

Mišljenje Europskog ekonomskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama za lakše ostvarivanje prava radnika u kontekstu slobode kretanja radnika“

COM(2013) 236 final – 2013/0124 (COD)

(2013/C 341/13)

Izvjestitelj: **g. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Suizvjestiteljica: **gđa Vladimíra DRBALOVÁ**

Sukladno člancima 46. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament (21. svibnja 2013.) i Vijeće (13. svibnja 2013.) odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama za lakše ostvarivanje prava radnika u kontekstu slobode kretanja radnika

COM (2013) 236 final – 2013/0124 (COD)

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i državljanstvo, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje 5. rujna 2013. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na svom 492. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. rujna 2013. (sjednica od 19. rujna 2013.), sa 133 glasa za, 1 protiv i 2 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Odbor konstatira da se, od četiri slobode utjelovljene u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU), na najveće zapreke u praksi nailazi pri ostvarivanju slobode kretanja radnika.

1.2 S obzirom da je pravo slobodnog kretanja radnika bez zapreka i diskriminacije jedan od stupova strategije Europa 2020., Odbor smatra da će njegovo ostvarivanje pridonijeti očuvanju temeljnih prava, poboljšati konkurentnost EU-a, produktivnost poduzeća i kvalitetu zapošljavanja radnika.

1.3 Sloboda kretanja radnika u Europi i dalje treba biti politički prioritet za EU. Odbor smatra da će direktiva pridonijeti poštenoj i uravnoteženoj mobilnosti.

1.4 EGSO podržava prijedlog direktive Komisije kojom bi se europskim radnicima koji ostvaruju pravo slobodnog kretanja olakšao jednaki tretman i nediskriminacija na osnovi državljanstva. Ipak, preostaju druge prepreke na putu za ostvarivanje mobilnosti na koje je Odbor upozorio u drugim mišljenjima.

1.5 U cilju umanjivanja prepreka mobilnosti potrebno je usvojiti dodatne mjere kao što je pružanje informacija mobilnim radnicima o radnim i socijalnim pravima na vlastitom jeziku.

Radnicima je također potrebno priznati autonomno pravo na savjetovanje. Odgovarajuće savjetodavne strukture trebale bi surađivati i održavati blisku vezu sa socijalnim partnerima i mrežom EURES, te već u zemlji podrijetla osigurati pružanje informacija mobilnim radnicima o socijalnoj i pravnoj situaciji u odredišnim državama.

1.6 EGSO podržava ciljeve koje Komisija namjerava doseći ovom direktivom kao što su zaštita prava proisteklih iz načela jednakosti tretmana radnicima i njihovim obiteljima pri zapošljavanju i u vezi s različitim socijalnim pravima, administrativnim ili pravnim procedurama, djelatnosti udruga, organizacija i drugih pravnih subjekta, imenovanje potpornih i nadzornih struktura na nacionalnoj razini, socijalni dijalog i poboljšanje informiranja za poduzeća i radnike. Odbor izražava zadovoljstvo jer će se primjena nacionalnih zakonodavstava provesti u skladu s nacionalnim pravnim postupcima u praksi.

1.7 Odbor podržava uspostavljanje usluga informiranja i savjetovanja za ostvarivanje prava slobodnog kretanja i mobilnosti, s ciljem podržavanja radnika. Također je potrebno na odgovarajući način informirati i poslodavce.

1.8 EGSO podržava nastojanja Europske komisije da izmjeni i proširi ulogu mreže EURES-a s ciljem olakšavanja mobilnosti i poboljšanja usklađivanja vještina i potreba tržišta rada.

2. Prijedlog direktive

2.1 Mario Monti u svom izvješću pod nazivom *Nova strategija za jedinstveno tržište* od svibnja 2010. ističe činjenicu da je s pravnog stajališta slobodno kretanje radnika uspjeh, iako se od četiri slobode jedinstvenog tržišta ta sloboda najmanje provodi u djelo. Nerazmjernost između teorije i prakse odražava se u političkim smjernicama za 2010.-2014. koje je predstavio predsjednik Komisije José Manuel Barroso.

