

SLOBODA KRETANJA RADNIKA

Vlatka Šokec

studentica 5. godine Pravnog fakulteta Osijek
E-adresa: vlatka.sokec153@gmail.com

Stručni rad

UDK 331.5:061.1(4-67EU)
Rad primljen 14. travnja 2022.

Ana Elena Troha

studentica 5. godine Pravnog fakulteta Osijek
E-adresa: aetroha@gmail.com

Sažetak

Sloboda kretanja radnika jedna je od četiriju sloboda koje su zajamčene i primarnim i sekundarnim zakonodavstvom Europske unije. Glavna svrha uspostave zajedničkog tržišta jest gospodarski i ekonomski razvitak kroz poboljšanje životnog standarda na području Unije. Da bi se radnicima moglo osigurati slobodno kretanje, nužno je da se države članice vode načelom jednakog postupanja, mehanizmom ravnoteže ponude i potražnje te pristupu zaposlenja uz primjenu pravnih propisa i sudske prakse. Široka sudska praksa ukazuje na to da postoje problemi pri tumačenju odredbi i pojmova, ali se nastoje riješiti kroz donošenje obvezujućih presuda suda. Tako je Sud Europske unije definirao postupno tko potpada u pojam radnika radi opsežnije i bolje zaštite. Sloboda kretanja radnika nije apsolutna, već relativna što znači da se može podvrgnuti ograničenjima koja moraju biti opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Države članice različito su znale tumačiti kada nešto predstavlja prijetnju te je zbog toga kroz različitu praksu Sud Europske unije postupno proširio doseg slobode kretanja, a njezino ograničenje preciznije definirao, sve kako bi se spriječila zlouporaba ograničenja od strane država članica. Osim toga, Direktivom 2004/38/EZ radniku i članovima njegove obitelji jamči boravak te propisuje tri vrste boravka: boravak od tri mjeseca, boravak od tri mjeseca do pet godina te trajni boravak. Kako bi se sačuvalo jedinstvo obitelji, Direktiva uveliko doprinosi položaju osobe radnika i njegove obitelji, a pritom se uzima okolnost ovisnosti, kao što su financijska ili fizička ovisnost. Može se zaključiti kako sloboda kretanja radnika ima pravni, financijski i sociološki aspekt te kako njihova kombinacija opravdava uspostavu jedinstvenog tržišta.

Ključne riječi: sloboda kretanja radnika, zajedničko tržište, radnik, ograničenja slobode kretanja, boravak

1. UVOD

Slobodno kretanje radnika predstavlja jednu od četiriju sloboda koje su zajamčene člankom 26. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Uspostavljanje tržišnih sloboda rezultat je ideje i težnje da se na području Europske unije uspostavi zajedničko tržište, a realiziranje ideje je pokrenuto još 1958. Ugovorom iz Rima kojim je kao glavni cilj određeno uspostavljanje zajedničkog tržišta.¹ Ugovorom iz Rima nastoji se povećati gospodarski napredak tako da se između država članica uklone trgovinske prepreke i to na način da se ukinu kvote, uvođenjem poreza na dodanu vrijednost, kao i da se omogući slobodno kretanje radnika. Pojam unutarnjeg tržišta definiran je Ugovorom o Europskoj uniji gdje stoji da unutarnje tržište predstavlja onakvo područje koje je bez unutarnjih granica,² a na kojemu se osigurava slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala, a samom definicijom pojma određene su i četiri tržišne slobode.

U ovome radu bit će govora o tržišnoj slobodi kretanja radnika, pri čemu će u prvome dijelu rada kroz ugovore, direktive i uredbe biti obrađena pravna osnova, smisao i cilj te tržišne slobode, istaknuta relevantna sudska praksa koja je nužna za razumijevanje funkcioniranja iste, kao i ograničenja pri kretanju radnika koja su predviđena Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. U drugome dijelu rada definirani su pojmovi radnika i radnog odnosa, mogućnosti i vrste boravka, načela koja je svaka država članica dužna poštovati te su analizirani problemi s kojima se države članice mogu susresti pri realizaciji slobode kretanja radnika. Posljednji dio rada čini novija sudska praksa, kratka analiza mobilnosti radnika te analiza utjecaja pandemije COVID-19 na ostvarenje slobode kretanja radnika.

2. PRAVNA OSNOVA

Jedan od glavnih ciljeva Europske ekonomske zajednice, preteče Europske unije bilo je stvaranje jedinstvenog tržišta, što proizlazi iz samog Rimskog ugovora. Glavna svrha stvaranja jedinstvenog tržišta bio je gospodarski i ekonomski napredak, kao i poboljšanje životnog standarda na području Unije. Kako bi isto bilo moguće, bilo je potrebno razmotriti sve prednosti i nedostatke, potencijalne posljedice, donijeti mnoge političke odluke i u konačnici odrediti što bi ta tržišna sloboda obuhvaćala. Za bolje razumijevanje rada potrebno je razlučiti razliku između zajedničkog, jedinstvenog i unutarnjeg tržišta.

¹ Informativni članci o Europskoj uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/79/povijest-ekonomske-i-monetarne-unije>, pristupljeno 6. travnja 2022.

² Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), SL C 202, 7. lipnja 2016., str. 1. – 388.

Često nailazimo na jednoznačno tumačenje navedenih pojmova, iako svaki od tih pojmova sadrži određene značenjske nijanse prema kojima se ti pojmovi razlikuju. Rimskim ugovorom uvodi se zajedničko tržište koje ujedno predstavlja etapu ekonomske integracije. Sud pravde je u svojoj odluci naveo da se uspostavljanjem zajedničkog tržišta „cilja eliminiranju svih prepreka u komunitarnoj razmjeni radi spajanja nacionalnih tržišta u jedinstveno tržište, stvarajući što je moguće bliskije uvjete za istinsko unutarnje tržište“. Dakle, produbljenje zajedničkog tržišta jedinstveno je tržište, čiji je nastavak unutarnje tržište.³

Nastavno, možemo zaključiti da bi sustav tržišnih sloboda zaživio, potrebno je donošenje niza političkih odluka koje čine podlogu pravnoj osnovi na kojima će se tržišne slobode temeljiti. Problematika na koju su ekonomisti upućivali nazvana je „nemogućí trokut“ koji podrazumijeva slobodno kretanje kapitala, stabilnost deviznih tečajeva i neovisnost monetarne politike, a za koje tvrde da nisu dugoročno održivi.⁴

2.1. UGOVOR O EUROPSKOJ UNIJI

Ugovor o Europskoj uniji potpisan je u Maastrichtu 7. veljače 1992. godine⁵ te on predstavlja dokument kojim se stvara Europska unija (u daljnjem tekstu: Unija), kao nastavak na Europsku zajednicu za ugljen i čelik koja je postojala još od 1952. Europska unija je nastala kao rezultat potrebe daljnjeg razvoja država članica te predstavlja fazu u procesu europske integracije. Nastavno na tržišne slobode, već u članku trećem stoji da „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba“,⁶ navedeno omogućuje građanima Unije slobodu kretanja na području Unije bez potrebe za predloženjem putovnica ili viza, već samo uz predloženje osobne iskaznice ili nekog drugog identifikacijskog dokumenta, koje zasigurno pozitivno doprinosi razmjeni radne snage, trgovini i pružanju usluga. Na navedeno se nadovezuje članak 3. kojim se prvi put navodi da se osnivanjem Unije zasniva unutarnje tržište, kao i razlozi zbog kojih je to učinjeno, a neki od njih su stabilnost cijena, stvaranje konkurentnog socijalnog tržišnog gospodarstva, a sve s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, također spominje se i da unutarnje tržište doprinosi i boljoj kvaliteti okoliša te da potiče znanstveni i tehnološki napredak.⁷

³ Kandžija, Vinko; Cvečić, Igor, *Ekonomika i politika Europske unije*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2011.

