

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА У ЕУ
LIMITATIONS ON THE FREEDOM OF MOVEMENT OF WORKERS
IN THE EUROPEAN UNION

Ментор:
Др Горан Обрадовић

Студент:
Милан Петровић М011/12

Ниш, 2014.

Садржај:

УВОД	4
I ЕВРОПСКА УНИЈА – НАСТАНАК И ОСНОВНА НАЧЕЛА	5
1. НАСТАНАК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	5
2. ОСНОВНЕ СЛОБОДЕ.....	11
2.1. Повеља о основним правима у Европској унији.....	11
2.2. Право на слободно кретање лица У Европској унији	12
II ЕВРОПСКА ТРЖИШТА РАДА И ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА	14
1. ПРЕЛАЗНЕ МЕРЕ ЗА СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ РАДНИКА.....	14
2. МИГРАЦИОНИ ТОКОВИ ИЗ ДРЖАВА ЕУ8 ПРЕМА ДРЖАВАМА ЕУ15	18
2.1. Искуства тржишта без ограничења приступа тржишту рада	18
2.2. Искуство држава чланица које примењују прелазне мере.....	20
2.3. Фактичка ограничења кретања радне снаге	23
3. ЕКОНОМСКИ ЕФЕКТИ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА	24
III ПРАВО ЕУ	29
1. ПОЈАМ И КЛАСИФИКАЦИЈА ИЗВОРА ПРАВА ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА.....	29
2. ЕВРОПСКО (КОМУНИТАРНО) РАДНО ПРАВО - ПОЈАМ И ИЗВОРИ.....	30
3. ЕВРОПСКО ИНДИВИДУАЛНО РАДНО ПРАВО	31
3.1. Слободно кретање радника	32
3.2. Комунитарни појам радника	34
3.3. Услови за стицање слободе кретања радника	35
3.4. Садржина слободе кретања	36
3.5. Право уласка.....	37
3.6. Право на боравак.....	37
3.7. Природа активности	38
3.8. Боравишна исправа	39
3.9. Слобода кретања у ширем смислу	40
3.10. Слобода кретања чланова породице радника	40
3.11. Слобода кретања лица која нису запослена лица	41
3.12. Слобода кретања пензионера.....	41
3.13. Положај радника из трећих држава.....	41
4. СУД ПРАВДЕ	43
4.1. Надлежност Суда правде.....	43
4.2. Надлежност суда у области виза, азила, имиграције и осталих поступака који се односе на слободно кретање лица	44

IV ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РАЗЛОЗИ ЊИХОВОГ ПОСТОЈАЊА	46
1. ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА	46
1.1. Ограничења у погледу уласка и боравка	46
1.2. Јавни поредак	47
1.3. Јавна безбедност	47
1.4. Јавно здравље	47
1.5. Ограничења у погледу приступа одређеним пословима – јавна управа	48
1.6. Привремена ограничења слободе кретања радника услед проширења Европске уније	49
2. ПРЕСУДЕ СУДА ПРАВДЕ КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА СЛОБОДУ И ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА.....	49
ЗАКЉУЧАК	57
ЛИТЕРАТУРА.....	59

УВОД

У раду се обрађује начело слободног кретања лица (радника) у Европској унији, као једно од четири основна начела на којима се Унија заснива.

Слобода кретања радника једна је од четири темељне слободе јединственог тржишта ЕУ-а и једна од основних слобода која је гарантована у члану 39. Споразума о оснивању Европске заједнице, а такође представља и суштински елемент европског права грађанства. Прописи Уније о слободном кретању радника се такође примењују и на државе Европске економске области, односно на Исланд, Лихтенштајн и Норвешку. Релевантна права су допуњена и системом за усклађивање шема социјалне сигурности и системом за узајамно признавање диплома. Слободно кретање радника представља једну од основних слобода гарантованих комунитарним правом и оно подразумева право рада и боравка у другој држави чланици. Ова слобода забрањује државама чланицама да у области запошљавања врше било какву дискриминацију радника из ЕУ по основу њиховог држављанства.

Међутим, у случају земаља које су приступиле ЕУ 2004. односно 2007. године и касније, свака држава чланица је могла увести привремено ограничење у приступу тржишту рада односно раздобље током кога је грађанима тих земаља још увек била потребна радна дозвола за државе које су увеле то ограничење. Споразум о приступању допушта увођење „прелазних мера“, на основу чега је створен „аранжман 2+3+2“, који обавезује државе чланице да се изјасне о томе да ли ће отворити своја тржишта рада за раднике из нових држава или ће задржати ограничење, с тим да ће се ограничење коначно укинути до одређеног датума. Најдуже раздобље током кога су државе чланице могле ограничити приступ свом тржишту рада износило је седам година. У последњем проширењу једино су Аустрија и Немачка одлучиле да задрже прелазно раздобље од седам година, док су остале државе чланице или у потпуности отвориле своје тржиште рада, или су то учиниле након две односно пет година након уласка тих држава у ЕУ.

Радну снагу у Европској унији карактерише ниска покретљивост. Данас свега 2% становништва ради у некој другој држави чланици ЕУ-а. Истраживања из 2006. и 2008. показала су да је свега 1% становништва из земље нове чланице одлучило да емигрира у неку другу државу чланицу ЕУ. Бојазан о радницима из новоприспираних земаља који ће селидбом у земље старе чланице преотети посао тамошњем становништву показала се након проширења Еуропске уније 2004. потпуно безразложном. Према подацима Еуростата из 2008. године, од укупно три милиона имиграната у неку од 27 држава чланица ЕУ-а, њих 1,2 милиона били су држављани неке од земаља Европске уније. Међу њима, најбројнији су били држављани Пољске и Румуније.

I ЕВРОПСКА УНИЈА – НАСТАНАК И ОСНОВНА НАЧЕЛА

1. НАСТАНАК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Иако је кованица Европска унија веома стара и појављује се још почетком 17. века, Европска унија као институционална творевина настаје тек 1993. Године, ступањем на снагу Уговора о Европској унији, који се према месту у којем је усвојен текст, колоквијално назива Уговор из Мастрихта. Њено оснивање је представљало одговор на неке од најзначајнијих дилема које су се појавиле раних 90-их година током преговора о даљем развоју европских интеграција. Међу државама чланицама је постојала широка сагласност да се деловање прошири интер алиа на области као што су држављанство/грађанство, економска и монетарна унија, спољна политика и политика безбедности, правосуђе и унутрашњи послови.¹

Европска унија (енгл. *European Union*) је економска интеграција развијених европских земаља које су ратификовањем споразума из Мастрихта и створиле чврсту правну основу за прерастање Европске заједнице у Економску унију (1994).



Слика 1. Европска унија

Извор: http://en.wikipedia.org/wiki/Member_state_of_the_European_Union

Процес наднационалног организовања званично је опочео 5. маја 1950. године, изјавом тадашњег француског министра иностраних послова Роберта Шумана којом је немачкој влади понуђено стварање јединствене међународне управе за производњу угља и челика. Први разлог за покретање овакве иницијативе било је питање повратка поражене Немачке у међународну заједницу, а друга група узрока била је везана за стање ове привредне гране у послератној Европи, али и за њену природу уопште.² Од Првог светског рата на овамо, Велика Британија је била једина држава која је унутар

¹ Кнежевић-Предић В, Радивојевић З. 2009. Како настаје и делује право Европске уније, Службени гласник, Београд, стр. 17

² Радивојевић З., Кнежевић-Предић В. (2008) Институције Европске уније, Свен, Ниш, стр. 13

своје територије располагала са оба битна елемента за производњу у црној металургији – и угљем и гвозденом рудом. Средства Маршаловог плана значајно су потпомогла опоравак црне металургије, али су истовремено довела до дуплирања капацитета, инвестирања у производњу независно од потреба, погоршавања услова конкуренције, и коначно, до проблема у пласману роба. Десило се то да је новац који је стизао из Америке, уместо за превазилажење економског национализма и стварање јединственог европског тржишта, служио једино реконструисању старих националних економија.