2.2 Komisija predlaže direktivu s ciljem poboljšanja primjene zakonodavstva Europske unije i lakšeg ostvarivanja prava koja imaju radnici u okviru slobode kretanja. Ugovor i europsko zakonodavstvo jamče svakom europskom građaninu pravo da se slobodno preseli u drugu državu članicu kako bi tamo radio i prebivao te ga pri zapošljavanju štiti od diskriminacije na temelju nacionalnosti i jamči mu jednak tretman.

2.3 Tijekom posljednjih godina (1997., 2002. i 2007.) počela su se primjenjivati tri akcijska plana⁽¹⁾ za mobilnost radnika. Međutim, samo 3 % europskih radnika ostvaruje pravo na mobilnost unutar EU-a. Komisija, Parlament, Odbor regija, EGSO i socijalni partneri ukazali su na prepreke koje otežavaju praktično ostvarivanje prava a to su:

- nacionalne vlasti koje krše zakonodavstvo EU-a (neusklađeno ili nepravilno primijenjeno zakonodavstvo) što ima negativan utjecaj na radnike migrante u Europskoj uniji;
- poslodavci i pravni savjetnici koji krše zakonodavstvo EU-a;
- radnici migranti EU-a koji nemaju pristup informacijama ni sredstvima koja su im potrebna za ostvarivanje prava.

2.4 Zbog toga u mnogim slučajevima diskriminacija na nacionalnoj osnovi i dalje često predstavlja veliku prepreku za radnike migrante EU-a.

2.5 Komisija je ostvarila opsežan program za savjetovanje upućen državama članicama, socijalnim partnerima, civilnom društvu i specijaliziranim agencijama te zaključila da je za lakše ostvarivanje prava radnika u okviru slobode kretanja najprikladniji pravni instrument u obliku direktive kako bi se ravnomjerno postigla prava iz članka 45. Ugovora o funkcioniranju EU-a i članka 1. i 10. Uredbe br. 492/2011.

2.6 Područje primjene direktive odnosi se na aspekte koji po pitanju slobodnog kretanja radnika uključuju Uredbu (EU) br. 492/2011 koja jamči jednak tretman i nediskriminaciju pri:

- mogućnostima zapošljavanja;

— uvjetima zapošljavanja i rada, posebice onima vezanim za odštete i otkaze;

— pristupu socijalnim i financijskim prednostima;

— pripadnosti sindikatima;

— mogućnostima obrazovanja;

— mogućnostima dobivanja stanova;

— obrazovnim mogućnostima djece radnika.

2.7 Direktiva će obavezati države članice da:

— stvore nacionalne kontaktne punktove gdje će radnici migranti moći dobiti informacije, pomoć i savjete o pravima koja im europsko zakonodavstvo jamči, između ostalog o nediskriminaciji te pravu na slobodu kretanja;

— na nacionalnoj razini pribave i osiguraju administrativne i/ili pravne resurse;

— omogućiti sindikatima, NVO-ima i drugim pravnim osobama da pokrenu administrativne ili sudske postupke kako bi se osiguralo poštovanje prava iz članka 45. UFEU-a te članaka 1. i 10. Uredbe (EU) br. 492/2011 ime, ili kao potpora, radnicima i članovima njihovih obitelji, te se primjenjuje uz njihovo odobrenje i u skladu s nacionalnim zakonodavstvom;

— bolje informiranje radnika migranata EU-a i poslodavaca o europskom zakonodavstvu u vezi sa slobodom kretanja.

3. Opće napomene: Europski građani i slobodno kretanje

3.1 Europska unija trebala bi mobilizirati sve kapacitete tržišta rada kako bi potaknula rast i zapošljavanje, u potpunosti razvila potencijale jedinstvenog tržišta i stvorila dinamično i integrirano europsko tržište rada s najboljim perspektivama za dugoročno zapošljavanje. Za to je neophodno ukloniti prepreke za slobodno kretanje radnika i jamčiti prava i odgovornosti radnika i poduzeća.