⁴ *Op. cit.* (bilj. 1.).

⁵ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), SL C 202, 7. lipnja 2016., str. 1. – 388.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

2.2. UGOVOR O FUNKCIONIRANJU EUROPSKE UNIJE

Ugovor o funkcioniranju Europske unije⁸ nastao je 2009. kao dopuna i izmjena Ugovora o funkcioniranju Europske zajednice sa željom da se stvori gospodarstvo koje bi moglo dovesti do smanjenja gospodarskih, ekonomskih i socijalnih razlika među državama članicama.

U kontekstu slobode kretanja radnika Ugovor o funkcioniranju Europske unije sadrži niz članaka koji uređuju unutrašnje tržište i definiraju tržišne slobode, počevši s člankom 20. gdje stoji da građani Unije imaju pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica. Nadalje, člankom 45. jamči se sloboda kretanja radnika, pri čemu ta sloboda podrazumijeva da građani Unije mogu prihvatiti ponude za zaposlenje i kretati se unutar Unije kako bi to i ostvarili, zatim imaju pravo boravka na području država članica kako bi se zaposlili te pravo ostanka i nakon prestanka zaposlenja. Ova prava i članak 45. ne primjenjuju se na zapošljavanje u javnim službama, pri čemu je potrebno adekvatno tumačiti pojam *javna služba*.

Da tumačenje pojma javne službe predstavlja problem, dokazuje i postojanje sudske prakse glede toga, pri čemu je značajna presuda *Komisija protiv Belgije (355/98)*⁹ gdje je Sud u konačnici utvrdio da pod pojam „javna služba“ ne potpadaju djelatnosti zaštitarskih tvrtki, kao ni tvrtki za izradu sigurnosnih sustava iz čega proizlazi da taj pojam treba tumačiti vrlo usko, kao i to da pod taj pojam ulaze one djelatnosti koje imaju izravnu i određenu vezu s javnom vlasti. Iz navedenoga članka proizlazi i da građani Europske unije mogu boraviti na području druge države članice i onda kada nemaju posao, ali isti traže i imaju mogućnost za zaposlenje, o tome nam svjedoči i predmet *Antonissen, C-292/89*.¹⁰

Antonissen je grčki državljanin koji je tražio zaposlenje na području Belgije te je podnio zahtjev za izdavanje potvrde o prijavi i to na temelju statusa tražitelja zaposlenja pri čemu ima pravo na boravak dulji od tri mjeseca. Njegov zahtjev belgijske su vlasti odbile s obrazloženjem da prema belgijskom nacionalnom zakonodavstvu ne ostvaruje uvjete na isto jer ne mogu utvrditi da ima stvarne mogućnosti za zaposlenje te se k tome još nije zaposlio u razdoblju od podnošenja do odbitka zahtjeva te je Ured naložio g. Antonissenu da napusti Belgiju. Antonissen je podnio tužbu protiv navedene odluke te je Sud presudio u njegovu korist, a presuda upućuje na to da države članice moraju poštovati članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te glede toga da moraju omogućiti boravak tražiteljima zaposlenja na području države članice i da im za to moraju ostaviti razuman rok koji ne smije biti kraći od šest mjeseci. Uz navedeno Sud je ispitivao i pitanje podnošenja dokaza o mogućnostima zaposlenja te je utvrdio da države članice od tražitelja zaposlenja smiju tražiti da podnose dokaze o njihovu traženju zaposlenja, a

⁸ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), SL C 202, 7. lipnja 2016., str. 1. – 388.

⁹ Presuda Suda od 9. ožujka 2000., *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, C-355/98*.

¹⁰ Presuda Suda od 26. veljače 1991., *The Queen v Immigration Appeal Tribunal, C-292/89*.

nakon isteka roka od šest mjeseci, država članica može zahtijevati da tražitelj zaposlenja uz dokaz da traži posao, dokaže da zaista i ima stvarne izgleda za zaposlenje.

U konkretnom slučaju valja napomenuti da su belgijske vlasti napravile još jedan propust jer su utvrdile da g. Antonissen nema izgleda za zaposlenje, a on je nakon donošenja odluke zaposlen kao pripravnik u Europskom parlamentu.¹¹

Postojanje ovakvih predmeta ukazuje na to da države članice nisu uvijek upoznate s primjenom europskog prava i hijerarhijom pravnih vrela te da je jedna od uloga suda da im u tome pomogne.

Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, člankom 46. propisani su određeni standardi kako bi sve države članice učinkovito osigurale ostvarenje slobode kretanja radnika, što bi značilo da su države članice dužne postići i osigurati suradnju sa službama za zapošljavanje drugih država članica, kao i ukidanje postupaka, praksi i rokova koji bi otežavali ostvarivanje slobode kretanja radnika, čak i ako su takvi postupci i rokovi još otprije predviđeni nacionalnim zakonodavstvom ili sporazumima.¹²

Da bi se radnicima moglo osigurati slobodno kretanje radi rada i zapošljavanja, nužno je da se države članice odnose prema inozemnim radnicima jednako kao i prema tužemnim, što bi značilo da za radnike koji migriraju na područje druge države radi rada ili zapošljavanja moraju vrijediti jednaki uvjeti i zahtjevi. Također, naglasak je stavljen i na stvaranje mehanizama kako bi se mogla postići ravnoteža između ponude i potražnje na tržištu rada, a sve kako bi se spriječile razlike u životnom standardu i stupnju zaposlenosti između različitih država članica.

Sloboda kretanja radnika nije apsolutna, već relativna što znači da se može podvrgnuti ograničenjima koja moraju biti opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Države članice su različito znale tumačiti kada nešto predstavlja prijetnju za javni poredak, sigurnost i zdravlje te je kroz različitu praksu i vrijeme Sud Europske unije postupno proširio doseg slobode kretanja, a njezino ograničenje pooštrio, sve kako bi se onemogućila zlouporaba ograničenja od strane država članica.¹³

Sud je u predmetu *Van Duyn*, 41/74¹⁴ proširio tumačenje kada se nešto može smatrati prijetnjom. Van Duyn je gospođa koja je podnijela zahtjev za ulazak u Englesku kako bi se mogla zaposliti kao tajnica u Scijentološkoj crkvi, pri čemu je njezin zahtjev odbijen s obrazloženjem da unatoč tome što je Scijentološka crkva dopuštena u Engleskoj, njezino ponašanje koje podrazumijeva želju za radom u toj Crkvi predstavlja ponašanje koje je štetno

¹¹ *Ibid.*

¹² *Op. cit.* (bilj. 8.).