Национални и државни интерес Француске, Немачке, Италије, Холандије, Белгије и Луксембурга су довели до закључивање Уговора о оснивању Европске заједнице за угљ и челик (ЕЗУЧ) априла 1951. године. Ово је значило стварање јединственог тржишта за угљ и челик, као и за све сировине које улазе у производњу, али и слободног кретања радне снаге у оквиру овог сектора.

Потписивањем тзв. „Римских уговора” 25. марта 1957. године у Риму од стране шест најразвијенијих европских држава (Немачка, Француска, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург), основане су Европска економска заједница (ЕЕЗ, ЕЕС - eng. European Economic Community) и Европска заједница за атомску енергију (EURATOM - eng. European atomic energy community).

Општи циљ уговора о стварању Еуратома јесте допринос формирању и развоју европских нуклеарних индустрија у мирне сврхе, тако да све земље чланице могу да профитирају од развоја атомске енергије, и да се обезбеди сигурност залиха. Такође, уговор гарантује сигурност за друштво, стварање прописа о заштити здравља и спречава да се нуклеарни материјали, намењени за цивилну употребу, злоупотребе у војне сврхе.

Оснивање ЕЕЗ-а и заједничког тржишта је имало два циља. Први је био да се измене услови трговине и производње на територији Заједнице. Други је био више политичке природе и огледао се у томе да би Заједница требало да допринесе функционалној конструкцији политичке Европе и конституисању мера за непосредну унификацију Европе. Уговором о оснивању ЕЕЗ-а предвиђено је стварање заједничког тржишта, царинске уније и заједничких политика. Према одредбама уговора, задатак Заједнице је био да осигура хармоничан развој привреда земаља Заједнице, непрекидну и равномерну експанзију привреде, повећану стабилност, убрзано подизање животног стандарда и тешње везе између држава чланица.

„Римски уговори” су ступили на снагу 1. јануара 1958. године, а његова практична примена је отпочела 1. јануара 1959. Године. Они су предвиђали примену следећих мера:³

- Остваривање царинске уније, што би омогућило слободан робни промет међу државама чланицама,
- Утврђивање заједничке царинске тарифе према трећим земљама и вођење јединствене спољнотрговинске политике,
- Слободно кретање људи, роба, услуга и капитала на интегрисаном подручју,
- Усклађивање националних правних прописа, који су од значаја за нормално функционисање ЕЕЗ,

³ Крагуљ Д., Милићевић Д., 2005, Економија – Увод у економску анализу, микроекономија и макроекономија, Макарије, Београд, страна 405.

- Стварање заједничке трговинске, саобраћајне и социјалне политике,
- Оснивање заједничке Инвестиционе банке, итд.

„Римски уговори” представљају темељ скоро свим основним установама Европске уније и већини заједничких политика које ће касније бити развијене.

Остваривањем глобалних задатака, земље чланице су преузеле обавезу да ће под одређеним условима и у одређеном временском периоду неодложно радити на⁴:

- Укидању царина и царина и квантитативних ограничења и других мера везаних за извоз и увоз роба;
- Успостављању заједничке царинске тарифе и заједничке економске политике према трећим земљама;
- Укидању препрека за слободно кретање људи, услуга и капитала унутар Заједнице;
- Увођењу заједничке политике у области пољопривреде и саобраћаја, оснивању система који ће омогућити пуну конкуренцију на заједничком тржишту;
- Примени поступака којима ће се осигурати координација економских политика земаља чланица;
- Изједначавању платних биланса и интерног законодавства, у мери у којој је то неопходно за функционисање заједничког тржишта;
- Стварању Европског социјалног фонда у циљу побољшања услова запослених радника и на подизању њиховог животног стандарда;
- Осигурању Европске инвестиционе банке ради олакшања експанзије стварањем додатних извора финансирања;
- Придруживању заједници прекоморских земаља и територија у циљу унапређења трговине с тим земљама, као и пружању помоћи привредном и друштвеном развоју ових земаља.

Римским уговором је било предвиђено да се у току првих 12 година, а најдуже у првих 15 оствари интеграциони процес на нивоу царинске уније. Интеграциони процес се, међутим, остваривао знатно брже.

Што се тиче слободе кретања људи, одн. настањивања, запошљавања и одављања самосталних делатности, Уговор предвиђа да се до краја прелазног периода осигура слободно кретање радника и запошљавање унутар јединственог подручја, као и потпуна слобода настањивања, која садржи и право отпочињања и обављања самосталних делатности, укључујући и оснивање предузећа и трговачких друштава под условима који су предвиђени законима државе за њене држављане. Планирано је да се у току прелазног периода укину сва ограничења у погледу слободног кретања и обављања услуга на подручју индустрије, трговине, занатства и других слободних професија.

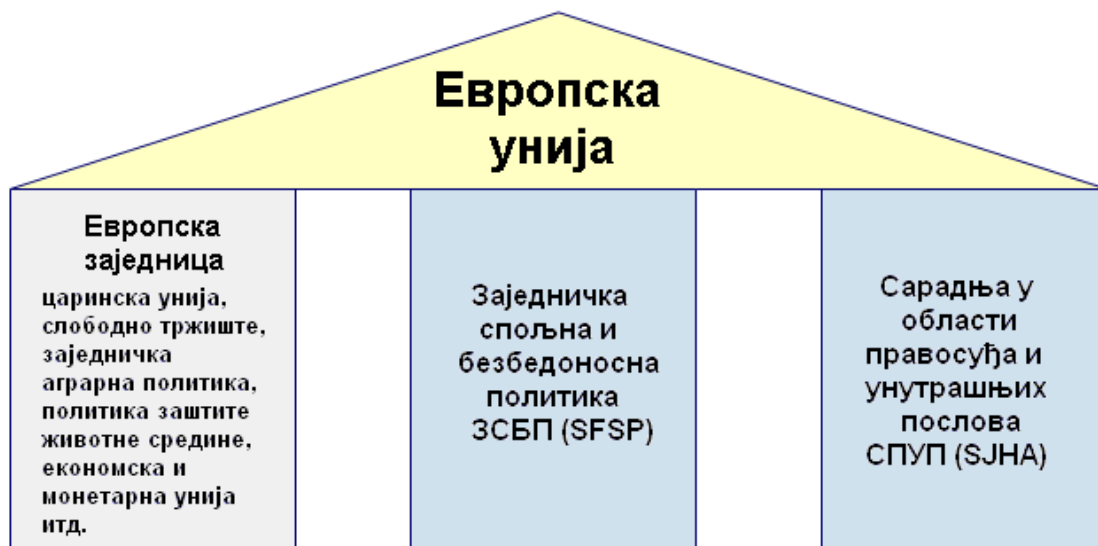
Три заједнице – Европска заједница за угљ у челик (ЕССC), Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Еуратом – формално су се спојиле 1. јула 1967. године у јединствену целину познату као Европска заједница (ЕЗ, ЕС - eng. European Community).

⁴ Ацин Ђ., Ацин-Сингулински С., Тодоровић М. 2004. Међународни економски односи, Пигмалион, Нови Сад, стр. 335

Европска заједница (унија) је до 2004. године пет пута проширивана новим земљама чланицама. Прво проширење се догодило 1973. године, када су Велика Британија, Ирска и Данска приступиле Заједници. Друго проширење је извршено 1981. године, приступањем Грчке, треће 1986. Године, уласком Шпаније и Португалије. Четврто проширење Заједнице, овога пута под називом Европска унија, остварено је 1995. године, уласком: Аустрије, Финске и Шведске. Пето проширење догодило се 2004. године када су се Унији прикључиле: Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Чешка, Словачка, Словенија, Мађарска, Малта и Кипар (грчки део). Године 2007. у чланство Европске уније примљене су Бугарска и Румунија, а 2013. Хрватска.