3.2 EGSO pozdravlja činjenicu da je u Europskoj godini građana Komisija prihvatila ovaj prijedlog direktive kako bi se olakšalo slobodno kretanje europskih radnika. Sloboda kretanja radnika čini jednu od četiri temeljne slobode (sloboda kretanja, dobara, kapitala i usluga) na kojima se temelji jedinstveno tržište te je navedena u Ugovoru koji jamči građanima EU-a, koji se presele u drugu državu članicu kako bi tamo radili, pravo da ne budu predmet diskriminacije na nacionalnoj osnovi.

⁽¹⁾ COM(1997) 586 final, COM(2002) 72 final, COM(2007) 773 final.

3.3 Odbor je 2011. godine sastavio razmatračko mišljenje⁽²⁾ koje je zatražilo belgijsko predsjedništvo, u kojem je analizirana uloga imigracije u demografskom kontekstu EU-a. Zaključak EGSO-a bio je da Europa mora poboljšati unutarnju mobilnost europskih radnika i olakšati emigraciju iz trećih zemalja zbog posljedica negativne demografske situacije i neravnoteža na tržištu rada.

3.4 Češko je predsjedništvo 2009. godine također zatražilo izradu razmatračkog mišljenja⁽³⁾ u kojem su identificirane prepreke na putu za ostvarivanje mobilnosti prisutne na unutarnjem tržištu. Odbor smatra kako, unatoč Ugovoru i europskom zakonodavstvu, građani Unije koji se žele preseliti u drugu državu članicu kako bi se tamo zaposlili i dalje nailaze na brojne probleme koji ozbiljno otežavaju ostvarivanje prava slobodnog kretanja. Mišljenje navodi, između ostalog, da „mobilnost u Europi mora i dalje biti politički prioritet EU-a“, a odredbe moraju pridonijeti pravednoj i uravnoteženoj mobilnosti i izbjegavati srozavanje socijalnih uvjeta i rad na crno.

3.5 Prijedlog direktive Komisije olakšat će jednakost tretmana i nediskriminaciju na nacionalnoj osnovi za europske radnike koji ostvaruju pravo slobodnog kretanja. No i dalje postoje druge prepreke koje otežavaju ili ugrožavaju mobilnost radnika koje je EGSO istaknuo u raznim mišljenjima⁽⁴⁾ u kojima je predložio razna rješenja za sljedeća pitanja:

- prijelazni periodi koji u općim ili određenim sektorima privremeno ograničavaju slobodu kretanja radnika koji su europski građani;
- zakoni o radu država članica koji stvaraju pravne i administrativne prepreke; zajednički sporazumi trebali bi olakšati slobodno kretanje radnika.
- problemi u području poreznih obaveza i socijalne sigurnosti s kojima se pogranični radnici susreću kako bi ostvarili pravo slobodnog kretanja;
- nepoznavanje jezika;
- nedovoljna koordinacija javnih sustava socijalnog osiguranja i problemi pri prijenosu i priznavanju dodatnih mirovina;
- ozbiljni problemi koji i dalje postoje pri priznavanju profesionalnih kvalifikacija i akademskih titula;
- teškoće u pristupu cjeloživotnom obrazovanju;
- manjak informacija i savjeta o europskom zakonodavstvu i postupcima u vezi sa slobodnim kretanjem radnika na koje

radnici, poduzeća, socijalni partneri, nevladine organizacije, sudovi i ostali pravni akteri na nacionalnoj razini imaju pravo;

- nedostatak informacija i savjetovanja radnicima o pitanjima u vezi s radnim i socijalnim pravima koji bi im trebali biti omogućeni već u državi podrijetla kao i kontaktne točke u odredišnoj državi.
- nedostatak prilika na tržištu nekretnina te njihove cijene kao i nedostatak socijalnih stambenih prostora.
- diskriminirajuće porezne obaveze, doprinosi socijalnom osiguranju i društvene beneficije;
- problemi pri pristupu zdravstvenoj skrbi;
- prepreke u obrazovnim sustavima djece radnika.