¹³ Novak, Stjepan, Dopustiva ograničenja slobode kretanja radnika u interpretaciji Suda Europske unije, Zagrebačka pravna revija, Vol. 2, No. 2, 2013., str. 215.

¹⁴ Presuda Suda od 4. prosinca 1974., Yvonne van Duyn v Home Office, C-41/74.

za društvo. Sudu je postavljeno pitanje smatra li se članstvo u određenoj udruzi osobnim ponašanjem? Za što je Sud Europske unije utvrdio da se zbog članstva u udruzi može opravdano ograničiti sloboda kretanja radnika. Tumačenje Suda EU-a je da država članica može pri tumačenju i određivanju ograničenja koja su opravdana razlozima javnoga poretka, uzeti u obzir činjenicu da je osoba član skupine ili organizacije čije aktivnosti država članica smatra društveno opasnim, čak i ako ih ne zabranjuje. Sud je tumačenje ograničenja proširio navodeći da je takvo ograničenje moguće iako nisu nametnuta nikakva ograničenja državljanima te države članice koji žele obavljati djelatnost sličnu onoj koju državljanin druge države članice namjerava obavljati u okviru tih istih skupina ili organizacija.

To što je Sud Europske unije utvrdio u postupku, ujedno predstavlja i prošireno tumačenje kada države članice smiju primjenjivati ograničenja, pri čemu je u konkretnom slučaju gospođi Van Duyn opravdano odbijen ulazak u Englesku.

U kontekstu pitanja dopustivosti ograničenja valja obraditi još jedan predmet, *Bouchereau* (30/77).¹⁵ Bouchereau je francuski državljanin koji je zaposlen u Engleskoj, a ujedno i osuđen zbog kaznenog djela posjedovanja droge za koju je sam priznao krivnju te je dobio dvanaest mjeseci kazne. U ovome predmetu se postavlja pitanje može li se njemu ograničiti pravo na rad i deportirati ga s područja Engleske pod opravdanjem da njegova kaznena osuđivanost predstavlja prijetnju za javni poredak.

Sud je u konkretnom slučaju presudio da se kaznena osuđivanost može uzeti kao prijetnja za javni poredak, ali samo ako država članica utvrdi postojanje osobnog ponašanja pojedinca koje bi predstavljalo trenutačnu prijetnju za javni poredak, pri čemu se u svakom pojedinom slučaju treba ocijeniti postoje li sklonosti za recidivizam ili se iz ponašanja pojedinca može zaključiti da će se u budućnosti uzdržati od takvog ponašanja.

2.3. UREDBA 492/2011 O SLOBODNOM KRETANJU RADNIKA

Uredba o slobodnom kretanju radnika (u daljnjem tekstu: Uredba) donesena je 5. travnja 2011.¹⁶ kao odgovor na potrebu da se pitanje kretanja radnika uredi jasno i razumljivo. Prije donošenja ove Uredbe, primjenjivala se Uredba 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice, no ona je bila podložna čestim izmjenama te samim time je stvarala građanima teškoće pri njezinu tumačenju.

Donošenjem Uredbe naglasak je stavljen na ukidanje svakog oblika diskriminacije, koja je već prethodno zabranjena Ugovorom o funkcioniranju Europske unije člankom 45. stavkom 2., također se na samom početku Uredbe spominje da sloboda kretanja predstavlja temeljno pravo kako radnika, tako i njihovih obitelji, a člankom 10. propisano je

¹⁵ Presuda Suda od 27. listopada 1977., Regina protiv Pierre Bouchereau, C-30/77.

¹⁶ Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog Parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, SL L 141, 27. 5. 2011., str. 1. – 12., posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 5, svezak 2, str. 264. – 275.

da djeca državljana države članice koji radi ili je radio na području neke druge države članice, imaju pravo na obrazovanje, naukovanje i osposobljavanje na području te druge države članice, pri čemu se nastoji toj djeci osigurati najbolje moguće uvjete.

Uredbom se naglašava i kako se ne smije praviti razlika između različitih vrsta zaposlenja; stalno zaposleni, sezonski, pogranični itd. Prije su u praksi postojale kvote, odnosno unaprijed određen broj zaposlenika stranaca koji se mogu zaposliti, što je ovom Uredbom ukinuto navodeći da se svi zakoni i drugi propisi država članica kojima se ograničava zapošljavanje stranih državljana u tvrtkama, granama djelatnosti ili regijama odnosno na državnoj razini, ne primjenjuju na državljanu drugih država članica.¹⁷ Iz navedenoga proizlazi da je zabranjeno svako određivanje kvota, na što se nadovezuje i to da je zabranjeno postavljati drugačije uvjete za građane drugih država članica u odnosu na građane domaće države članice.

Poseban odjeljak Uredbe namijenjen je i Europskom koordinacijskom uredu¹⁸ koji postoji još od 1994. godine, a glavna zadaća mu je da vrši nadzor nad europskom mrežom za suradnju među službama za zapošljavanje. Osnovan je s namjerom da svi građani Unije imaju pristup i koristi od prava na rad i slobodno kretanje radnika koja im Unija jamči, bez obzira na neznanje jezika, na različite zakone, administraciju i slično. U mrežu su uključene sve države članice kao i Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska.¹⁹

Nadalje, osnovan je Savjetodavni odbor koji se sastoji od šest članova iz svake države članice, pri čemu dva od njih moraju biti predstavnici vlade, dva predstavnici sindikata i dva predstavnici udruga poslodavaca kako bi mogli ispitivati probleme koji se javljaju, podnositi prijedloge i davati obrazloženja mišljenja koja se tiču zapošljavanja radnika na području Unije. Uz savjetodavni odbor osnovan je i tehnički odbor koji je zadužen za promicanje i unaprjeđivanje suradnje, olakšavanje prikupljanja podataka, ispitivanje usklađivanja kriterija i drugo. Tehnički odbor čine po jedan predstavnik vlade država članica pri čemu to mora biti jedan od članova koji djeluje u Savjetodavnom odboru.²⁰

3. TEMELJNI POJMOVI

3.1. DEFINICIJA POJMA RADNIKA

Definiranje pojma radnika nije uređeno ni Osnivačkim ugovorima ni sekundarnim zakonodavstvom (uredbe i direktive) Europske unije. Članak 45. stavak 1. Ugovora o funk-

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Skraćeno: EURES.

¹⁹ EURES-ove usluge, https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services_hr, pristupljeno 16. prosinca 2021.

