koje zbog te činjenice dobivaju nižu naknadu.³⁵ Velik broj osoba bio bi isključen ako bi se dobivanje

³⁰ Davies, *op. cit.* u bilj. 25, str. 177.

³¹ *The Queen protiv Vera Saunders*, C-175/78, EU:C:1979:88, *para* 11, preuzeto iz Foster, N., *Foster on EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015., str. 347.

³² D. M. Levin protiv Staatssecretaris van Justitie, C-53/81, EU:C:1982:105.

³³ *Ibid.*, *para* 15.

³⁴ *Ibid.*, *para* 23.

³⁵ *Ibid.*, *para* 16.

statusa radnika ograničilo na zaposlene u punom radnom vremenu.³⁶ Poslove na nepuno radno vrijeme često obavljaju žene, stariji i osobe s invaliditetom, te bi na taj način i one bile diskriminirane s obzirom na to da ne bi imale status radnika.³⁷ Ista logika Suda EU-a izražena je i u presudi *Megner and Scheffel*, kojom je utvrđeno kako plaćeno zaposlenje gdje radni sati ne prelaze 18, 12 ili 10 sati tjedno ne isključuje osobu da se smatra radnikom u okviru europskog prava.³⁸ U presudi *Hava Genc v. Land Berlin* ustanovljeni su kriteriji prema kojima se odlučuje je li zaposlenje s manje od 10 do 12 sati tjedno stvarno i pravo. Ti kriteriji čine nužnim uzeti u obzir “ne samo broj radnih sati tjedno već i pravo na dvadeset i osam dana godišnjeg odmora, naknadu tijekom bolesti”.³⁹ U presudi *Kempf* bila je riječ o njemačkom državljaninu koji je živio u Nizozemskoj dajući instrukcije iz glazbe. Budući da su mu primanja bila ispod minimuma za preživljavanje, tražio je pomoć iz socijalnih fondova. Zbog toga su ga nizozemska i danska vlada isključile iz dosega pojma “radnik”. Sud EU-a proširio je tom presudom pojam radnika i na osobe koje rade u nepunom radnom vremenu i primaju socijalnu pomoć smatrajući kako moguće “traženje financijske pomoći iz javnih fondova kao dodatak na primanja ne isključuje osobu od primjene pravila europskog prava koja se odnose na slobodu kretanja radnika”.⁴⁰ Presudom *Lawrie-Blum* Europski sud definirao je koji su elementi bitni za dobivanje statusa radnika. Bila je riječ o slučaju učiteljice pripravnice, britanske državljanke koja je tražila obavljanje pripravničkog staža u Njemačkoj, što joj je bilo onemogućeno zbog restriktivnih njemačkih mjera koje se primjenjuju na obavljanje pripravničkog staža od strane nedržavljana. Kako bi odgovorio na postavljeno pitanje, Sud EU-a odredio je bitne elemente s pomoću kojih se osobi može dodijeliti status radnika. Radnika je definirao kao osobu koja “u određenom razdoblju pruža usluge drugoj osobi, djelujući po

³⁶ Ackers, L.; Dwyer P., *Fixed laws, fluid lives: the citizenship status of post-retirement migrants in the European Union*, Ageing and Society, vol. 24, 2004., str. 459.

³⁷ De Burca, G.; Craig, P., *EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011., str. 721.

³⁸ *Megner i Scheffel protiv Innungskrankenkasse Vorderpfalz*, C-444/93, EU:C:1995:442, para 18.

³⁹ *Hava Genc protiv Land Berlin*, C-14/09, EU:C:2010:57, para 27. (U konkretnom slučaju bila je riječ o 5,5 sati tjedno, međutim Sud EU-a nije odlučivao o tome je li tjedno zaposlenje od 5,5 sati dovoljno da se osoba smatra radnikom u smislu prava EU-a ili je to zaposlenje bilo marginalno, već je ostavio nacionalnom sudu da odluči).

⁴⁰ *R. H. Kempf protiv Staatssecretaris van Justitie*, C-139/85, EU:C:1986:223, para 16.

njezinim uputama te u zamjenu za to dobiva naknadu”.⁴¹ Učiteljica pripravnica smatra se radnicom s obzirom na to da su sva tri uvjeta ispunjena: obavlja ekonomsku aktivnost po uputama škole i za to dobiva naknadu. Forma, to jest pitanje postoji li ugovor o radu nije bitno, već su za dodjeljivanje statusa radnika ključni subordinacija i naplativost.⁴²

U presudi *Steymann v. Staatssecretaris van Justitie* postavilo se pitanje naknade za rad. Njemački državljanin obavljao je u Nizozemskoj za vjersku zajednicu vodoinstalaterske i slične poslove, ali nije primao plaću, već su mu bile osigurane materijalne potrebe poput smještaja, prehrane i manjeg iznosa džeparca. Utvrđeno je kako se obavljanje poslova u religijskoj zajednici smatra ekonomskom aktivnošću čak i kada zajednica daje beneficije nefinancijske prirode (hrana, smještaj, džeparac) kao naknadu za stvarnu i učinkovitu aktivnost.⁴³

U presudi *Raulin* Sud EU-a proširio je pojam radnika na “on call” zaposlenike, koji obavljaju povremene poslove, pri čemu se kao kriterij uzimaju u obzir trajanje zaposlenja i pripravnost na poziv poslodavca.⁴⁴ Kao bitan uvjet navedeno je kako treba biti riječ o stvarnoj i učinkovitoj aktivnosti, a ne onoj popratnog ili pomoćnog karaktera.⁴⁵ Marginalne aktivnosti ne mogu se smatrati radom te ih treba razgraničiti od stvarnih i učinkovitih.⁴⁶ O kakvoj je aktivnosti riječ, utvrđuju nacionalni sudovi.