3.6 EGSO je također sastavio Mišljenja⁽⁵⁾ o zakonodavstvu protiv raznih vrsta diskriminacije. Odbor smatra kako bi se Uredba (EU) br. 492/2011, kao i protudiskriminacijske direktive 2000/43 EZ i 2000/78 EZ, trebale provoditi i koristiti kako bi se eliminirala diskriminacija u nacionalnim zakonodavstvima i administrativnim i pravnim praksama te u zajedničkim sporazumima, i tako olakšala radna pokretljivost u EU-u.

3.7 Smatra se da je mobilnost pozitivna, kako za poduzeća, tako i za radnike, ako se provodi na prikladan i pravedan način. S time se slažu organizacija BUSINESSEUROPE i Europska konfederacija sindikata. Poduzeća bi trebala imati na raspolaganju više mogućnosti pri zapošljavanju radnika, a radnici bi mogli birati iz šireg spektra poslovnih mogućnosti.

3.8 Slobodno kretanje radnika na koje se odnosi ovaj prijedlog direktive treba se razlikovati od slobodnog pružanja usluga poduzećima. EGSO je nedavno usvojio mišljenje⁽⁶⁾ u vezi s posljednjim prijedlogom direktive o selidbi radnika u okviru pružanja usluga.

3.9 EGSO podržava nove napore za poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta EU-a i mjera koje olakšavaju mobilnost, eliminirajući prepreke koje postoje. Odbor podupire prijedlog direktive koji će obavezati države članice da prilagode svoja zakonodavstva i institucije. Odbor izražava želju da se ne stvara nepotrebna birokracija za poduzeća.

3.10 Nacionalne vlasti i organi za potporu i nadzor posebno će se brinuti za zaštitu jednakosti tretmana radnika migranata EU-a i radnika s invalidnošću.

⁽²⁾ SL C 48, 15.2.2011., str. 6.-13.

⁽³⁾ SL C 228, 22.9.2009., str. 14.-23.

⁽⁴⁾ SL C 68, 6.3.2012., str. 11.-14., SL C 191, 29.6.2012., str. 103.-107.

⁽⁵⁾ SL C 204, 18.7.2000., str. 82.-90., SL C 155, 29.5.2001., str. 65.-71., SL C 77, 31.3.2009., str. 102.-108.

⁽⁶⁾ SL C 351, 15.11.2012., str. 61.-64.

4. Posebne napomene i preporuke

4.1 Ako se pravilno primjenjuju u zemljama članicama, članak 45. Ugovora i Uredba (EU) br. 492/2011 jamče jednaki tretman migranata EU-a u okviru slobode kretanja, međutim i dalje se javljaju problemi u njihovoj praktičnoj primjeni. Odbor stoga smatra da je prijedlog direktive prikladan pravni instrument kojim bi se olakšalo ostvarivanje prava radnika, jer omogućava ravnomjerno postizanje predviđenih ciljeva kada se uvedu u nacionalno zakonodavstvo. Odbor izražava želju da Parlament i Vijeće također podrže prijedlog direktive.

4.2 EGSO smatra kako će se zaštitom prava vezanih za slobodu kretanja europskih radnika i jamstvom o jednakom tretmanu olakšati mobilnost te ojačati jedinstveno tržište. Europski poslodavci i radnici imat će na raspolaganju nove mogućnosti za bolje iskorištavanje potencijala europskog tržišta rada.

4.3 Odbor također smatra da će jednakost tretmana i nediskriminacija olakšati integraciju radnika migranata i njihovih obitelji.

4.4 Savjetodavni odbor za slobodno kretanje radnika ⁽⁷⁾, kao i Europska konfederacija sindikata poput organizacije BUSINESSEUROPE izrazili su pozitivan stav prema prijedlogu direktive. EGSO sa zadovoljstvom prihvaća zajedničke napore europskih socijalnih partnera za podršku poštenoj mobilnosti i ekonomskoj migraciji u Europskoj uniji ⁽⁸⁾.