Интеграција новопримљених земаља у Унију се остварује по правилу у прелазном року од неколико година, што зависи од распорака (јаза) економских и других перформанси новопримљене земље и затечених пуноправних земаља.

Проширење Уније новим земљама било је успорено у последњој декади двадесетог века. Примат је дат активностима око успостављања јединственог тржишта, економске и монетарне уније. Раширено је мишљење да би нагло проширивање новим чланицама могло да изазове озбиљне проблеме на садашњем нивоу њене интегрисаности.



Слика 1. Три стуба Европске уније

Извор: http://www.dadalos-europe.org/srbija/grundkurs4/eu-struktur_4.htm

Међусобни односи земаља чланица ЕУ уређени су тројаком структуром, која се популарно назива „три стуба“ Европске Уније. Овај систем односа је исход договора држава чланица постигнутог на међувладим конференцијама, које су завршиле усвајањем Уговора из Мастрихта.

Најважнија разлика међу стубовима је ниво ограничавања овлашћења и самосталног одлучивања држава чланица у свакој од тих области. То је истовремено основни разлог зашто је успостављена таква структура. Једино први стуб користи правно обавезујуће инструменте и процедуре.⁵ Први стуб је наднационални стуб, што значи да у

⁵ <http://www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/stubovi-eu/>

политичком процесу доношења одлука држава може остати прегласана, а да одлука ипак буде донесена и да обавезује и државу која се противила њеном доношењу. У већини делатности које су у подручју надлежности Европске заједнице, чланице доносе одлуке већинским одлучивањем (квалификована већина је потребна у Већу министара). Норме донете на нивоу Уније аутоматски постају саставни део интерних правних поредака чланица. Такође, у интерном праву заузимају хијерархијски статус виши од националног права.

Други стуб чини сарадња држава у спољној и безбедоносној политици. У склопу трећег стуба, сарађују државне полиције и правосудни органи. Два нова стуба нису наднационална, односно начин сарадње међу државама у новим надлежностима Уније сличан је класичној сарадњи на нивоу међународних односа - одлучује се једногласно, а спровођење усвојених одлука зависи од чланица.

Тројака структура ЕУ се задржала изменама Уговора из Мастрихта, Уговором из Амстердама 1999., и Уговором из Нице 2003. све до 2009. Нову етапу у развоју европске интеграције обележио је Лисабонски уговор. Уговор је ступио на снагу 1. новембра 2009. године, и он Европској унији доноси модерне институције и оптимизирани методе рада, којима ће се ЕУ ефикасније бавити изазовима у данашњем свету. Европљани од ЕУ очекују да се позабави питањима као што су глобализација, климатске и демографске промене, сигурност и енергија. Лисабонски споразум ће ојачати демократију у ЕУ, као и могућност заштите интереса њезиних грађана на свакодневnoj основи.⁶

Члан 2 Уговора о Европској унији каже да се „Унија заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободe, демократије, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Ове вредности су заједничке за државе чланице у друштву у коме преовлађују плурализам, непостојање дискриминације, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца“.⁷

Иако свака од држава чланица има своје специфичности, оно што је свима њима заједничко је:⁸

- Јединствени циљеви;
- Јединствени институционални механизам;
- Заједничке вредности и принципи;
- Јединствено чланство и јединствени поступак измене и допуне оснивачких уговора.

⁶ <http://www.entereurope.hr/page.aspx?pageID=53>

⁷ Borhart K.D. 2010. Abeceda prava Evropske unije, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, str. 18

⁸ Кнежевић-Предић В, Радивојевић З. 2009. Како настаје и делује право Европске уније, Службени гласник, Београд, стр. 19

Уговор о ЕУ утврђује пет општих циљева Уније:⁹

1. Подстицање уравнотеженог и трајног социјалног и привредног развоја и високог степена запослености;
2. Потврда идентитета на међународној сцени;
3. Јачање заштите права и интереса држављана;
4. Стварање простора слободе, безбедности и правде;
5. Очување тековина заједница.

Осим ширења овлашћења, с временом се ширило и чланство Европске уније. Интеграцију је започело шест европских држава: Белгија, Француска, Италија, Луксембург, Холандија и Немачка које су најпре основале Европску заједницу за угљ и челик, а затим Евроатом и Европску економску заједницу. Године 1973. придружиле су им се Данска, Ирска и Велика Британија. Грчка постаје чланица 1981., а Португал и Шпанија 1986. До четвртог проширења дошло је 1995. када су чланице ЕУ постале Аустрија, Финска и Шведска.

Највеће, и може се рећи историјско, проширење остварено је 2004. године. У Унију је ушло чак десет нових држава, међу њима осам бивших комунистичких држава. Чланице су постали: Кипар, Чешка, Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Малта, Пољска, Словачка и Словенија. Ширење чланства ЕУ тиме није завршено, 2007. придружиле су се Бугарска и Румунија и 2013. Хрватска.

Кандидатуру су за сада предале и Србија, Црна Гора, Исланд, Македонија и Турска, а будући да је ЕУ отворена за чланство свим европским државама које поштују европске вредности - слободу, демократију, поштовање људских права и основних слобода и владавину права - могу се очекивати и нове пријаве за чланство. Потенцијалне земље кандидати су: Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и др.

Табела 1. Преглед кључних догађаја у формирању Европске уније

Институције	Правни основ и година	Година примене	Главни садржај економске интеграције
Европска заједница за угљ и челик (ЕССЦ)	Париски уговор (1951)	1951.	Заједничка политика за производњу угља и челика. Чланице: Француска, Италија, Белгија, Холандија, Немачка, Луксембург
Европска економска заједница (ЕЕС)	Римски уговор (1957)	1958.	Царинска унија. Слободно кретање фактора производње. Чланице исте као и у ЕССЦ
Euroatom	Римски уговор (1957)	1958.	Цивилно коришћење нуклеарне енергије. Чланице као и у ЕССЦ
Прво проширење	Ревидирани Римски уговор (1972)	1973.	Нове чланице: Велика Британија, Данска и Ирска
Друго проширење	Ревидирани Римски уговор (1972)	1981.	Нова чланица: Грчка
Треће проширење	Ревидирани Римски уговор (1985)	1986.	Нове чланице: Шпанија и Португалија
Јединствено тржиште	Јединствен Европски акт (1986)	1986-92.	Формирање јединственог унутрашњег тржишта
Европска унија (ЕУ)	Уговор из Мастрихта (1992)	1993.	Планови за успостављање економске и монетарне уније од

⁹ Исто, стр. 21

			јан. 1999, а од јан. 2002, јединствене валуте у 12 земаља
Четврто проширење	Ревидирани Римски уговор (1994)	1995.	Нове чланице: Аустрија, Финска и Шведска
Европска унија (EU)	Уговор из Амстердама (1997)	1998.	Обацезе повећања напора за побољшање запошљавања. Стратегија за проширивање Уније земљама Централне и Источне Европе
Пето проширење	Ревидирани Римски уговор (2002)	2004.	Нове чланице: Естонија, Литванија, Летонија, Пољска, Чешка, Словачка, Словенија, Мађарска, Кипар и Малта
Шесто проширење	Ревидирани Римски уговор (2006)	2007.	Нове чланице: Бугарска и Румунија
Седмо проширење	Ревидирани Римски уговор (2013)	2013.	Нова чланица: Хрватска

Извор: Ацин и остали, 2004, стр. 341

2. ОСНОВНЕ СЛОБОДЕ

Слобода директно произлази из мира, јединства и једнакости. Стварање већег ентитета повезивањем 27 држава истовремено омогућава слободу кретања изван националних граница. Ту се посебно мисли на слободу кретања радника, слободу пословног организовања, слободу пружања услуга, слободно кретање роба и слободно кретање капитала. Ове основне слободе гарантују пословним људима слободу одлучивања, радницима слободу да одаберу место где ће радити а потрошачима слободу избора из највећег могућег дијапазона производа. Слобода конкуренције омогућава предузећима да своју робу и услуге нуде неупоредиво већем кругу потенцијалних клијената. Радници могу тражити запослење и мењати посао према сопственим жељама и интересима на целој територији ЕУ. Потрошачи могу одабрати најјефтиније и најквалитетније производе из много веће понуде робе која је резултат повећане конкуренције.