²⁰ *Op. cit.* (bilj. 16.).

cioniranju Europske unije (bivši članak 39. UEZ-a) govori o tome da će unutar Unije biti osigurana sloboda kretanja radnika.²¹ No pojam radnika nije definiran primarnim zakonodavstvom, već je pojam radnika definiran sudskom praksom Suda EU-a radi bolje i opsežnije zaštite radnika. Sud je postupno tumačio pojam radnika te proširivao definiciju kroz sudsku praksu, pri tome je ostavljao nacionalnim sudovima država članica da utvrđuju činjenično stanje.²²

U predmetu o slobodi kretanja radnika *Lawrie-Blum*,²³ u kojem je britanska državljanka Deborah Lawrie-Blum zatražila dozvolu za obavljanje pripravničkog staža, nakon završene prve faze za osposobljavanja učitelja na Sveučilištu u Freiburgu. Njemačka joj je odbila izdati dozvolu iz razloga što je obavljanje pripravničkog staža uvjet za zasnivanje službeničkog radnog odnosa koji se može zasnovati samo s njemačkim državljaninom. Viši upravni sud smatrao je da učitelj pripravnik nije radnik u smislu članka 48. stavka 1. Ugovora o Europskoj gospodarskoj zajednici te čak i da jest, primjenjivalo se izuzeće javnog službenika iz članka 48. stavka 4. Nadalje, gđa Lawrie-Blum se žalila Saveznom upravnom sudu koji je potom zatražio tumačenje Suda Europske unije. Sud je u odgovoru na pitanje obrazložio da se pojam radnika u smislu članka 48. treba široko tumačiti kao osoba koja obavlja usluge pod vodstvom drugog uz naknadu, a to uključuje i učitelja pripravnika. Članak 48. stavak 4. treba tumačiti usko i samo radi zaštite interesa države. U tom predmetu treba naglasiti da je razvidno potrebno ispunjavanje triju kriterija za postojanje radnog odnosa: da se radi prema uputama, da je riječ o poslu koji predstavlja ekonomsku aktivnost te da se za obavljeni posao dobiva naknada, odnosno plaća.²⁴

U predmetu *Levin*²⁵ riječ je o britanskoj državljanki koja je živjela u Nizozemskoj, bila je udana za južnoafričkog državljanina. Nizozemske vlasti odbile su joj izdati boravišnu dozvolu jer nije bila zaposlena jednu godinu prije samog podnošenja zahtjeva za boravak člana. Gospođa Levin povremeno je radila kao kućna pomoćnica, imala je određenu imovinu te je tvrdila da se nju može smatrati radnikom u smislu odredbi UEZ-a. U tom predmetu postavilo se pitanje može li se osoba koja zarađuje ispod određene razine koja je određena domaćim zakonodavstvom, ipak smatrati radnikom. Sud je odlučio da pojam „radnik“ u pravu Zajednice obuhvaća i osobu koja radi puno radno vrijeme i osobu koja radi pola radnog vremena, odnosno nepuno radno vrijeme, bez obzira na razinu prihoda određenu nacionalnim propisima. Važno je reći kako Sud u ovom predmetu nije pravio razliku između radnika koji rade puno radno vrijeme ili nepuno radno vrijeme: radnici zaposleni na nepuno radno vrijeme ulaze u pojam radnika i uživaju po-

²¹ *Op. cit.* (bilj. 8.).

²² Bačić, Petar; Sarić, Ivan, Aktivizam Europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, br. 1, 2014., str. 33.

²³ Presuda Suda EU od 3. srpnja 1986., Deborah Lawrie-Blum protiv pokrajine Baden-Württemberg. C-66/85.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Presuda Suda od 23. ožujka 1982., D. M. Levin protiv Staatssecretaris van Justitie C-53/81.

godnosti kao i osobe koje rade puno radno vrijeme koje sa sobom nose jamstvo slobode kretanja radnika.

Ono što proizlazi iz sudske prakse jest da Sud široko tumači pojam radnika, ali dakako u praksi se pojavljuju i prepreke pri definiranju pojma radnika.

Primjerice u predmetu *Dita Danosa* protiv *LKB Lizings*.²⁶ U ovom predmetu riječ je otkazu trudnici koja je bila članica uprave društva s ograničenom odgovornošću. Ona je tvrdila da ju se treba smatrati radnicom prema Direktivi Vijeća 91/85/EEZ od 19. listopada 1992. godine o uvođenju mjera za unaprjeđenje zaštite na radu trudnih radnica i radnica koje se nedavno rodile ili doje.²⁷ U tom predmetu od Suda EU-a zatraženo je da se utvrdi treba li se člana uprave društva smatrati radnikom prema europskom pravu, kao i to je li odredba latvijskog Trgovačkog zakonika prema kojoj član uprave može biti opozvan bez ikakvih ograničenja u skladu s europskim pravom. U odgovoru na to pitanje Sud je prihvatio mišljenje nezavisnog odvjetnika te je 11. studenoga 2010. godine donio presudu prema kojoj bi trudnu članicu uprave društva trebalo smatrati radnicom u kontekstu Direktive 92/85/EEZ, prema kojoj se zabranjuje otkaz trudnoj radnici.

3.2. BORAVAK RADNIKA

Direktiva 2004/38/EZ²⁸ Europskog parlamenta i vijeća od 29. travnja 2004. godine o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice propisuje tri vrste boravka: boravak od tri mjeseca, boravak od tri mjeseca do pet godina i trajan boravak. Potrebno je definirati člana obitelji pa tako prema članku 2. Direktive „član obitelji“ znači bračni drug, partner s kojim je građanin Unije sklopio registrirano partnerstvo na temelju zakonodavstava države članice, ako je zakonodavstvom članice primateljice dopušteno registrirano partnerstvo izjednačeno s brakom, izravni potomci koji nisu navršili 21. godinu ili su uzdržavanici, kao i oni bračnog druga ili partnera te izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici, kao i bračnoga druga ili partnera.²⁹ Nadalje, Direktiva u članku 3. proširuje taj krug osoba i na partnere koji žive u trajnoj vezi te ostale članove obitelji ako ih je radnik migrant dužan uzdržavati ili žive u zajedničkom kućanstvu. Članovi obitelji radnika uživaju prava

²⁶ Presuda Suda od 11. studenoga 2010. *Dita Danos* protiv *LKB Lizings* SIA, C-232/09.

²⁷ Gregurev, Ivana; Ceronja, Petar, Opoziv imenovanja trudne članice uprave društava kapitala – spolna diskriminacija, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 61, No. 6., 2011., str. 1883.

²⁸ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 29. travnja 2004. godine 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., posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 5, svezak 2, str. 42. – 55.

²⁹ *Ibid.*

poput prava na ulazak i boravak, rad ili samozapošljavanje, a djeca pravo na školovanje ili stipendiranje.³⁰

3.2.1. Boravak do tri mjeseca

Boravak do tri mjeseca definiran je člankom 6. Direktive³¹ prema kojem građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području u razdoblju do tri mjeseca bez ikakvih uvjeta, osim uvjeta da imaju važeću osobnu iskaznicu ili važeću putovnicu. Isto to će se primjenjivati i na članove obitelji koji imaju važeću osobnu putovnicu, a nisu državljani države članice te su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju.