4.5 Uz to, tehnički odbor ⁽⁹⁾ za slobodno kretanje radnika mora usvojiti nove smjernice za poboljšanje radne mobilnosti.

4.6 U cilju umanjivanja prepreka mobilnosti potrebno je usvojiti dodatne mjere kao što je pružanje informacija mobilnim radnicima o radnim i socijalnim pravima na vlastitom jeziku. Radnicima je također potrebno priznati njihovo vlastito pravo na savjetovanje. Odgovarajuće savjetodavne strukture trebale bi surađivati i održavati blisku vezu sa socijalnim partnerima i mrežom EURES, te već u zemlji podrijetla osigurati pružanje informacija mobilnim radnicima o socijalnoj i pravnoj situaciji u odredišnim državama.

4.7 Ako se pravilno prenese u nacionalna zakonodavstva, Direktiva će obvezati javne vlasti da jamče izvršavanje europskog zakonodavstva o slobodi kretanja. Također će olakšati aktivnost poslodavaca i pravnih savjetnika koji trenutno ne

poznaju europsko zakonodavstvo. Isto tako, radnici i njihove obitelji imat će bolji pristup informacijama i bolju zaštitu svojih prava.

4.8 EGSO podupire četiri cilja koja je identificirala Komisija:

— smanjiti diskriminaciju radnika migranata u EU-u na temelju nacionalnosti;

— ukloniti razlike između teorijskih prava koja imaju radnici migranti u EU-u te njihove uloge i ostvarivanju u praksi, olakšavajući pravilnu primjenu zakonodavstva;

— smanjiti pojavu nepravednih praksi koje štete radnicima migrantima u EU-u;

— osposobiti radnike migrante u EU-u da se izbore za poštivanje svojih prava.

4.9 Odbor je u potpunosti suglasan s ciljem Direktive (članak 1.) da se jednako primjenjuju i ostvaruju prava iz članka 45. UFEU-a i članaka 1. i 10. Uredbe (EU) br. 492/2011 te u potpunosti podržava opseg primjene direktive (članak 2.), koja se odnosi na aspekte koji su u pogledu slobodnog kretanja radnika obuhvaćeni Uredbom.

4.10 EGSO smatra da Uredba i Direktiva štite prava pograničnih radnika koji su također europski radnici koji ostvaruju pravo slobodnog kretanja.

4.11 Odbor također podržava da se jamstvo zaštite prava, pravo na jednaki tretman te pravna sredstva i rokovi uključe u administrativne i pravne sustave i procedure svake države članice (članak 3.). Odbor državama članicama savjetuje da se troškovi za administrativne i pravne postupke svedu na minimum kako bi ti postupci bili dostupni radnicima i članovima njihovih obitelji.

4.12 EGSO također smatra prikladnim tekst članka 4.: "Države članice moraju osigurati da udruge, organizacije i drugi pravni subjekti, koji, u skladu s kriterijima propisanim nacionalnim zakonodavstvom, imaju legitimni interes da se pobrinu za poštivanje odredbi ove Direktive, mogu pokrenuti, u ime radnika ili kao potpora radniku i članovima njihovih obitelji, uz odobrenje radnika, sudski i/ili administrativni postupak predviđen u svrhu provedbe prava u skladu s člankom 45. Ugovora i člancima 1. do 10. Uredbe (EU) br. 492/2011", ne dovodeći u pitanje nacionalna pravila o postupku zastupanja i obrane pred sudovima. Direktiva mora voditi računa o tome da je uloga koju na tom području nacionalno zakonodavstvo dodjeljuje sindikatima izuzetno važna.

⁽⁷⁾ Sastanak od 30.10.2012.

⁽⁸⁾ Zajednički program europskih socijalnih partnera (2012-2014): Mobilnost, gospodarska migracija i integracija radnika migranata na tržište rada.

⁽⁹⁾ Predviđeno Uredbom (EU) br. 492/2011.