Pitanje svrhe zbog koje netko obavlja posao, prema stajalištu Suda EU-a, nebitno je za priznavanje statusa radnika. Tim pitanjem bavio se Sud EU-a i u predmetu *Bettray*. Bila je riječ o osobi koja obavlja terapijsku djelatnost u sklopu nizozemskog socijalnog programa rehabilitacije. Osobe su bile plaćane i s njima se postupalo kao da je riječ o pravom zaposlenju. Sud EU-a postavio je u toj presudi, za razliku od presude *Levin*, pitanje svrhe rada, smatrajući kako rad u sklopu programa organiziranog na temelju Zakona o socijalnom

⁴¹ Deborah Lawrie-Blum protiv Land Baden-Württemberg, C-66/85, EU:C:1986:284, para 17.

⁴² Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 2012., str. 149.

⁴³ Udo Steyermann protiv Staatssecretaris van Justitie, C-196/87, EU:C:1988:475, para 14.

⁴⁴ V. J. M. Raulin protiv Minister van Onderwijs en Wetenschappen Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87, para 14.

⁴⁵ *Ibid.*, para 10.

⁴⁶ White, C. A. R., *Workers, Establishment and Services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004., str. 34.

zapošljavanju s isključivom svrhom rehabilitacije ili reintegracije nije osnova po kojoj bi se osoba koja obavlja te aktivnosti smatrala radnikom u smislu europskog prava.⁴⁷ Presuda je iznimka od širokog tumačenja pojma “radnik” te otvara pitanje što točno podrazumijevaju aktivnosti rehabilitacije i integracije.⁴⁸ Presudom *Trojani* Sud EU-a ipak je ostavio mogućnost dodjeljivanja statusa radnika osobama koje rade u sklopu programa reintegracije, naglašavajući kako je potrebno u svakom slučaju uzimati u obzir posebne okolnosti. Bila je riječ o francuskom državljaninu koji je radio u Belgiji u sklopu programa reintegracije koji je vodila Vojska spasa. U presudi *Trojani* utvrđeno je: “[S]ui generis priroda radnopravnog odnosa na temelju nacionalnog prava, razina produktivnosti određene osobe, izvor prihoda iz kojih se isplaćuje naknada za rad ili ograničena razina naknade za rad ne mogu biti mjerodavni pri određivanju je li neka osoba radnik u smislu europskog prava.”⁴⁹ I u toj presudi Sud EU-a ostavio je nacionalnom sudu da utvrdi je li riječ o stvarnoj i pravoj ekonomskoj aktivnosti te na taj način utvrdi hoće li mu se priznati status radnika. Socijalna reintegracija kao glavni motiv zaposlenja ne isključuje osobu da se smatra radnikom, već je glavno pitanje koje treba utvrditi je li riječ o poslu koji se smatra regularnim na tržištu rada države članice.

Presudom *Ninni-Orasche* Sud EU-a utvrdio je kako su objektivni kriteriji poput sati rada i plaća mjerodavni i važniji za dodjeljivanje statusa radnika od subjektivnih kriterija poput motiva i svrhe rada. U predmetu je bila riječ o davanju potpora za obrazovanje te se postavilo pitanje motiva zaposlenja. Sud je prepustio nacionalnom sudu da istraži je li se osoba zaposlila isključivo radi dobivanja povlastica poput edukacije.⁵⁰ Ponovno je naglasio kako motiv zaposlenja ne utječe na status radnika.⁵¹ Navedenom presudom pojam radnika proširio je i na osobu koja je sklopila ugovor na određeno vrijeme od deset tjedana.⁵²

⁴⁷ I. Bettray protiv Staatssecretaris van Justitie, C-344/87, EU:C:1989:226, para 20.

⁴⁸ Bell, M., *Disability, rehabilitation and the status of worker in EU Law: Fenoll*, Common Market Law Review, vol. 53, 2016., str. 197.

⁴⁹ Michel Trojani protiv Centre public d’aide sociale de Bruxelles, C-456/02, EU:C:2004:488, para 16.

⁵⁰ Ninni-Orasche protiv Bundesminister für Wissenschaft, C-413/01, EU:C:2003:600, para 41.

⁵¹ *Ibid.*, para 28.

⁵² *Ibid.*, para 32. Navedeno je važno s obzirom na to da istraživanja pokazuju postojanje trenda sve učestalijeg sklapanja ugovora o radu na određeno vrijeme na razini Europske unije. Detaljnije o tome vidi u: Buklijaš, B., *Ugovor o radu na određeno vrijeme kao atipičan ugovor*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 1, 2006., str. 130.