3.2.2. Boravak od tri mjeseca pa do pet godina

Pravo na boravak dulji od tri mjeseca definiran je člankom 7. Direktive³² prema kojem svi građani Unije na državnom području druge države članice imaju pravo boravka duljeg od tri mjeseca ako su: radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu ili imaju dovoljno financijskih sredstava za sebe i članove obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom razdoblja boravka te da su zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu ili su upisani u javnu ili privatnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina s glavnom svrhom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje te da su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu te da zajamče da imaju dovoljno financijskih sredstava kako tijekom boravka ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države domaćina ili su članovi obitelji u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju.

Ako građanin Unije prestane biti radnik ili samozaposlena osoba, on će zadržati status zaposlene osobe ili samozaposlene osobe ako je privremeno nesposoban za rad (zbog bolesti ili nesreće), ako je evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon što je dulje od godinu dana bio zaposlen te se prijavio kao tražitelj zaposlenja te ako je evidentiran kao nezaposlena osoba nakon isteka ugovora o radu na koji je bio na određeno vrijeme u trajanju koje je kraće od godinu dana ili je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci te je prijavljen kao tražitelj zaposlenja – u tom slučaju zadržava status radnika najmanje šest mjeseci. Osim toga, zadržat će status radnika ako je započeo strukovno obrazovanje, ali pritom mora postojati veza prethodnog zaposlenja s osposobljavanjem.

³⁰ *Op. cit.* (bilj. 16.).

³¹ *Op. cit.* (bilj. 28.).

³² *Ibid.*

3.2.3. Pravo stalnog boravka

Pravo stalnog boravka definirano je u članku 16. Direktive³³ koja kaže da građanin Unije ima pravo na stalan boravak ako u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito boravi u državi članici domaćinu, isto to će se primjenjivati i na članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od pet godina. Važno je reći da na neprekidnost boravka neće utjecati privremena odsutnost koja ne prelazi ukupno šest mjeseci tijekom jedne godine ili dulja odsutnost zbog obveze vojne službe ili jedna duža odsutnost od najviše dvanaest uzastopnih mjeseci zbog važnih razloga poput trudnoće, rođenja djeteta, ozbiljne bolesti, školovanja, strukovnog osposobljavanja ili premještanja u drugu državu članicu ili treću zemlju. Kada je stečeno pravo stalnog boravka, ono se može izgubiti samo ako odsutnost traje dulje od dvije uzastopne godine u državi članici domaćinu.

Kako bi se sačuvalo jedinstvo obitelji, ova Direktiva uvelike doprinosi položaju osoba radnika i njihovih obitelji, a pritom se uzimaju u obzir veze građanina Europske unije i sve druge okolnosti, kao što su njihova financijska ili fizička ovisnost o građaninu. Nadalje, Direktiva pruža zaštitu članovima obitelji u slučaju smrti ili odlaska građanina Unije.

3.3. NAČELO JEDNAKOG POSTUPANJA

Sloboda kretanja podrazumijeva „ukidanje svakog oblika diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja.“³⁴ Radnik migrant treba imati jednaka prava kao i domaći radnik s kojim se može usporediti. Diskriminacija se najčešće javlja kao izravna ili neizravna diskriminacija. Izravna ili otvorena diskriminacija postoji kada se prema građanima Unije (stranim radnicima) nejednako postupa jer se na iste ili slične situacije primjenjuju različite mjere koje su manje pogodne od onih koje se primjenjuju na domaće državljane.³⁵ Neizravna diskriminacija postoji u slučajevima „gdje naizgled neutralna odredba, mjerilo ili postupanje dovodi u određeni neravnopravni položaj osobe određene vjere ili uvjerenja, određenog invaliditeta, određene starosne dobi ili određenog seksualnog usmjerenja u usporedbi s ostalim osobama.“³⁶

Načelo jednakog postupanja dolazi najviše do izražaja kod zapošljavanja. Prema Uredbi (EU) 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja rad-

³³ *Ibid.*

³⁴ *Op. cit.* (bilj. 8.).

³⁵ *Op. cit.* (bilj. 23.).

³⁶ Bilić, Andrijana, Diskriminacija u Europskom radnom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44, br. 3–4, 2007., str. 563.

nika u Uniji u članku 1. svaki građanin Unije, bez obzira na svoje mjesto boravišta, ima pravo prihvatiti zaposlenje i obavljati posao kao zaposlena osoba na državnom području druge države članice, ujedno ima pravo prihvatiti zaposlenje na državnom području druge države članice s jednakom prednošću kao i državljanin te države članice, to znači da državljanin Unije ima pravo kretati se i raditi u drugoj državi članici pod jednakim okolnostima kao i državljanin te države članice. Prema radniku državljaninu druge države članice u članku 7. iste Uredbe propisano je da se ne smije zbog njegova državljanstva ili etičke pripadnosti postupati drugačije nego kao što se i postupa prema domaćem radniku kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, primicima od rada, otpuštanju. Takav radnik ima pravo uživati jednake socijalne i porezne povlastice kao i domaći radnici.

U sudskoj praksi možemo vidjeti kako je dolazilo do nejednakih postupanja, pa je tako u predmetu *Schumacker*³⁷ došlo do nejednakog postupanja glede poreznih olakšica. Gospodin Schumacker je belgijski državljanin koji radi u Njemačkoj. Njegova plaća jedini je izvor prihoda za njegovu obitelj. Sukladno njemačkom Zakonu o porezu na dohodak, prihodi stečeni od rada podliježu oporezivanju u Njemačkoj. Na taj način g. Schumackeru iz njegova rada u državi različitoj od njegova državljanstva nastaju znatni porezni i gospodarski gubitci. Sud rješavajući predmet zauzeo je stav da radnik ima pravo na jednake socijalne i porezne povlastice kao i nacionalni, odnosno domaći radnici.

Ovaj predmet vrlo je specifičan jer je g. Schumacker čitav svoj prihod ostvarivao izvan države svojeg državljanstva (Belgija), to jest u državi svojeg zaposlenja (Njemačka). Ako mu Njemačka odbije dati povlastice u vezi s porezom, on je u neravnopravnom položaju. Sud je zauzeo stav da je različito shvaćanje i tretman državljanina druge države (nerezidenta) i domaćeg radnika (rezidenta) neopravdano ako g. Schumacker ostvari najveći dio svojeg prihoda izvan države svojeg državljanstva (Njemačka). Nakon ove odluke suda, Njemačka je izmijenila svoj porezni sustav.³⁸

U predmetu *Bosman*³⁹ riječ je o transferu nacionalnog i internacionalnog nogometnog saveza koji je kršio članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Gospodin Bosman profesionalni je nogometaš s belgijskim državljanstvom te je zaposlen u belgijskom prvoligaškom klubu na temelju ugovora. Nakon isteka ugovora odbio je novi ugovor belgijskog prvoligaškog kluba i odlučuje je prijeći u francuski nogometni klub.⁴⁰ No, to mu je bilo zabranjeno s obzirom na to da prema pravilima transfera belgijski klub traži plaćanje transfera od strane francuskoga kluba. Takvo pravilo prema kojem se g. Bo-

³⁷ Presuda Suda od 14. veljače 1995., Finanzamt Köln-Altstadt protiv Roland Schumacker C-279/93.