4.13 Odbor podržava članak 5. kojim se države članice obvezuju na uspostavljanje struktura i tijela radi očuvanja jednakosti tretmana, analiza, nadzora i podrške. EGSO se slaže da se ove konkretne zadaće dodijele novim strukturama koje će se stvoriti, ili već postojećim nacionalnim agencijama sa sličnim ciljevima u pogledu jednakosti tretmana i nediskriminacije, ovisno o određenoj situaciji svake države. Socijalni partneri trebali bi obavezno sudjelovati u donošenju ovih odluka, u okvirima nacionalnih sistema. U oba slučaja strukture i organizmi trebaju jasno uključiti ovaj novi zadatak među svoje nadležnosti i imati dovoljno ljudskih i financijskih resursa za ostvarivanje novih zadaća. Odbor predlaže potpunu neovisnost tih agencija i organizacija od vlada. Socijalni partneri na nacionalnoj i regionalnoj razini moraju prikladno sudjelovati u tim tijelima unutar okvira nacionalnih sustava.

4.14 Direktiva ne spominje ulogu inspekcije rada ni tijela za zapošljavanje koji bi, u okviru primjene direktive, trebali nadgledati poštivanje normi jednakosti u vezi s ugovorima o radu, kolektivnim sporazumima i sustavima socijalne zaštite. Odbor predlaže da se u Direktivu uključi i ovo pitanje.

4.15 EGSO podržava dodjeljivanje četiriju ovlasti ovim organizmima, (članak 5. stavak 2.) a to su: pravna ili druga pomoć, studije, izvješća i informacije.

4.15.1 Sustav „jedinstvenih kontaktnih točaka“ može biti vrlo važan kako bi se omogućile informacije i smjernice raspoložive radnicima migrantima o tome kako živjeti i raditi u svakoj državi članici. Socijalni partneri trebaju biti usko povezani s ovim sistemom te također surađivati s uredima za informacije i pomoć koji već postoje na regionalnoj, nacionalnoj i europskoj razini kao i s organizmima za cjeloživotno obrazovanje. Potrebno je održavati i podržavati ulogu mreže EURES s obzirom da je to važan instrument EU-a, koji se fokusira na mobilnost radnika kao i na bolju usklađenosti između vještina i

potreba tržišta rada. U ovom pogledu također je važno poboljšati i osigurati sudjelovanje socijalnih partnera u najvećoj mogućoj mjeri.

4.16 EGSO smatra kako je socijalni dijalog između partnera na tržištu rada, te trodijelni dijalog između vlade, sindikalnih organizacija i poslodavaca te dijalog s civilnim društvom⁽¹⁰⁾ vrlo važan instrument javnih politika i ima pozitivan utjecaj na građane. Zbog toga Odbor podupire članak 6. koji se odnosi na socijalni dijalog u okviru nacionalnih pravnih zakonodavstava.

4.17 Širenje informacija u državama članicama (članak 7.) vrlo je važno kako bi se migracija radnika Unije odvijala pravilno. Od bitne je važnosti da radnici i poslodavci imaju pristup informacijama jer će unutarnje tržište i europsko tržište rada na taj način bolje funkcionirati. Točna i lako dostupna informacija može ograničiti zlouporabu poslodavaca i pasivno prihvaćanje diskriminacije radnika.

4.18 EGSO također potiče radnike migrante i njihove obitelji da koriste postojeće sustave informiranja poput Your Europe, i mreže EURES.

4.19 Odbor izražava zadovoljstvo jer se europski socijalni partneri u sadašnjem zajedničkom programu rada za razdoblje od 2012.do 2014. bave pitanjem unutarnje mobilnosti u EU-u i gospodarske migracije iz trećih zemalja te predlaže Europskoj komisiji da pokrene nove programe u suradnji s Europskom konfederacijom sindikata i organizacijom BUSINESSEUROPE. To će poboljšati razmjenu informacija između sindikata i udruga poslodavaca na nacionalnoj razini kako bi se europskim radnicima i njihovim obiteljima omogućilo poštenije slobodno kretanje i zaštita njihovih prava.

U Bruxellesu, 19. rujna 2013.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ SL C 181, 21.6.2012., str. 137.-142.