5.2. Vrste poslova

5.2.1. Vježbenici i osobe na stručnom osposobljavanju

U presudi *Bülent Kurz, né Yüce v. Land Baden-Württemberg* Sud EU-a utvrdio je kako je radnik i vježbenik, to jest osoba koja je na stručnom osposobljavanju.⁵³ U presudi *Bernini* utvrđeno je kako “činjenice da je učinkovitost vježbenika mala, da radi malen broj sati tjedno i da posljedično dobiva ograničenu naknadu ne ograničava njegov status radnika”.⁵⁴ U presudi *Kranemann*⁵⁵ Sud EU-a utvrdio je kako se isto odnosi i na odvjetničkog vježbenika.⁵⁶

5.2.2. Sportaši

Odluke Suda EU-a i rezoniranje u pogledu pojma “ekonomska aktivnost” od važnosti su za pitanja sportaša. Predmet *Walrave & Koch v. Association Union Cycliste Internationale i drugi* prva je odluka Suda EU-a koja se odnosila na sport. U tom predmetu su dva nizozemska državljanina, tehnička sudionika biciklističkog natjecanja, osporili pravilo Međunarodne biciklističke unije koje je ograničavalo njihovo pravo da sudjeluju u natjecanju na temelju njihove nacionalnosti. Presudom u tom predmetu ustanovljeno je temeljno načelo koje se ponavljalo u svim kasnijim odlukama u vezi sa sportom: ako je riječ o sportu kao “ekonomskoj aktivnosti”, tada se pitanja sportaša i sporta podvrgavaju pravu Europske unije.⁵⁷ Pravo Europske unije neće se primijeniti na pravila koja su dio “čisto sportskog interesa” (volontersko bavljenje sportom iz osobnog interesa) jer ona zapravo nemaju ništa s ekonomskim aktivnostima iz Ugovora o EU-u.⁵⁸ U presudi *Bernard* Sud EU-a bavio se pitanjem ograničenja slobode kretanja sportaša, odnosno odštetnim zahtjevima pri prelasku igrača iz jednoga kluba u drugi klub, a koje se mogu opravdati ulaganjem klubova u razvoj igrača. Sud EU-a utvrdio je kako čl. 45. UFEU-a ne isključuje pravila koja u cilju okupljanja i usavršavanja mladih igrača jamče naknadu klubu koji

⁵³ *Bülent Kurz, né Yüce protiv Land Baden-Württemberg*, C-188/00, EU:C:2002:694, para 61.

⁵⁴ *M. J. E. Bernini protiv Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, C-3/90, EU:C:1992:89, para 16.

⁵⁵ *Karl Robert Kranemann protiv Land Nordrhein-Westfalen*, C-109/04, EU:C:2005:187.

⁵⁶ *Blanpain, R.*, *European Labour Law*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2014., str. 351.

⁵⁷ *Walrave i Koch protiv Association Union Cycliste Internationale i drugi*, 1C-36/74, EU:C:1974:140, para 4.

⁵⁸ *Ibid.*, para 8.

je igrača stvarao, no navedeni zahtjev ne smije ići izvan okvira koji su nužni za postizanje cilja ulaganja u treniranje i razvoj mladih igrača.⁵⁹ Presudom *Gaetano Donà* također je potvrđeno kako se “na sportsku aktivnost primjenjuje europsko pravo ako predstavlja ekonomsku aktivnost”.⁶⁰ U presudi *Union royale Belge des societets de football association ASBL i dr. v. Jean-Marc Bosman i drugi* bila je riječ o sistemu transfera nacionalnog i internacionalnog nogometnog saveza koji je kršio članak 45. UFEU-a. G. Bosman igrao je za belgijski nogometni klub te je bio spriječen preći u francuski nogometni klub s obzirom na to da je prema sistemu transfera belgijski klub tražio plaćanje od strane francuskog. Pravilo po kojem se profesionalnom nogometašu državljaninu jedne države postavlja uvjet plaćanja transfera za prelazak u klub druge države članice protivno je članku 45. UFEU-a.⁶¹ Sud EU-a utvrdio je kako se u radnike ubrajaju i profesionalni sportaši koji za svoju sportsku djelatnost dobivaju naknadu.⁶² Vrhunski sportaši u individualnim sportovima većinom su samostalni i svoja prava ostvaruju u okviru slobode pružanja usluga, dok profesionalni i poluprofesionalni sportaši u momčadskim sportovima ispunjavaju uvjete iz definicije o pojmu radnika.⁶³ Presuda je proizvela dalekosežne posljedice, spriječivši prepreke koje slobodi kretanja radnika uzrokuju propisi i praksa država članica.⁶⁴

5.2.3. Doktorandi

Presudom *Raccanelli* utvrđeno je kako i istraživač stipendist koji priprema doktorat, ako provodi stvarne i istinske aktivnosti određeno vrijeme po uputama nadređenih i za to dobiva naknadu, potpada pod pojam radnika (pod uvjetima koje odredi nacionalni sud).⁶⁵

⁵⁹ Olympique Lyonnais SASP protiv Olivier Bernard i Newcastle UFC, C-325/08, EU:C:2010:143, *para* 49. Opširnije Smokvina, V.; Rubeša, T., *Gospodarska sloboda kretanja profesionalnih sportaša kao radnika u Europskoj uniji s naglaskom na pravne izvore i odluku Bernard*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 3, 2014., str. 409 – 417.

⁶⁰ Gaetano Donà protiv Mario Mantero, C-13/76, EU:C:1976:115, *para* 12.

⁶¹ Union royale Belge des societets de football association ASBL i dr. protiv Jean-Marc Bosman i drugi, C-415/93, EU:C:1995:463, *para* 14.