Међутим, транзициона правила у неким случајевима и даље важе за грађане држава чланица које су приступиле Европској унији након 2004. године. Уговор о приступању садржао је изузетке нарочито у погледу слободног кретања радника, слободе пружања услуга и слободе пословног организовања. Као резултат тога, „старе“ државе чланице ЕУ могу ограничити слободно кретање радника који су држављани „нових“ држава чланица у трајању од једне до седам година, при чему је приступ запошљавању предмет националног или билатералног права.

2.1. Повеља о основним правима у Европској унији

Повеља о основним правима није усвојена у форми међународног уговора нити је ратификована од стране држава чланица. Да би добила такав карактер, она мора да буде укључена у оснивачки уговор Европске уније, што за сада није случај. Исто тако, она није део комунитарног права, па у строгом смислу правно не обавезује државе чланице. Она је објављена у делу Службеног листа Европске уније који носи назив „саопштења“. По својој природи, Повеља је заједнички акт три главна органа Европске

уније: Европског парламента, Комисије и Савета.¹⁰ Упркос свом називу, који је иначе резервисан за међународне инструменте највишег ранга, она представља само стечену прокламацију о схватању и тумачењу основних грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права.

Повеља се састоји од преамбуле и седам поглавља. У уводу је истакнута намера да се у Европској унији појача заштита основних права у складу са друштвеним променама, социјалним напретком, научним и технолошким развојем, као и успостављањем уније народа Европе. Поглавља се односе на: достојанство, слободу, једнакост, солидарност, права држављана, правду и на крају су опште одредбе, којима се регулише обим гарантованих права, ниво заштите и забрана злоупотребе права.

2.2. Право на слободно кретање лица у Европској унији

Више од 18 милиона људи који живе у Европској унији не живе у земљи свог порекла. Око трећина тих миграната потиче из земаља-чланица, док остале две трећине долазе из земаља које нису чланице Европске уније.¹¹ Миграциони трендови у Европи данас су јако изражени, са великим разликама у структури миграната од земље до земље. Тако, током 1999. године, у Словенији скоро целокупан број миграната (97, 9%) чинила су лица из Источне Европе и бивших комунистичких земаља, док је у Великој Британији тај проценат био далеко нижи (33,2%). У Великој Британији, Холандији и Португалији, велики део миграната чине лица из неевропских земаља, претежно бивших колонија.¹²

Слобода кретања лица представља једно од четири основна начела Европске уније којим се држављанима држава чланица, а пре свега радницима и члановима њихових породица, у оквиру ЕУ гарантују једнаке могућности за остваривање животних и радних услова и промовисање сопствених вредности, а пословним људима се омогућава да своје активности обављају у оној држави чланици у оквиру заједнице у којој постоје најповољнији услови. Осим *слободе кретања лица*, у основна начела се сврставају и *слобода кретања капитала, роба и услуга*.¹³

Ове слободе гарантоване су Уговором о оснивању Европске економске заједнице (Римски уговор) из 1957. године. Почетна иницијатива у омогућавању слободног кретања радника предузета је 1951. године, успостављањем Европске заједнице за угљ и челик, где чл. 69. Уговора о заједници за угљ и челик прописује да се уклоне ограничења за запошљавање радника (заснована на држављанству) у индустрији угља и челика.¹⁴ Са уношењем концепта „Европског грађанства“ у Маастрихтски уговор начело слободног кретања припада сваком грађанину Уније, под условима и ограничењима која су садржана у Уговору и мерама усвојеним за његову примену (чл. 18, тј. бивши чл. 8А). Еволуција од концепта слободног кретања радника ка концепту

¹⁰ Радивојевић З., Кнежевић Предић В., 2008. Институције Европске уније, Свен, Ниш, стр. 53

¹¹ Barnard C, EC Employment Law, Oxford University Press, London, 2000, str. 111

¹² Implications of Labour migration for social security systems on European countries, Migration trends in Europe, 8th Conference of European Ministers responsible for social security, Bratislava, 2002., str.2

¹³ Обрадовић Г. Слобода кретања радника у Европској унији, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004, стр.241

¹⁴ Брковић Р. Урдаревић Б., Начело слободе кретања радника у Европској унији, Правни живот, бр. 10/2002, стр. 781

слободног кретања европских грађана, међутим, није модификовала одредбе посвећене слободном кретању радника утврђене у чл. 39-42 Уговора о ЕЗ, а које се односе на услове и начин остварења ове фундаменталне слободе и директне примењивости овог начела, као и у погледу изузетака и рестриктивне праксе Суда правде европских заједница. За разлику од комунитарног појама радника, појам европског грађанина није комунитарни концепт, у смислу да свака држава чланица задржава уређивање услова за признавање држављанства, тако да постоје значајне разлике у том погледу између држава чланица.¹⁵

Осим ових, одредбе о слободном кретању радника садржане су у још неколико аката некомунитарног права. Тако, у Европској социјалној повељи из 1961. године, Европском кодексу о социјалној сигурности из 1964. године, Европској конвенцији о правном положају радника миграната из 1977. године, Повељи Заједнице о основним социјалним правима радника из 1989. године и Повељи о фундаменталним правима у Европској Унији из 2000. године. Постепено ширење права на слободно кретање у праву Европске уније узроковано је постојањем више правних темеља којима је то уређено.¹⁶

Све активности Европске уније на пољу регулисања правног положаја радника-миграната и њихове заштите могу се свести на две основне групе:

- 1) на оне које се односе на раднике-мигранте из земаља чланица Европске уније и
- 2) на оне који долазе из земаља које нису чланице, тј. из трећих земаља.

Слобода кретања лица у генералном смислу подразумева право уласка, право боравка и право изласка свих лица са територије једне државе чланице на територије осталих држава чланица Уније.

Коришћењем начела слободе кретања лица остварују се како појединачни, тако и неки од глобалних интереса уније. Појединцима - држављанима држава чланица се омогућава да на целој територији ЕУ остварују она права која су доскора била везана искључиво за територију домаће државе. Са становишта интереса појединаца то подразумева лакше запошљавање или самостално обављање економских активности или професија, као и размену идеја и информација, упознавање других култура, навика и обичаја и кроз то, нови квалитет живљења.

Слободно кретање људи ствара претпоставке за боље упознавање народа и лакше заједничко живљење у Европској унији. На тај начин се ствара све чвршће јединство између народа Европе. Дугорочни циљ је да се поред досадашњих права везаних за економске активности, као што су: право на запослење, једнак третман као запослених лица и уживање неких социјалних права, касније уживали и специјална политичка права, између осталог и јединствено право гласа.

¹⁵ Лубарда Б. *op. cit.*, стр. 179-180

¹⁶ Szyszak E., *EC Labour Law*, Essex, 2000, str.55

II ЕВРОПСКА ТРЖИШТА РАДА И ЕКОНОМСКИ АСПЕКТИ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА

1. ПРЕЛАЗНЕ МЕРЕ ЗА СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ РАДНИКА

Појам „прелазних мера“ обухвата ограничења код права слободног кретања за раднике ЕУ 8, којима се тако одузима могућност коришћења једног од основних начела споразума, које се сматра угаоним каменом унутрашњег тржишта, односно право на запослење на целој територији ЕУ.