³⁸ Arbutina, Hrvoje, Porezni izdaci u kontekstu presuda Europskog suda: aspekti oporezivanja dohotka i dobiti, Zbornik radova s konferencije „Skrivena javna potrošnja“, Institut za javne financije, Zagreb, 2012.

³⁹ Presuda Suda od 15. prosinca 1995., Union royale belge des sociétés de football association ASBL i dr. protiv Jean – Marca Bosmana i dr. C-415/93.

⁴⁰ Binder, John J., The effects of the Bosman Ruling on National and Club Teams in Europe, Journal of Sports Economics. Vol. 13., No. 2, 2012., str. 107.

smanu, profesionalnom nogometašu, državljaninu jedne države postavlja uvjet plaćanja transfera od strane francuskoga kluba protivno je članku 45. UFEU-a.⁴¹ Sud je utvrdio da takva pravila izravno utječu na nogometašev pristup tržištu rada te da to ujedno predstavlja neopravdanu prepreku za slobodu kretanja radnika. Nadalje, u tom predmetu Sud Europske unije utvrdio je kako se u radnike ubrajaju i sportaši koji za svoju sportsku djelatnost dobivaju naknadu.⁴²

U predmetu *Groener*⁴³ Visoki sud u Dublinu uputio je Sudu Europske unije na prethodnu odluku prema članku 177. Ugovora o EEZ-u tri pitanja o tumačenju članka 48. stavka 3. Ugovora i članka 3. Uredbe 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice s ciljem procjene usklađenosti odredaba s nacionalnim pravilima prema kojima imenovanje na stalno radno mjesto s punim radnim vremenom kao predavača u javnim ustanovama za strukovno obrazovanje uvjetuje dokaz o adekvatnom poznavanju irskog jezika. Anita Groener je nizozemska državljanica koja je protiv irskog ministra obrazovanja i Odbora za strukovno obrazovanje grada Dublina pokrenula postupak, a izvor spora bilo je ministrov odbijanje da gđu Groener imenuje na stalno radno mjesto nakon što je pala ispit iz provjere poznavanja irskog jezika. Nadalje, gđa Groener prema Zakonu o strukovnom obrazovanju iz 1930. godine, ne može biti izabrana na stalno radno mjesto s punim radnim vremenom, osim ako ta osoba ima svjedodžbu o poznavanju irskog jezika ili ima drugu jednakovrijednu kvalifikaciju koju priznaje ministar. Nadalje, treba reći kako ministar zadržava pravo da izuzme obvezu poznavanja jezika, pod uvjetom da nema drugih potpuno kvalificiranih kandidata za to radno mjesto. Potom je gđa Groener pokrenula postupak za sudsku reviziju protiv ministra i Odbora za obrazovanje, tvrdeći da je takvo pravilo suprotno članku 48. Ugovora o EEZ-u i Uredbi br. 1612/68. Sud EU-a zauzeo je stajalište da se takav uvjet mora primjenjivati na razmjern i nediskriminirajući način. U ovom predmetu došlo je do diskriminacije na temelju jezika.

U predmetu *Kobler*⁴⁴ riječ je o slučaju gdje se prema gospodinu Kobleru postupalo na nejednak način glede propisa i uvjeta zapošljavanja. Njemački državljanin g. Kobler radio je kao redoviti sveučilišni profesor u Innsbrucku (Austrija) od ožujka 1986. godine. Prije toga, g. Kobler je bio zaposlen na nekoliko sveučilišta u Njemačkoj. Tijekom svog imenovanja na Sveučilištu u Innsbrucku, g. Kobler zahtijevao je posebno povećanje rad-

⁴¹ Članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije: stavak 1. Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije. Stavak 2. Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja.

⁴² Peročević, Katarina, Pojam „radnika“ u pravu Europske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 67, No. 2., 2017., str. 332.

⁴³ Presuda Suda od 28. studenoga 1989., Anita Groener protiv Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee. C-379/87.

⁴⁴ Presuda Suda od 30. rujna 2003., Gerhard Köbler protiv Republike Austrije, C-224/01.

nog staža u obračunu njegove mirovine na temelju austrijskog zakona o plaćama. U vrijeme podnošenja zahtjeva za posebno povećanje radnog staža u veljači 1996. godine g. Kobler je navršio deset godina kao običan sveučilišni profesor u Austriji te je tvrdio da se u njegov radni staž treba uključiti i radni staž koji je stekao na sveučilištima drugih država članica Europske zajednice. U odredbama austrijskog zakona određeno je da mora biti 15 godina rada na austrijskim sveučilištima da bi se moglo zahtijevati posebno povećanje. Njegov zahtjev je odbijen uz obrazloženje da nisu ispunjeni uvjeti prema Zakonu o plaćama. G. Kobler je tvrdio da takva odredba austrijskog zakona o plaćama predstavlja neizravnu diskriminaciju i da krši opće načelo o slobodi kretanja radnika. Nakon profesorove žalbe, upućen je zahtjev za prethodnu odluku Sudu EU-a. Sud je utvrdio da takav propis austrijskog prava ometa i sprječava slobodu kretanja radnika zbog dva razloga: djeluje na štetu radnika migranta koji su državljani drugih država članica te obeshrabruje austrijske radnike u napuštanju svoje države kako bi radili u drugoj državi članici ako im se to razdoblje rada neće uzeti u obzir kada se vrate u državu svojeg državljanstva (Austriju).⁴⁵

4. NOVA SUDSKA PRAKSA

U predmetu *M. G. protiv Dublin City Council*⁴⁶ Sud EU-a pojašnjava pojam „radno vrijeme“ u odnosu na dežurstvo u stanju pripravnosti. Gospodin M. G. je vatrogasac koji je u nepunom radnom vremenu zaposlen pri gradskom vijeću Dublina. Gospodin M. G. je u stanju pripravnosti stavljen na raspolaganje postrojbi vatrogasne postaje u kojoj je i prošao obuku te je dužan sudjelovati u 75% intervencije iste postrojbe. Tijekom dežurstva M. G. nije obavezan nalaziti se u postaji, ali kada zaprimi hitan poziv za sudjelovanje u intervenciji, mora u roku od deset minuta doći u vatrogasnu postaju. Dežurstvo u stanju pripravnosti traje sedam dana u tjednu i 24 sata na dan te se ono prekida samo u razdobljima godišnjeg odmora i razdobljima kada gospodin M. G. obavijesti postaju o svojoj nedostupnosti. Gospodin M. G. smatra da sate u kojima dežura treba smatrati kao „radno vrijeme“, u smislu irskog zakona o organizaciji radnog vremena i Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena. Gospodin M. G. podnosi prigovor Komisiji za radne odnose koji je odbijen. Zatim podnosi tužbu Radnom sudu. Važno je reći kako je g. M. G. bio ovlašten obavljati drugu djelatnost za vlastiti račun ili za drugog poslodavca, pod određenim uvjetima te je g. M. G. za to vrijeme pripravnosti obavljao profesionalnu djelatnost vozača taksija. Gospodin M. G. pred sudom navodi da uvijek mora biti u

⁴⁵ Scherr, Kathrin Maria, *The Principle of State Liability for Judicial Breaches*, The case Gerhard Kobler v. Austria under European Community law and from a comparative national law perspective, doktorska disertacija, European University Institute – Department of Law, Florence, 2008. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13165/2008_Scherr_AuthorVersion.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

⁴⁶ Presuda Suda od 11. studenoga 2021. *M. G. protiv Dublin City Council*, C-214/20.

mogućnosti brzo odgovoriti na hitan poziv, što ga ograničuje da se posveti svojoj obitelji kao i svojoj profesionalnoj djelatnosti vozača taksija. U tim okolnostima Radni sud je odlučio prekinuti postupak te podnosi zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju radnog vremena u stanju pripravnosti.