⁶² *Ibid.*, *para* 87.

⁶³ Moraju slijediti upute nadređenih, ne mogu sami određivati svoje radno vrijeme, pojavljuju se u zakazano vrijeme na treninzima, utakmicama, moraju biti na raspolaganju medijima kada to klub odredi i sl.

⁶⁴ Szyszczak, E., *EC Labour Law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2000., str. 58.

⁶⁵ Andrea Raccanelli protiv Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV, C-94/07, EU:C:2008:425, *para* 37.

5.2.4. Članovi uprave društva kapitala

U presudi *Danosa* postavilo se pitanje može li se član uprave društva kapitala smatrati “radnikom” u smislu prava Europske unije. U predmetu je bila riječ o ženi, članici uprave trgovačkog društva, kojoj je otkazan ugovor zbog trudnoće. Sud je zauzeo stav kako je na nacionalnom sudu da utvrdi određene činjenice: “smatra li se član uprave koji radi za društvo kapitala članom trgovačkog društva; radi li član uprave određeno radno vrijeme prema uputama i pod nadzorom drugog organa trgovačkog društva te prima li zauzvrat plaću”.⁶⁶ Ako nacionalni sud utvrdi navedene činjenice, člana uprave treba smatrati radnikom.⁶⁷ U presudi je istaknuto kako formalna kategorizacija u nacionalnom pravu člana uprave društva kapitala kao samozaposlene osobe ne isključuje mogućnost da bi prema toj osobi trebalo postupati kao prema radnici za potrebe Direktive 92/85/EEZ ako je samostalnost takve osobe samo pojmovna i na taj se način prikriva radni odnos.⁶⁸ Činjenica da je riječ o članu uprave ne isključuje mogućnost da radi po uputama i pod nadzorom drugog organa trgovačkog društva, to jest da postoji element subordinacije.⁶⁹ Presudom *Danosa* Sud EU-a ipak je pokazao fleksibilnost u procjeni elementa subordinacije kao bitnog elementa za stjecanje statusa radnika. Navedeno znači kako je subordinacija važnija kao element kojim se isključuju samozaposleni od stjecanja zaštite nego radi utvrđivanja prirode samog radnog odnosa.⁷⁰

5.2.5. Rad preko agencija za privremeno zapošljavanje

U predmetu *Betriebsrat der Ruhrlandklinik* postavilo se pitanje može li se osoba koja nema svojstvo radnika prema njemačkom pravu smatrati radnikom

⁶⁶ Dita Danosa protiv LKB Līzings SIA, C-232/09, EU:C:2010:674, para 56.

⁶⁷ Bačić, P.; Sarić, I., *Aktivizam Europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, br. 1, 2014., str. 35.

⁶⁸ Gregurev, I.; Ceronja, P., *Opoziv imenovanja trudne članice uprave društva kapitala – spolna diskriminacija?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 61, br. 6, 2011., str. 1884; Direktiva Vijeća 92/85/EEZ od 19. listopada 1992. o uvođenju mjera za poboljšanje sigurnosti i zdravlja trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje, SL L 348, 28. studenoga 1992., str. 1 – 7; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 73 – 80.

⁶⁹ Senčur Peček, D., *Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika*, Delavci in Delodajalci, vol. 16, br. 2-3, 2016., str. 209.

⁷⁰ Davies, *op. cit.* u bilj. 9, str. 117.

na temelju prava Unije.⁷¹ U predmetu je bila riječ o tome da je klinika željela zaposliti medicinsku sestru članicu strukovnog udruženja Njemačkog Crvenog križa na neodređeno vrijeme. Radničko vijeće klinike smatralo je kako bi zaposlenje na neodređeno vrijeme kršilo Zakon o ustupanju radnika, koji propisuje da se zaposlenici mogu ustupati samo na privremenoj osnovi.⁷² Klinika je navedeno ocijenila neosnovanim s obzirom na to da medicinsko osoblje nema svojstvo radnika prema njemačkom pravu jer nije vezano uz Crveni križ ugovorom o radu, već članstvom u udruzi, iako obavlja posao uz naknadu, u korist druge osobe i prema njezinim uputama. Sud EU-a presudio je kako je za određenje pojma “radnik” mjerodavno pravo Europske unije bez obzira na to što Direktiva 2008/104/EZ upućuje na određenje tog pojma u nacionalnom zakonodavstvu. U područje primjene Direktive 2008/104/EZ ulazi slučaj ustupanja članova neprofitne udruge poduzeću korisniku radi obavljanja posla uz naknadu iako taj član nema svojstvo radnika prema nacionalnom pravu jer nije sklopio ugovor o radu s navedenom udrugom.⁷³

5.3. Druge osobe koje se mogu koristiti slobodom kretanja radnika

5.3.1. Tražitelji zaposlenja

Presudom *Antonissen* pojam radnika proširen je i na tražitelje zaposlenja. Sud EU-a smatra kako doslovno tumačenje članka 45. Ugovora ograničava ostvarenje slobode kretanja radnika te zbog toga dolazi do smanjivanja broja osoba koje traže zaposlenje u drugoj državi članici.⁷⁴ Sloboda kretanja radnika sadržava i pravo državljanina države članice na slobodno kretanje na teritorijima drugih država članica i njihov ostanak u svrhu traženja posla.⁷⁵ Svrha slobode kretanja radnika bila bi narušena ako bi se status radnika priznao isključivo osobama koje imaju osiguran posao u drugoj državi članici. Status radnika migranta nije automatski povezan s poslom pojedinca te je činjenica da

⁷¹ Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH protiv Ruhrlandklinik gGmbH, C-216/15, EU:C:2016:883, *para* 19.