Државе чланице су прибегле различитим облицима ограничења, почев од ограничења за сектор или врсту рада, кроз квоте, давање радних дозвола само онда када се радно место не може попунити својим грађанима. Четврти део Споразума о приступању из априла 2003. садржи „привремене одредбе“, од којих се прва тиче примене прелазних мера, које су наведене у анексима. Такве мере се не примењују на Кипар и Малту због њихове релативно мале величине и економске снаге.

Прелазним аранжманима се дерогирају чланови 1. до 6. Уредбе (ЕЕЗ) 1612/68 о слободном кретању радника унутар Заједнице, али се то не односи на samozапослене, студенте, пензионере, туристе, итд.

Држављани нових држава чланица који су већ пре проширења легално радили у једној од ЕУ15 држава на период од 12 месеци или дуже, имају и даље приступ тржишту рада те државе, али не и аутоматски приступ тржиштима рада осталих ЕУ15 држава. Међутим, уколико такви радници добровољно напусте државу у којој су радили, тада они губе напред наведено право до окончања прелазног периода.

Они који су задржали право приступа тржишту рада имају право на спајање породице, што значи да чланови њихове породице који су живели са њима пре приступања такође имају право приступа тржишту рада у одређеној земљи. Ако се породица међутим придружила раднику после приступања, они ће моћи да приступе тржишту рада само по протеклу 18 месеци од дана настајења или по протеклу 3 године после приступања - у зависности од тога који се датум појављује раније. У погледу начела Заједнице за усклађивање шема социјалне сигурности, код реализације пензијских права и осталих права, попут примања социјалних давања или начела једнаког третмана - они нису повезани са прелазним периодом и потпуно су применљиви од 1. маја 2004. године.

Европска комисија је у свом извештају навела да је врло мало грађана из нових држава чланица дошло да ради у државе ЕУ-15, па из свих 10 нових држава чланица радници чине мање од 1% укупне радне популације у старим државама чланицама, изузимајући Аустрију са 1,4% и Ирску са 3,8%. У односу на политку старих држава чланица према овом питању се ове државе могу поделити на 3 категорије:

- 1) оне које су задржале ограничење још најмање 3 године - Аустрија и Немачка;
- 2) оне које су постепено укидале ограничење унутар следеће три године (односно до 2009) - Белгија, Данска, Француска, Луксембург и Холандија;
- 3) оне које су држале своја тржишта рада отвореним - Финска, Грчка, Ирска, Италија, Португалија, Шпанија, Шведска и Велика Британија;

Пријем Бугарске и Румуније у ЕУ је повећао отпор код већине ЕУ старих држава чланица да отворе своја тржишта рада, тако да су одлучиле, изузев Шведске и Финске, да не дозволе радницима из ове две земље приступ својим тржиштима рада. Са друге стране, 10 чланица које су приступиле ЕУ 2004. године су одлучиле да отворе своја тржишта рада, осим Малте која не допушта приступ овим радницима и Мађарске, која је наметнула одређене услове за то.

Неке од економски најснажнијих „старих“ држава чланица настављају да ограничавају приступ својим тржиштима рада радницима из „нових“ чланица. Ова ограничења се само тичу слободе кретања за потребе добијања посла и могу бити различита од државе до државе. Прелазни аранжмани у приступним споразумима предвиђају да ће за прве две године после приступања приступ тржиштима рада постојећим државама чланицама зависити од националних закона и политике тих држава. Националне мере могу да се продуже за још три године, а после тога држава чланица може да настави да примењује националне мере током даље две године, али само ако би у супротном било тешкоћа на тржишту рада. Прелазни аранжмани не могу бити проширени изван апсолутног максимума од седам година.

Радницима из држава чланица које су приступиле ЕУ 1. маја 2004. или 1. јануара 2007. и на које се односе прелазни аранжмани се мора дати предност у односу на остале раднике из трећих земаља, а једном дат приступ тржишту рада омогућава раднику једнак третман.

Државе чланице које су се придружиле ЕУ 1. маја 2004. или 1. јануара 2007, а чији су се држављани суочили са ограничењима у некој држави чланици ЕУ пре њиховог приступања, могу да наметну иста ограничења радницима из те државе чланице.

Табела 1. Приступање 1. маја 2004.

Прва фаза	1. мај 2004 - 30. април 2006
Друга фаза	1. мај 2006 - 30. април 2009
Трећа фаза	1. мај 2009 - 30. Април 2011

Прва фаза

Током ове прве фазе су три државе чланице ЕУ-15 (Ирска, Шведска и Велика Британија) либерализовале приступ својим тржиштима рада сходно националном законодавству. Велика Британија је међутим усвојила обавезну шему регистрације радника, по којој се радници из држава чланица ЕУ-8 морају регистровати у року од 30 дана од почетка њиховог запослења у Великој Британији.

Остале државе чланице ЕУ-15 су задржале своје системе радне дозволе са неким изменама, које су понекад комбиновани са системом квота. Примера ради, Данска издаје радне дозволе радницима ЕУ-8, под условом да је њихов рад са пуним радним временом и обухваћен колективним уговором о раду или је усаглашен са постојећим стандардима за сектор одн. занимање. Радне дозволе се издају без претходног испитивања ситуације на тржишту рада, али лица која се запошљавају треба да имају дозволу боравка пре почетка њиховог рада. Холандија је усвојила двоструку процедуру, па се традиционални систем радних дозвола, укључујући тест тржишта рада примењује на већину сектора, али су неки сектори и професије привремено били искључени из теста тржишта рада, Код ових изузетака се радна дозвола могла дати у

оквиру две недеље, без потребе да се тестира тржиште рада. Списак изузетака је ревидирала влада свака три месеца. Француска је одлучила да задржи традиционални систем радних дозвола, уз неколико изузетека, на пример за раднике у сектору истраживања. Белгија, Финска, Грчка, Луксембург и Шпанија су такође задржале захтев за радну дозволу. Систем радних дозвола са примењује и у Немачкој и Аустрији, уз неколико измена, а ограничења се односе и на посебно осетљиве секторе за ове земље. Италија је комбиновала систем радних дозвола са посебном квотом уласка за раднике из држава чланица ЕУ-8, а законодавство Португалије је такође предвидело систем квота. Три државе чланице ЕУ-8 (Пољска, Словенија и Мађарска) су примениле реципроцитет према државама чланицама ЕУ-15 у погледу ограничења. Ни једна од држава чланица ЕУ-8 није применила дозволе да би ограничила приступ радника из осталих држава чланица ЕУ-8. Малта је искористила одредбе акта о приступању који јој је допустио да аутоматски издаје радне дозволе.

Друга фаза

Као што је захтевано Споразумом о приступању, Комисија је припремила извештај о првој фази прелазних аранжмана и исти поднела Савету 8. фебруара 2006, да би се потом државе чланице ЕУ-15 изјасниле до 30. априла 2006. о својим намерама за другу фазу.

У другој фази 8 држава чланица ЕУ-15 је потпуно отворило своја тржишта рада: Велика Британија, Ирска, Шведска (она је то учинила већ током трајања прве фазе), Шпанија, Финска, Грчка, Португалија и од јула 2006. и Италија. Велика Британија наставља са својом обавезном шемом регистрације док Финска разрађује шему регистрације одн. надгледања.