Sud EU-a zaključuje da se dežurstvo u stanju pripravnosti tijekom kojeg g. M. G. uz odobrenje obavlja drugu djelatnost za vlastiti račun ne predstavlja radno vrijeme, ako iz svih okolnosti u tom predmetu proizlazi da ograničenja nametnuta radniku ne mogu utjecati na mogućnost da u razdoblju pripravnosti slobodno upravlja vremenom tijekom kojeg njegove profesionalne usluge kao vatrogasca nisu tražene.⁴⁷

5. MOBILNOST RADNIKA U EUROPI

Europska komisija je 8. siječnja 2021. objavila godišnje izvješće o mobilnosti radne snage unutar Europske unije za 2020. godinu.⁴⁸ Izvješće daje informacije o mobilnosti radne snage u zemljama Europske unije, ono analizira aktivno stanovništvo (zaposleni i nezaposleni) u dobnoj skupini od 20 do 64 godine. Mobilnost unutar EU-a nastavlja rasti, ali nešto sporijim tempom nego prethodne godine. U 2019. godini bilo je 17,9 milijuna selidbi u druge države članice u odnosu na matične države, od kojih je 13 milijuna radno sposobnih osoba od dobi od 20 do 64 godine. Udio radno sposobnih osoba iz EU-a porastao je za 1,2 % u 2019. godini, što je znatno manji postotak u odnosu na prethodnu 2018. godinu. 3,4 %. U 2019. godini bilo je 1,5 milijuna prekograničnih radnika unutar EU-a te je to predstavljalo smanjenje od 0,6 % u odnosu na 2018. godinu. Što se tiče osoba koje su visokoobrazovane, bilježi ih se u 2019. godini 34 %, a najčešće zemlje primateljice jesu: Njemačka, Španjolska, Francuska, Belgija i Austrija.

6. UTJECAJ EPIDEMIJE BOLESTI COVID-19 NA SLOBODNO KRETANJE RADNIKA

Trenutak širenje epidemije bolesti COVID-19 ujedno je bio i trenutak kada je došlo do poremećaja na unutrašnjem tržištu pri čemu su mjerama koje su se provodile kako bi se suzbila pandemija radnici bili prilično pogođeni. Naime, svaka autonomna država može donijeti odluku i mjere za koje smatra da su primjerene radi suzbijanja širenja

⁴⁷ Sud EU-a, Priopćenje za medije br. 201/21 u Luxembourg 11. studenoga 2021. Presuda suda u predmetu C-214/20, Sud pojašnjava doseg pojma „radno vrijeme” u odnosu na dežurstvo u stanju pripravnosti, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-11/cp210201hr.pdf>, pristupljeno 9. siječnja 2022.

⁴⁸ Godišnje izvješće o radu unutar EU-a, Mobilnost 2020. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2021. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9877>, pristupljeno 6. siječnja 2022.

koronavirusa, što znači da se režim pravila koja vrijede za radnike mogu razlikovati od države do države. Velik broj radnika sezonski su radnici ili žive u jednoj, a rade u drugoj državi članici te je od velike važnosti bilo radnike pravodobno informirati prije samog donošenja odluka o prekograničnoj mobilnosti.⁴⁹ U radu su već spomenuta ograničenja kada se pravo na slobodno kretanje radnika može ograničiti, pri čemu pandemija COVID-19 predstavlja opasnost za javno zdravlje, no ograničenja za slobodno kretanje radnika koja proizlaze iz pandemija moraju biti nužna, proporcionalna, nediskriminatorska i objektivna.

Kako bi jedinstveno tržište i dalje moglo fluidno funkcionirati te kako bi se ograničila autonomija država članica, a samim time i zaštitila prava radnika Komisija je 2020. godine donijela dokument pod nazivom: *COVID-19 Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika*.

Smjernice kao takve nisu obvezujuće, ali daju naputak državama članicama kako urediti režim prekograničnog kretanja radnika u doba pandemije, pri čemu se naglašava da bi se trebalo dopustiti slobodno kretanje onih radnika koji rade u zdravstvu i prehrambenom sektoru jer su te usluge osnovne za društvo. Dokument sadrži i popis zanimanja za koja se smatra da su nužna za društvo i za koja bi se radi njihova obavljanja trebalo omogućiti prekogranično kretanje.

Pravo na slobodno kretanje radnika trebali bi moći ostvariti i oni radnici koji rade u sektorima čiji je rad i dalje dopušten. Kako bi se izbjeglo daljnje širenje bolesti COVID-19, a ujedno i omogućila sloboda kretanja radnika, preporuka je da radnici obavljaju zdravstvene preglede, testiranja na virus, ako je moguće pri ulasku u državu članicu zaposlenja i pri povratku u državu članicu rezidencije.⁵⁰

7. ZAKLJUČAK

Ostvarenje punog potencijala ideje unutarnjeg tržišta Europske unije nije moguće bez ostvarenja slobode kretanja radnika. Građani Europske unije uživaju pravo slobode kretanja te imaju pravo raditi u drugoj državi članici pod jednakim uvjetima, odnosno uz poštovanje načela jednakog postupanja prema svima bez obzira na državljanstvo. Migracije radno sposobnih građana najčešće se odvijaju bez prevelikih problema, no postojanje široke sudske prakse ukazuje nam na to da i dalje postoje problemi pri tumačenju pravnih izvora, a zatim i pri primjeni istih, primjerice nerijetki su slučajevi izravne ili neizravne diskriminacije u kojima radnik bude prevaren za svoju pravednu plaću ili

⁴⁹ HZZ EURES, Informacije o mobilnosti u kontekstu pandemije COVID-19, <https://www.hzz.hr/content/vazne-info/HZZ-EURES-MOBILNOST-COVID-19.pdf>, pristupljeno 8. siječnja 2022.

⁵⁰ Komunikacija Komisije, COVID-19 Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika (2020/C 102 I/03), SL C 102I, 30. ožujka 2020., str. 12. – 14.

uvjete rada i slično. Postojanje problema pri tumačenju odredbi i pojmova nastoji se riješiti donošenjem obvezujućih presuda Suda, pri čemu takve presude sadrže detaljnija tumačenja, a sve kako bi se državama članicama predočilo što je obuhvaćeno nekom odredbom ili pojmom. Također, takve i druge probleme koji se mogu javiti pri ostvarenju navedene tržišne slobode Europska unija rješava donošenjem direktiva, komunikacija te drugih pravnih akata.