⁷² *Ibid.*, *para* 15.

⁷³ *Ibid.*, *para* 48; Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje, SL L 327, 5. prosinca 2008., str. 9 – 14; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 280 – 285.

⁷⁴ The Queen protiv Immigration Appeal Tribunal, *ex parte* Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89, EU:C:1991:80, *para* 12.

⁷⁵ *Ibid.*, *para* 13; Direktiva 2004/38/EZ..., *op. cit.* u bilj. 6, str. 42 – 55, čl. 14., st. 4.

osoba traži posao dovoljna za status radnika. U predmetu *Antonissen* Sud EU-a istaknuo je kako “nije protivno odredbama prava Zajednice o slobodi kretanja radnika da zakonodavstvo države članice predviđa da se od državljanina druge države članice koji je ušao u prvu državu kako bi tražio zaposlenje može tražiti da napusti teritorij te države (uz mogućnost žalbe) ako nije pronašao zaposlenje nakon šest mjeseci, osim ako osoba o kojoj je riječ ne pruži dokaze da nastavlja tražiti zaposlenje i da ima istinske izgleda zaposliti se”.⁷⁶ Tražitelji zaposlenja, iako zadržavaju boravište, nemaju pravo na socijalnu pomoć, dok to pravo imaju osobe koje zadržavaju status radnika.⁷⁷ Neki teoretičari smatraju kako je u predmetu *Antonissen* do izražaja došla visoka razina sudskog aktivizma s obzirom na to da odredbe članka 45. UFEU-a ne spominju tražitelje zaposlenja kao potencijalne radnike.⁷⁸

5.3.2. Osobe koje zadržavaju status radnika

Prema odredbama čl. 7. st. 3. Direktive 2004/38/EZ građani Unije koji više nisu radnici ili samozaposlene osobe zadržavaju položaj radnika ili samozaposlene osobe ako su: privremeno nesposobni za rad zbog bolesti ili nesreće; nesvojevoljno nezaposleni nakon što su dulje od godinu dana bili zaposleni, a prijavljeni su kao tražitelji zaposlenja; nesvojevoljno nezaposleni nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme kraće od godinu dana ili tijekom prvih dvanaest mjeseci, a prijavljeni su kao tražitelji zaposlenja (u tom slučaju zadržavaju položaj radnika najmanje šest mjeseci); krenuli na strukovno osposobljavanje.⁷⁹

U predmetu *Collins v. Secretary of State* potvrđeno je da se “radnicima migrantima jamče određena prava vezana uz status radnika, čak i onda kada više nisu u radnom odnosu”.⁸⁰ Države članice primitka dužne su odobriti pravo na

⁷⁶ *Ibid.*, para 8.

⁷⁷ Direktiva 2004/38/EZ..., *op. cit.* u bilj. 6, str. 42 – 55, čl. 24., st. 2.

⁷⁸ Bruce Shine, D., *The European Union's Right of Free Movement of Workers*, *The University of Memphis Law Review*, vol. 30, 2000., str. 828.

⁷⁹ Direktiva 2004/38/EZ..., *op. cit.* u bilj. 6, str. 42 – 55.

⁸⁰ *Collins protiv Secretary of State*, C-138/02, EU:C:2004:172, para 27. Sud EU-a utvrdio je u predmetu *Jessy Saint Prix protiv Department for Work and Pensions*, C-507/12, EU:C:2014:2007, da žena koja prestane raditi ili tražiti posao zbog tjelesnih ograničenja povezanih sa zadnjim stupnjevima trudnoće i posljedicama poroda zadržava svojstvo “radnika” u smislu članka 45. UFEU-a, pod uvjetom da se vrati na posao ili pronade novi u razumnom vremenu nakon rođenja djeteta.

socijalnu pomoć osobama koje zadržavaju status radnika.⁸¹ Presuda je poruka državama članicama o potrebi ukidanja vlastitih mehanizama kontrole pri pristupu radnika migranata njihovim socijalnim sustavima.⁸² Presuda pokazuje i čvrsto uvjerenje Suda EU-a da budućnost pripada zajedničkom tržištu rada Europske unije.⁸³

6. SAMOZAPOSLENI

Člankom 56. UFEU-a regulirano je obavljanje djelatnosti samozaposlene osobe. Sloboda kretanja radnika razlikuje se od slobode pružanja usluga i poslovnog nastana s obzirom na to da je kod posljednjih riječ isključivo o samozaposlenim osobama, a ne o radnicima. Ugovor ne definira pojam “samozaposlena osoba”, već je Sud EU-a u predmetu *Jany i drugi v. Staatssecretaris van Justitie* utvrdio da su, za razliku od radnika, samozaposleni izvan odnosa subordinacije u pogledu izbora poslova, uvjeta rada i uvjeta plaćanja naknade, osobno odgovaraju za posao koji obavljaju te im pripada naknada izravno i u punom iznosu.⁸⁴ Sud je u navedenoj presudi utvrdio da je prostitucija pružanje usluga uz naknadu, što potpada pod pojam ekonomske aktivnosti te je riječ o samozaposlenim osobama. U predmetu *Barkoci i Malik* Sud EU-a utvrdio je kako samozaposlena osoba može obavljati i trgovačke, industrijske i obrtničke djelatnosti.⁸⁵ Izvan konteksta slobode kretanja, nije bilo presuda u kojima je Sud EU-a definirao pojam samozaposlenih.⁸⁶