Неколико држава чланица ЕУ-15 је најавило поједностављења њихових режима приступа тржишту рада (Белгија, Француска, Луксембург и Холандија). Данска је такође обавестила Комисију да ће задржати ограничења током друге фазе, али да ће поједноставити своје процедуре. Краљевски указ усвојен у Белгији посебно предвиђа за другу фазу прелазних аранжмана могућност укидања ограничења пре званичног краја друге фазе, уколико се испуне неки услови. У случају Холандије, у периоду од 1. маја 2006. до 31. децембра 2007. је омогућен приступ за поједине секторе/занимања (радна дозвола без испитивања тржишта рада се издаје са неодређеним трајањем). Немачка и Аустрија су обавестиле Комисију да ће задржати националне мере и у другој фази, укључујући и код пружања прекограничних услуга. Мађарска и Пољска су навеле да ће применити реципрочне мере, док је Словенија одлучила да више не примењује мере реципроцитета.

Иако државе чланице ЕУ-25 нису биле обавезне да обавесте Европску комисију о својим одлукама о томе да ли ће или неће применити ограничења на приступ својим тржиштима рада радницима из Бугарске и Румуније, у интересу јавности је Комисија питала државе чланице за детаље националних мера, које ће објавити по њиховом добијању, а државе су се изјасниле за прву фазу на следећи начин:

Табела 2. Изјашњење држава чланица о примени ограничења

Држава чланица	Одлучила је да...
Белгија	ограничи
Чешка Република	отвори
Данска	ограничи
Немачка	ограничи
Естонија	отвори
Ирска	ограничи
Грчка	ограничи
Шпанија	ограничи
Француска	ограничи
Италија	делимично отвори
Кипар	отвори
Летонија	отвори
Литванија	отвори
Луксембург	ограничи
Мађарска	ограничи
Малта	ограничи
Холандија	ограничи
Аустрија	ограничи
Пољска	отвори
Португалија	ограничи
Словенија	отвори
Словачка	отвори
Финска	отвори
Шведска	отвори
Велика Британија	ограничи

На основу овога произилази да је за Бугарску и Румунију ситуација била слична као и код ЕУ 8, при чему се намере ограничавања приступа нису односиле само на државе из ЕУ15, већ и на Мађарску и Малту.

У области кретања хрватских радника, договорено је да ће у периоду од две године чланице моћи да ограниче право Хрвата на рад у њиховим земљама, или у одређеним секторима. Ове мере биће поново разматране после две године, уз могућност да чланице продуже националне одлуке о отварању тржишта рада за хрватске раднике на дужи период. У суштини, прелазне одредбе требало би да се ставе ван снаге након пет година, али могу да се продуже на још две године у оним чланицама у којима би скидање забрана за хрватске раднике унело озбиљне потресе на тржиште рада. Аустрија и Немачка имају право да примене одређене мере које се односе на раднике из Хрватске у случају потреса у нарочито осетљивим секторима услуга. Хрватска, а друге стране, може да уведе забрану пријема радника из других земаља чланица еквивалентно мерама које су примениле те исте чланице према хрватским радницима.¹⁷

¹⁷ <http://www.euractiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/3256-hrvatska-potpisala-ugovor-o-pristupanju-eu->

2. МИГРАЦИОНИ ТОКОВИ ИЗ ДРЖАВА ЕУ8 ПРЕМА ДРЖАВАМА ЕУ15

Миграције становништва, првенствено се мисли на радно способно, представљају саставни део европске историје. Разлози ових кретања су пре свега економски. Сасвим је природно очекивати да се глобални миграциони процеси наставе све већим интензитетом према земљама високог дохотка. Након распада европских социјалистичких система, појачао се прилив радника из ових земаља на тржишта рада пре свега развијених европских привреда, а то нису, као раније, само радници ниског степена образовања, чак напротив, често су то они најспособнији.

Ако се привреда налази у стању раста и ако јој недостају радници, тада је стање знатно повољније за долазак страних радника. У послератним годинама имигранти су значајно допринели привредном буму европских земаља. Насупрот томе, у условима рецесије и пада привредне активности, привреде су резистентне на додатни прилив страних радника.

Када је реч о Европској унији, може се рећи да савремене услове карактерише врло мала покретљивост. Такође, велика већина радне снаге у већини држава ЕУ домаћа радна снага. У том смислу су посебно затворене привреде Шпаније и Грчке. Такође, мобилност радника је знатно већа између држава које су чланице ЕУ, док је запосленост радника који потичу изван ЕУ скоро занемарљива.¹⁸

2.1. Искуства тржишта без ограничења приступа тржишту рада

Велика Британија

Од 1. маја 2004, држављани ЕУ-8 који желе да се запосле у Великој Британији морају да се региструју сходно шеми регистрације радника. Оваква регистрација снабдева националне власти веродостојним подацима о трендовима тржишта рада и о главним врстама занимања радника који су се запослили у Британији.

Регистрацијом је утврђено следеће:

- укупан број радника из ЕУ-8, регистрованих у Великој Британији је 175 000 ;
- велика већина ових лица (82%) су старости од 18-34 године;
- већином су мушког пола (60%);
- само 5% регистрованих радника има обавезу да издржава нека лица;

Број регистрација је био највећи у Лондону, а највећи број радника је дошао из Пољске, 56% (98 235), а следи Литванија (26 145) са 15%.

У Великој Британији просечно има око пола милиона слободних радних места, а радници мигранти попуњавају послове који се иначе тешко попуњавају, па тако

¹⁸ Стојановић Б. 1997. Тржишта рада и проблеми запослености у Европској унији, Институт за европске студије, Београд, стр. 106

електричари, фасадери, зидари и тесари из других земаља чланица раде на местима за која нема обучених локалних радника. Поред грађевинарства, често недостају и радници и у сектору пољопривреде и зубари. У Варшави је установљена школа у којој се пољски зубари припремају да раде у Британији, учећи на шестонедељном курсу о британској националној здравственој служби, усавршавајући своје технике и енглески језик.

Квалификовани радници су дакле добродошли у Британији, али њихов одлазак представља проблем за државе чији су они држављани. Због чињенице да велики број миграната представљају млади и високо образовани људи, то се у таквим земљама (нпр. Пољска или Мађарска) јавља страховање не само због „одлива мозгова“, већ и због „одлива младих“. До 5% младих из нових држава чланица који су завршили факултет жели да напусти своју домовину због боље зараде. Ипак, будући да се ради о привременој миграцији, не може се говорити о „одливу мозгова“.¹⁹

Ирска

Ни у Ирској није ограничен приступ тржишту рада за држављане нових држава чланица, мада постоји обавеза регистрације дозволе боравка. Дозволе боравка које се издају први пут важе за ограничени период времена, јер је Ирска задржала право да прибегне посебној заштитној клаузули у случају када се њено тржиште рада суочи са озбиљним поремећајима. Међутим, на основу досадашњег искуства чини се да Ирска има користи од проширења, јер уз стални развој привреде, она је једна од држава ЕУ-15 са најнижом стопом незапослености од 4,2%. Ирска спада у најпривлачнија одредишта за раднике из централне Европе. Радници мигранти су углавном запослени у сектору грађевинарства, али је све више лекара и другог здравственог особља.