Može se postaviti pitanje hoće li ikada u potpunosti takvi problemi biti riješeni, ono što možemo zaključiti jest da takvi problemi neće biti u potpunosti riješeni, ali se oni mogu smanjiti na minimalan broj, raznim sustavima kontrole i zaštite. Funkcionalno tržište rada od velike je važnosti što nam dokazuje i utjecaj pandemije bolesti COVID-19 koji je neupitan, a reflektirao se i na tržište rada, pri čemu nam je pandemija pokazala kako je funkcionalno tržište od velike važnosti, posebice kada se sloboda kretanja radnika, ali i ostale tri tržišne slobode (roba, kapital, usluga) naruši.

POPIS LITERATURE

Knjige i članci:

1. Arbutina, Hrvoje, Porezni izdaci u kontekstu presuda Europskog suda: aspekti oporezivanja dohotka i dobiti, Zbornik radova s konferencije „Skrivena javna potrošnja“, Institut za javne financije, Zagreb, 2012., str. 197. – 206.
2. Bačić, Petar; Sarić, Ivan, Aktivizam Europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, br. 1, 2014., str. 27. – 44.
3. Bilić, Andrijana, Diskriminacija u Europskom radnom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44, br. 3–4, 2007., str. 557. – 572.
4. Binder, John J., The effects of the Bosman Ruling on National and Club Teams in Europe, *Journal of Sports Economics*. Vol. 13, no. 2, 2012., str. 107. – 129.
5. Gregurev, Ivana; Ceronja, Petar, Opoziv imenovanja trudne članice uprave društava kapitala – spolna diskriminacija, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, *Vol. 61, No. 6*, 2011., str. 1881. – 1919.
6. Kandžija, Vinko; Cvečić, Igor, *Ekonomika i politika Europske unije*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2011.
7. Novak, Stjepan, Dopustiva ograničenja slobode kretanja radnika u interpretaciji Suda Europske unije, *Zagrebačka pravna revija*, *Vol. 2, No. 2*, 2013., str. 213. – 236.
8. Peročević, Katarina, Pojam „radnika“ u pravu Europske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, *Vol. 67, No. 2*, 2017., str. 319. – 343.
9. Scherr, Kathrin Maria, The Principle of State Liability for Judicial Breaches, The case Gerhard Koblner v. Austria under European Community law and from a comparative nat-

onal law perspective, doktorska disertacija, European University Institute – Department of Law. Florence, 2008. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13165/2008_Sc-herr_AuthorVersion.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Propisi i ostali akti EU-a:

1. Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. godine 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., posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 5, svezak 2, str. 42. – 55.
2. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), SL C 202, 7. lipnja 2016., str. 1. – 388.
3. Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog Parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, SL L 141, 27. svibnja 2011., str. 1. – 12., posebno izdanje na hrvatskom: poglavlje 5, svezak 2, str. 264. – 275.
4. Komunikacija Komisije, COVID-19 Smjernice o ostvarivanju slobodnog kretanja radnika (2020/C 102 I/03), SL C 102I, 30. ožujka 2020., str. 12. – 14.

Praksa suda EU-a:

1. Presuda Suda od 4. prosinca 1974., Yvonne van Duyn v Home Office, C-41/74.
2. Presuda Suda od 27. listopada 1977., Regina protiv Pierre Bouchereau, C-30/77.
3. Presuda Suda od 23. ožujka 1982., D. M. Levin protiv Staatssecretaris van Justitie C-53/81.
4. Presuda Suda EU-a od 3. srpnja 1986., Deborah Lawrie-Blum protiv pokrajine Baden-Württemberg. C-66/85.
5. Presuda Suda od 28. studenoga 1989., Anita Groener protiv Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee. C-379/87.
6. Presuda Suda od 26. veljače 1991., The Queen v Immigration Appeal Tribunal, C-292/89.
7. Presuda Suda od 14. veljače 1995., Finanzamt Köln-Altstadt protiv Roland Schumacker C-279/93.
8. Presuda Suda od 15. prosinca 1995., Union royale belge des sociétés de football association ASBL i dr. protiv Jean-Marc Bosmana i dr. C-415/93.
9. Presuda Suda od 9. ožujka 2000., Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, C-355/98.
10. Presuda Suda od 30. rujna 2003., Gerhard Köbler protiv Republike Austrije, C-224/01.

11. Presuda Suda od 11. studenoga 2010. Dita Danos protiv LKB Lizings SIA, C-232/09.
12. Presuda Suda od 11. studenoga 2021. M. G. protiv Dublin City Council, C-214/20.

Mrežni izvori:

1. EURES-ove usluge, https://ec.europa.eu/eures/public/eures-services_hr, pristupljeno 16. prosinca 2021.
2. Godišnje izvješće o radu unutar EU, Mobilnost 2020. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2021. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9877>, pristupljeno 6. siječnja 2022.
3. HZZ EURES, Informacije o mobilnosti u kontekstu pandemije COVID-19, <https://www.hzz.hr/content/vazne-info/HZZ-EURES-MOBILNOST-COVID-19.pdf>, pristupljeno 8. siječnja 2022.
4. Europski parlament, Informativni članci o europskoj uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/1/prvi-ugovori>, pristupljeno 6. travnja 2022.
5. Informativni članci o Europskoj Uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/79/povijest-ekonomske-i-monetarne-unije>, pristupljeno 6. travnja 2022.
6. Sud EU-a, Priopćenje za medije br. 201/21 u Luxembourg u 11. studenoga 2021. Presuda suda u predmetu C-214/20, Sud pojašnjava doseg pojma „radno vrijeme” u odnosu na dežurstvo u stanju pripravnosti, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-11/cp210201hr.pdf>, pristupljeno 9. siječnja 2022.

FREEDOM OF MOVEMENT OF WORKERS

Abstract

Freedom of movement for workers is one of the four freedoms that are guaranteed by primary and secondary legislation of the European Union. The main purpose of establishing the common market is economical development through improving living standards in EU territory. To ensure the freedom of movement for workers, it is essential that member states are guided by the principle of equal treatment, the supply-demand balance mechanism and the approach to employment, with the application of legislation and case law. Extensive case law indicates that there are problems in interpreting provisions and terms, but they are sought to be resolved through binding judgments of the Court. That is how the Court has gradually defined who comes under the term of a worker for the purpose of extended and better protection. Freedom of movement for workers is not absolute, it is relative, meaning that it can be subject to restrictions that need to be justified by reasons of public order, public security, or public health. Member states have been differently interpreting when something presented a threat, and through its different case-law the Court has gradually expanded the reach of freedom of movement and defined its limitation more precisely, in order to prevent the abuse of restriction by the Member States. Besides that, the Directive 2004/38/EC grants workers and members of their families a residence and prescribes three types of residence: residence for up to three months, the residence of three months to five years, and permanent residence. In order to save the unity of a family, the Directive greatly contributes to the position of a worker and their family, taking into account the circumstances of dependence, such as financial or physical dependence. It can be concluded that the movement of workers has its legal, financial, and sociological aspects and that their combination justifies the establishment of a single market.

Keywords: *freedom of movement of workers, common market, restriction of the freedom of movement, residence*