⁸¹ Direktiva 2004/38/EZ..., *op. cit.* u bilj. 6, str. 42 – 55, čl. 24., st. 2.; isti članak Direktive 2004/38/EZ propisuje kako država članica primitka nije dužna, prije stjecanja prava stalnog boravišta, dodijeliti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, osobama koje nisu radnici, samozaposlenim osobama, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.

⁸² Giubboni, S., *Free Movement of Persons and European Solidarity*, *European Law Journal*, vol. 13, br. 3, 2007., str. 372.

⁸³ Lewin, K., *The Free Movement of Workers*, *Common Market Law Review*, vol. 3, 1965., str. 324.

⁸⁴ *Jany i drugi protiv Staatssecretaris van Justitie*, C-268/99, EU:C:2001:616, *para* 70.

⁸⁵ *The Queen protiv Secretary of State for the Home Department, ex parte Julius Barkoci i Marcel Malik*, C-257/99, EU:C:2001:491, *para* 43.

⁸⁶ *Barnard, op. cit.* u bilj. 42, str. 151.

7. ZAKLJUČAK

Sloboda kretanja radnika jedna je od četiriju temeljnih tržišnih sloboda čije je ostvarivanje predviđeno Ugovorima o Europskoj uniji. Definiranje temeljnih pojmova povezanih s tom slobodom kao i uklanjanje ili pak stvaranje prepreka njezinu ostvarivanju neposredno utječe, možda više nego ijedna druga sloboda, na živote državljana država članica. Praksa Suda EU-a u specifičnim područjima radnog prava utvrđuje same temelje europskoga radnog prava, ostavljajući za sobom višestruke posljedice. One se protežu na radnopravna, a onda i socijalna pitanja državljana država članica, dok na same države članice ostavlja ekonomsko-društvene posljedice koje dovode i do kulturoloških i socijalnih promjena.

Kratak pregled sudske prakse pokazuje kako je Sud EU-a tumačio pojam “radnik” uglavnom u kontekstu slobode kretanja radnika. Sudskom praksom utvrđeno je da je radnik svaka osoba koja obavlja aktivnosti za poslodavca tijekom određenog razdoblja uz predviđeno dobivanje naknade. Postupno šireći doseg pojma “radnik”, Sud EU-a najčešće je regulirao pitanje radnika u odnosu na prirodu, trajanje i kvalitetu rada. Sprječavanje restriktivnog pristupa u području slobode kretanja radnika jasno je vidljivo iz presude *Antonissen*, kojom je pojam radnika proširen na tražitelje zaposlenja. Pojam radnika uvjetovan je činjenicom da mora biti riječ o stvarnoj i istinskoj aktivnosti, a ne o marginalnom i pomoćnom poslu. Ekonomske aktivnosti ocijenjene su u presudama Suda EU-a, uglavnom, kao stvarne i istinske, iz čega je ponovno razvidno nastojanje da se pojam “radnik” ekstenzivno tumači, a primjer za to su presude *Levin*, *Raulin*, *Trojani*, *Steymann*. Revolucionarne presude Suda EU-a svakako su i one donesene u području sporta, *Walrave i Koch* i *Bosman*. Presudom *Walrave i Koch* ustanovljeno je temeljno načelo da se, kada je riječ o sportu kao “ekonomskoj aktivnosti”, pitanja sportaša i sporta podvrgavaju pravu Europske unije. Prema presudi *Bosman* radnicima se smatraju i profesionalni sportaši koji za svoju sportsku djelatnost dobivaju naknadu.

U predmetu *Danosa* Sud EU-a pokazao je da je tumačenje pojma “radnik” u smislu prava Europske unije važno i za primjenu antidiskriminacijskog prava, a u predmetu *Betriebsrat der Ruhrlandklinik* zauzeo je stajalište da može nadzirati određenje sadržaja toga pojma čak i u slučaju kada određena direktiva izričito predviđa da će se sadržaj toga pojma određivati u skladu s nacionalnim pravom.

Sve to pokazuje koliko je određenje pojma “radnik” važno za primjenu prava Europske unije, a istodobno i vrlo složeno zbog njegove primjene u ra-

zličitim nacionalnim kontekstima koji imaju vlastite definicije. Određivanje toga pojma od strane Suda EU-a nužno je s obzirom na to da su mnoga pitanja radnog prava, a time i radnika, regulirana zakonodavstvom Europske unije, te je potrebno znati na koga se točno zakonodavstvo primjenjuje. Razni kriteriji primjene od strane država članica doveli bi do neujednačene primjene prava, čime bi unijeli nesigurnost u postojanje prava radnika migranta. Načelo pravne sigurnosti bilo bi narušeno jer bi postojala neizvjesnost o tome tko se smatra radnikom, s obzirom na niz činjenica – nefinancijsku naknadu, motiv i svrhu radne aktivnosti, trajanje zaposlenja, prirodu posla i drugih. Države članice mogle bi svojim tumačenjem prava dovesti do izravne ili pak neizravne diskriminacije na temelju državljanstva, a time i stvoriti prepreke slobodi kretanja radnika.