Шведска

Шведска је једина међу државама ЕУ15 дала пуно значење слободном кретању унутар Уније. Иако је влада предложила издавање боравишних и радних дозвола само за држављане ЕУ-8 који су доказали да је њихов послодавац испунио захтеве, нпр. поштовањем споразума о зарадама, да би се тиме искључили радници мигранти из приступа неким социјалним давањима, дошло је до одбијања оваквог предлога у парламенту. Процена број радника миграната који су ушли у земљу после маја 2004. године се може дати једино на основу издатих боравишних дозвола. Извештај шведског миграционог одбора показује пораст броја захтева за боравишну дозволу, а са уделом од скоро 60%, пољски држављани су били најбројнији грађани ЕУ-8 у Шведској, а следе држављани Литваније и Естоније. Може се закључити да проширење није било од неке велике бриге за Швеђане, јер је само њих 7% сматрало имиграцију забрињавајућом.²⁰

¹⁹ Јефтић М. Слобода кретања радника у Европској унији у светлу њеног проширења, стр. 43-44

²⁰ Исто, стр. 44

2.2. Искуство држава чланица које примењују прелазне мере

Нордијске државе

Из разлога релативне географске близине, лингвистичких и историјских веза, миграција нордијског региона показује различите карактеристике. До априла 2005, Данска имиграциона служба је примила 5 167 молби за рад и дозволу боравка од грађана проширене Уније, а 3 250 је било позитивно решено. Већина радних дозвола је издата пољским држављанима (809), следе држављани Литваније (685) и Летоније (191). Дозволе су углавном издате радницима у пољопривреди, повртларству и у јавним и личним услугама. Обим централноевропске миграције на финском тржишту рада је био релативно низак. Фински статистичари су известили о присуству 13 978 држављана Естоније на територији Финске, који представљају другу највећу групу страних радника, док су најбројнији руски држављани. Највише дискутована тема код слободног кретања пружања услуга тиче се сектора грађевинарства.²¹

Аустрија и Немачка

Дугорочне прогнозе (до 2030.) предвиђају да ће око 4 милиона радника из централне Европе доћи у Немачку (50%) и Аустрију (15-20%), што има значајну улогу у обликовању политике ових земаља, уз напомену да су оне већ примиле две трећине миграната ЕУ - 8. Како би спречиле даље повећање имиграције, Аустрија и Немачке су одабрале нека ограничења (планирана да се задрже до краја периода од 7 година) и квоте које су установљене за поједине посебне секторе. Садашња радна миграција из нових држава чланица је непосредно условљена системом квота и нема значајнијег притиска на тржиште рада. Предвиђа се да ће дугорочно земља имати веће користи од проширења јер је процењено је да ће годишњи економски раст достићи 0,5% и да се очекује 20 000 нових радних места. Погранични региони ће нарочито бити под утицајем раста трговине и већом покретљивости рада и капитала.

Аустријски погранични региони земље (Беч, Бургенланд, Доња Аустрија) традиционално имају значајну прекограничну радну миграцију из приступних земаља: Словачке, Мађарске и Чешке Републике. Мигранти су нашли посао у три главне области: угоститељство и кетеринг; услуге везане за компаније и сектор грађевинарства. Слични географски чиниоци објашњавају присуство прекограничних радника у Немачкој. Од 1991 године, убрзо после пада берлинског зида, немачка влада је увела „сезонску шему радника“ за три сектора, пољопривреду, шумарство и угоститељство, а сезонско запошљавање је уређено билатералним споразумима. Такви споразуми су закључени за Пољском, Мађарском, Словачком и Чешком Републиком. Запошљавање на основу шеме сезонских радника је ограничено на три месеца и у том периоду се од држављана нових држава чланица не захтева поседовање дозволе боравка. Међутим, они морају да региструју свој боравак ако остају дуже од једног месеца. Искуство последње деценије показује да радници централне Европе, углавном пољски држављани, попуњавају више од 90% сезонских радних места. Велики имиграциони токови се објашњавају високим стопама незапослености, нижим друштвеним бруто производом и социјално-политичким чиниоцима. Недавна опадајућа стопа немачког економског раста није обесхрабрила странце да мигрирају,

²¹ Јефтић М. Слобода кретања радника у Европској унији у светлу њеног проширења, стр. 44

будући да стереотипи и субјективни чиниоци још играју важну улогу у процени радног потенцијала земље домаћина. За две трећине Немаца је незапосленост највећи проблем, чак и ако је стопа запослености почела да расте, због чега се не гледа благонаклоно на нове имигранте. Од држављана нових држава чланица који желе да се запосле у Немачкој се захтева да имају радну дозволу за време прелазног периода као предуслов за издавање дозволе боравка. Пољаци су 2002. год. чинили највећу групу имиграната, првенствено због великог броја сезонских радника. Због лингвистичких, географских и историјских разлога Аустрија и Немачка су најважније земље за пријем имиграната. Од пада берлинског зида, људи који живе у граничним регионима уживају већу мобилност, иако је већ био у употреби систем радних дозвола. Билатерални споразуми би могли да уведу флексибилнији и повољнији систем и омогуће интеграцију радника из нових држава чланица.

Француска и БЕНЕЛУКС

Француска сматра да је проширење лоше утицало на њено тржиште рада због прилива конкурентне и јефтине источне радне снаге, која може да допринесе масовној незапослености Француза. Током периода од 1. маја 2004. До 31. Марта 2005. Број пољских држављана којима је издата привремена радна дозвола износио је 737, док је издатих сталних радних дозвола било 875.

Холандија - осим задржавања претходног система радних дозвола, уведена је и квота за раднике мигранте и предвиђено увођење хитрих мера у случају да буде премашен максимум. Влада је 2002. године установила пројекат сезонског рада, ради задовољења посебних потреба, које су се појавиле у пољопривреди и хортикултури. Циљ програма је да реши проблем обезбеђења особља и сузбије илегални рад. Сезонске радне дозволе се издају са важношћу од два месеца или 24 недеље. Расположиви подаци из 2004. показују да је удвостручен број радних дозвола издатих држављанима нових држава чланица (од 12 540 на 24 728) после проширења. Пољски радници су чинили 82% (20 439) миграната из нових држава чланица; а следили су Чеси (6%), Словаци (5%) и Мађари (4%). Како су радници мигранти из нових држава чланица добили послове унутар категорије „тешко за попуњавање“, то њихво присуство није имало приметнији или ометајући утицај на холандско тржиште рада. Холандска влада је ипак недавно предложила пројекат за подршку запошљавању холандских, уместо страних радника, на основу кога ће холандски послодавци давати предност холанђанима, који нису могли да се запосле током једне или две године. Затим се послодавцу доплаћује 6 евра за сваки час рада холандског лица. На крају, чак ако су радници мигранти вољнији да прихвате неко запослење од својих холандских колега, запослење Холанђана ће бити јефтиније од запошљавања странаца. Тим поводом су недавно пољске компаније захтевале истрагу Комисије, јер су холандске власти ограничиле запошљавање радника у вези са пружањем услуга. Будући да холандски прописи предвиђају за пословање Заједнице прибалање радних дозвола за особље из неких нових држава чланица, пре него што им се привремено одобри вршење услуга у Холандији, Комисија сматра да овај захтев представља кршење прописа из Споразума у погледу слободe пружања услуга.

Белгија - подаци за регион Валун и главни град Брисел показују да је приступање имало за последицу само незнатно повећање броја регистрованих радника из ЕУ8.

Луксембург – Повећана миграција може значити бригу за Луксембург због тога што ова држава има мали број становника (450 000). Међутим, упркос великом броју прекограничних радника (око 11 000) и страних радника који су стално настањени у Луксембургу, нема запаженије радне миграције из нових држава чланица.

Грчка

У току прелазног периода прибављање радне дозволе представља предуслов за добијање дозволе боравка. Радна дозвола се издаје за период до једне године, а после две године непрекидног запослења може се издати дозвола за двогодишњи период. Међутим, захтев за издавање радне дозволе не подноси радник, већ будући послодавац, који осим тога гарантује да ће покрити трошкове смештаја и живљења за три месеца. Одговарајући износ за ту сврху мора бити депонован код надлежне службе. Управо обавеза грчког послодавца да гарантује одређеном сумом за запосленог из нове државе чланице је разлог за смањење могућег броја ових радника на раду у Грчкој, па они чине само 11,57% радне снаге из ЕУ 25, при чему доминирају имигранти из две најновије чланице Бугарске и Румуније, као и из Албаније и Украјине.

Грчка има своје сопствено искуство о ограничењима код проширења, с обзиром да су слична правила била наметнута 1981. године Грцима који су желели да раде у другој држави чланици Заједнице. Од када су такве мере укинуте постоји стална емиграција грчких држављана ка другим државама чланицама.