Razvijanjem standarda i teleološkim pristupom u tumačenju zakonodavstva Europske unije Sud EU-a čini i učinio je velik utjecaj na realizaciju ciljeva socijalne, a onda i ekonomske politike. Najčešće teleološkom metodom tumači normu i stvara standarde koji se primjenjuju u državama članicama. U svojem prosuđivanju ne slijedi kriterije uspostavljene od strane nacionalnih sudova, već razvija vlastite kriterije, čime je njegovo djelovanje nepredvidljivo, nekima i nerazumljivo, te je izazov za nacionalne sudove koji primjenjuju pravo u skladu s tumačenjima Suda EU-a.

LITERATURA

- Ackers, L.; Dwyer P., *Fixed laws, fluid lives: the citizenship status of post-retirement migrants in the European Union*, Ageing and Society, vol. 24, 2004., str. 451 – 475.
- Bačić, P.; Sarić, I., *Aktivizam Europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 51, br. 1, 2014., str. 27 – 44.
- Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford European Union Law Library, Oxford, 2012.
- Barnes, C.; Mercer, G., *The Social Model of Disability: Europe and the Majority World*, The Disability Press, Leeds, 2005.
- Bell, M., *Disability, rehabilitation and the status of worker in EU Law: Fenoll*, Common Market Law Review, vol. 53, 2016., str. 197 – 208.
- Blanpain, R., *European Labour Law*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2014.
- Buklijaš, B., *Ugovor o radu na određeno vrijeme kao atipičan ugovor*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 1, 2006., str. 117 – 136.

- Carrera, S., *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?*, *European Law Journal*, vol. 11, br. 6, 2005., str. 699 – 721.
- Davies, A. C. L., *Employment law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2015.
- Davies, A. C. L., *EU Labour Law*, Edward Elgar, United Kingdom, 2012.
- De Burca, G.; Craig, P., *EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Dolvik, J. E.; Visser, J., *Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?*, *Industrial Relations Journal*, vol. 40, br. 6, 2009., str. 491 – 509.
- Donaghey, J.; Teague, P., *The free movement of workers and social Europe: maintaining the European ideal*, *Industrial Relations Journal*, vol. 37, br. 6, 2006., str. 652 – 666.
- Foster, N., *EU Law Directions*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Foster, N., *Foster on EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Giubboni, S., *Free Movement of Persons and European Solidarity*, *European Law Journal*, vol. 13, br. 3, 2007., str. 360 – 379.
- Gregurev, I.; Ceronja, P., *Opoziv imenovanja trudne članice uprave društva kapitala – spolna diskriminacija?*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, br. 6, 2011., str. 1881 – 1919.
- Guttry, A., *EFTA and its member states*, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 25, br. 4, 1990., str. 251 – 260.
- Jay, M., *Homogeneity, the free movement of persons and integration without membership: Mission impossible?*, *Croatian yearbook of European law and policy*, vol. 8, br. 8, 2012., str. 77 – 115.
- Lewin, K., *The Free Movement of Workers*, *Common Market Law Review*, vol. 3, 1965., str. 300 – 324.
- Novak, S., *Dopustiva ograničenja slobode kretanja radnika u interpretaciji Suda Europske unije*, *Zagrebačka pravna revija*, vol. 2, br. 2, 2013., str. 231 – 236.
- O'Brien, C., *Social blind spots and monocular policy making: The ECJ's migrant worker model*, *Common Market Law Review*, vol. 46, 2009., str. 1107 – 1141.
- Potočnjak, Ž., *Kolektivno otkazivanje radnih odnosa u praksi Suda Europske unije*, u: Barbić, J.; Giunio, M. (ur.), *Zbornik 54. susreta pravnika*, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Opatija, 2016., str. 229 – 274.
- Potočnjak, Ž., *Neki problemi primjene Direktive o kolektivnom otkazivanju ugovora o radu u hrvatskom zakonodavstvu i praksi*, u: *Godišnjak 23, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Hrvatsko društvo za građansko-pravne znanosti i praksu, Zagreb, 2016., str. 229 – 277.

- Senčur Peček, D., *Pojem delavca s primerjalnega in EU vidika*, Delavci in Delodajalci, vol. 16, br. 2 - 3, 2016., str. 189 – 215.
- Szyszczak, E., *EC Labour Law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2000.
- White, C. A. R., *Workers, Establishment and Services in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Woodruff, J. B., *The Qualified Right To Free Movement of Workers: How the Big Bang Accession Has Forever Changed A Fundamental EU Freedom*, Duquesne Business Law Journal, vol. 10, 2008., str. 127 – 146.

IZVORI

Pravni akti

- Konsolidirana verzija Ugovora o EU i Ugovora o funkcioniranju EU, SL C 202, 7.6.2016.
- Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, SL L 166, 30.4.2004., str. 1 - 123.
- Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (kodifikacija), Tekst značajan za Europski gospodarski prostor (dalje u tekstu: EGP), SL L 141, 27.5.2011., str. 1 – 12, SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264 – 275.
- Direktiva Vijeća 92/85/EEZ od 19. listopada 1992. o uvođenju mjera za poboljšanje sigurnosti i zdravlja trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje, SL L 348, 28.11.1992., str. 1 – 7; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 73 – 80.
- Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SL L 18, 21.1.1997., str. 1 – 6; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127 – 132.
- Direktiva Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o približavanju prava država članica u vezi sa zaštitom prava zaposlenika u slučaju prijenosa poduzeća, tvrtki ili dijelova poduzeća ili tvrtki, SL L 82, 22.3.2001., str. 16 – 20; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 151 – 155.
- Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavlja ju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ,

72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, SL L 158, 30.4.2004., str. 77 - 123; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42 – 55.

Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL L 255, 30.9.2005., str. 22 - 142; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125 – 245.

Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko agencija za privremeno zapošljavanje, SL L 327, 5.12.2008., str. 9 - 14; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 280 – 285.

Direktiva 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika, Tekst značajan za EGP, SL L 128, 30.4.2014., str. 8 – 14.

Zakon o radu (NN 93/14).

Mrežni izvori

2015 Annual Report on Labour Mobility, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15881&langId=en> (15. studenoga 2016.).

Sudska praksa

Mrs M.K.H. Hoekstra protiv Bestuur der Bedrijfsvereniging, C-75/63, EU:C:1964:19.

Van Duyn protiv Home Office, C-41/74, EU:C:1974:133.

Walrave i Koch protiv Association Union Cycliste Internationale i drugi, C-36/74, EU:C:1974:140.

Gaetano Donà protiv Mario Mantero, C-13/76, EU:C:1976:115.

The Queen protiv Vera Saunders, C-175/78, EU:C:1979:88.

D.M. Levin protiv Staatssecretaris van Justitie, C-53/81, EU:C:1982:105.

R. H. Kempf protiv Staatssecretaris van Justitie, C-139/85, EU:C:1986:223.

Deborah Lawrie-Blum protiv Land Baden-Württemberg, C-66/85, EU:C:1986:284.

Udo Steymann protiv Staatssecretaris van Justitie, C-196/87, EU:C:1988:475.

I. Bettray protiv Staatssecretaris van Justitie, C-344/87, EU:C:1989:226.

The Queen protiv Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89, EU:C:1991:80.

- V. J. M. Raulin protiv Minister van Onderwijs en Wetenschappen Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87.
- M. J. E. Bernini protiv Minister van Onderwijs en Wetenschappen, C-3/90, EU:C:1992:89.
- Megner i Scheffel protiv Innungskrankenkasse Vorderpfalz, C-444/93, EU:C:1995:442.
- Inge Nolte protiv Landesversicherungsanstalt Hannover, C-317/93, EU:C:1995:438.
- Union royale Belge des societets de football association ASBL i dr. protiv Jean-Marc Bosman i drugi, C-415/93, EU:C:1995:463.
- The Queen protiv Secretary of State for the Home Department, ex parte Julius Barkoci i Marcel Malik, C-257/99, EU:C:2001:491.
- Jany i drugi protiv Staatssecretaris van Justitie, C-268/99, EU:C:2001:616.
- Bülent Kurz, né Yüce protiv Land Baden-Württemberg, C-188/00, EU:C:2002:694.
- Ninni-Orasche protiv Bundesminister für Wissenschaft, C-413/01, EU:C:2003:600.
- Collins protiv Secretary of State, C-138/02, EU:C:2004:172.
- Michel Trojani protiv Centre public d'aide sociale de Bruxelles, C-456/02, EU:C:2004:488.
- Karl Robert Kranemann protiv Land Nordrhein-Westfalen, C-109/04, EU:C:2005:187.
- Andrea Raccanelli protiv Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV, C-94/07, EU:C:2008:425.
- Hava Genc protiv Land Berlin, C-14/09, EU:C:2010:57.
- Olympique Lyonnais SASP protiv Olivier Bernard i Newcastle UFC, C-325/08, EU:C:2010:143.
- Dita Danosa protiv LKB Lizings SIA, C-232/09, EU:C:2010:674.
- Jessy Saint Prix protiv Department for Work and Pensions, C-507/12, EU:C:2014:2007.
- Betriebsrat der Ruhrlandklinik gGmbH protiv Ruhrlandklinik gGmbH, C-216/15, EU:C:2016:883.

Summary

Katarina Peročević*

THE CONCEPT OF “WORKER” IN EUROPEAN UNION LAW

In European Union law the term “worker” is construed in different ways. Depending on the context, the relevant EU law or national law of a Member State is applied. The term is not defined in the Treaties and secondary legislation, but its interpretation is given by the Court of Justice in order to provide better and more comprehensive protection of workers. The definition of the term “worker” is essential for the proper application of EU law, but at the same time very complicated because of its application in different national contexts that have their own definitions. The Court of Justice judgments have an important role in determining the criteria according to which a person is considered to be a worker. The paper analyzes in detail the concept of “worker” in the context of the freedom of movement of workers with regard to the nature, duration, quality of work and certain types of occupations, such as athletes, doctoral students, people in vocational training and others. It also indicates its importance for the application of anti-discrimination law and work through temporary employment agencies.

Keywords: free movement of workers, “worker” in EU, Court of Justice of the European Union

* Katarina Peročević, mag. iur., Ministry of Labour and Pension System, Petračićeva 44, Zagreb, Croatia; katarina.perocevic@mrms.hr; ORCID ID: orcid.org/0000-0003-3622-7891