Италија, Шпанија и Португалија

Италија - На основу годишњих захтева за радном снагом Италија примењује систем квота за држављане нових држава чланица који желе да раде у њој. У 2004. је била одређена квота од 20 000 радника, али није вођена статистика о томе да ли је иста испуњена или не.

Португалија - За време прелазног периода се на раднике из нових држава чланица примењује квота, коју сваке две године одређује португалска влада. Не води се статистика страних радника у Португалији, већ само о броју страних лица која бораве у тој земљи.

Шпанија - У Шпанији се слично Португалији примењује систем ограничења запошљавања лица из трећих земаља и ЕУ 8. Радна дозвола може бити прибављена само на основу понуде посла од шпанског послодавца, који потом подноси захтев надлежном органу у име будућег запосленог. Због највише стопе незапослености у ЕУ 15 и чињенице да се ради о земљи са највећом имиграцијом у ЕУ, од шпанске владе се очекује да предузме додатне мере (на пр. стварање нових радних места), ради интегрисања радника из нових држава чланица и избегавања засићења шпанског тржишта рада. Према миграционом извештају УН је 2004 у Шпанију имигрирало 594 000 лица.

2.3. Фактичка ограничења кретања радне снаге

Прва баријера је јасан прелазни споразум који се тиче нових чланица ЕУ, изузев Кипра и Малте, јер почевши од 2004. године, све земље могу да примењују рестриктивне мере у року од највише седам година од прикључивања нових земаља. Верујући да ће миграције ипак бити скромног обима, један број земаља је омогућио неограничен улазак становништва из новопридружених земаља. Изузев Ирске, Велике Британије и Шведске, све земље ЕУ 15 и Мађарска одлучиле су се да примењују ту клаузулу.

Друге, мање видљиве баријере се тичу социјалне заштите. Здравствено осигурање не представља озбиљну потешкоћу будући да се било ком раднику дозвољава да уђе у локални систем након уселења, да плаћа локалне обавезе и добије једнак третман. Да би се поједноставио процес транзиције, 2004. године уведен је систем Европске здравствене књижице.

Ситуација је нешто компликованија што се тиче права на пензију. Радници прикупљају права на пензију где год оду, а након пензионисања пријављују се у своју земљу пребивалишта да би се утврдила њихова пензија на основу рада који су обављали било где у ЕУ. Међутим, права која су стечена у свакој земљи претходног пребивалишта процењују се на основу система који важи у тој земљи. То значи да пензијско осигурање представља велику баријеру за мобилност. То се нарочито односи на дужину времена коју треба провести на раду да би пензија могла да се оствари, као и старосне доби коју је потребно имати да би се испоставио захтев за реализацију пензије. На пример, Финци раде до 67 година, док Италијани обично иду у пензију пре шездесете. Финац који се пресели у Италију са 50 година може бити присиљен да се пензиониса у 57. Години, уз минималну италијанску пензију и неће добити никаква средства из Финске наредних десет година. Уз то, споразум се тиче општих пензија, а не оних везаних за предузеће или професију, на које иначе отпада већи део пензијских средстава.²²

Слично томе, бенефиције за запослене такође обесхрабрују мобилност. Постојећи споразуми омогућавају незапосленом раднику који се запосли негде другде да настави да ужива бенефиције до три месеца. Уколико радник који се пресели из земље са високом у земљу са ниском стопом незапослености и не нађе посао у року од три месеца по доласку, он губи помоћ за незапослене и остаје без прихода. То је важан чинилац који негативно утиче на миграцију. Међутим, ово правило је осмишљено да би обесхрабрило тзв. „туризам благостања“, односно могућност да се људи крећу не да би тражили посао, већ да би остварили добитак на основу издашних социјалних давања.²³

Последња баријера тиче се регулисаних професија. У принципу, земље ЕУ међусобно признају квалификације које се стичу у свакој од тих земаља. Међутим, то правило се не односи на све регулисане професије. На пример, у Француској, да би отворила фризерски салон, особа треба да испуни тачно одређене услове, који искључују фризера било које друге европске државе.

²² Јовановић М. (2005): Европска економска интеграција, Економски факултет, Београд, стр. 258

²³ Исто, стр. 259

То су неки од примера многих баријера које ограничавају физичко кретање радне снаге у Европи. Томе се могу додати и језичке баријере и обичаји, удаљеност од куће, нерешено стамбено питање и др. Све ово донекле објашњава зашто слобода насељавања није заступљена у некој већој мери. Иако Европска комисија редовно унапређује предлоге за умањење регулаторних препрека, многе иницијативе пропадају због заштите многобројних локалних интереса.

3. ЕКОНОМСКИ ЕФЕКТИ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА

У поређењу са тржиштима роба, свако национално тржиште рада у Европи је релативно самостално. Постоје два основна разлога за то. Прво, не постоји велики „обим трговине“ радном снагом, зато што у ЕУ нема великих миграција. Друго, свака земља има сопствене обичаје социјалног уређења, односно историјско наслеђе на основу којег се примењују врло различити законски прописи и праксе. Ипак, глобално гледано, количник запослености и укупног становништва за ЕУ 27 земаља се повећава, али је и даље нижи у односу на САД.

Трошкови рада обично износе око 50% укупних трошкова производње па због тога представљају кључни извор компаративне предности и конкурентности. Када би тржишта рада била у потпуности флексибилна, наднице би требало да расту у оним индустријама (привредама) које се шире, а да опадају у оним које се смањују. То би требало да подстакне раднике да прелазе из индустрије (привреде) се смањује у ону која се шири, све док се наднице не изједначе. Наднице могу да расту и да се смањују, у зависности од релативног значаја различитих прилагођавања, али и даље не би било невољне незапослености. Међутим, у реалистичнијем опису мора се узети у обзир ригидност тржишта рада и чињеницу да су радници специјализовани и да не могу тако лако да прелазе из једног сектора у други, бар док не прођу обуку.

Не постоји а priori разлог за то да се очекује да ће трговиска интеграција утицати на повећање или смањење незапослености. Тешња интеграција европских тржишта праћена је стабилним или растућим стопама незапослености у једном броју чланица ЕУ као што су Француска и Немачка, а опадајућим стопама незапослености у чланицама попут Велике Британије и Шведске. Једно важно питање је како ће националне институције тржишта рада поднети утицај процеса интеграција ЕУ. Имајућу у виду да трговинска конкуренција прераста у конкуренцију националних социјалних програма, опстанак оних најбољих би требало да буде гаранција да ће временом све европске земље гравитирати ка најефикаснијим програмима.

Тај принцип је међутим угрожен ставом да он не даје правичне резултате. Добар пример такве ситуације је широко распрострањен став да европске интеграције подривају важан сегмент социјалне заштите, што је гледиште које се назива „социјални дампинг“. Радници неких старих земаља чланица (ЕУ 15) су уверени да ће конкуренција из нових земаља чланица довести до смањења нивоа социјалне заштите коју они уживају данас. Ово је стара забринутост и то је, на пример, био главни камен спотицања у главним расправама о садржају Уговора из Рима педесетих година. У то време су француски радници били забринуте да ће лабава социјална политика у Италији и Немачкој подрити француску социјалну политику. Пола века касније, они су гласали против европског Устава, делимично и зато што су се плашили конкуренције чувеног „пољског водоинсталатера“. Миграција радне снаге је вероватно најконтроверзнији аспект економских интеграција у Европи. У већини земаља западне

Европе, раширен је став да су имигранти одговорни за високу стопу незапослености, злоупотребу социјалних програма, улични криминал и слабљење безбедности.

Међутим, стварност је показала да је од педесетих година наопако дошло до спектакуларног раста заштите радника у читавој западној Европи упркос дубљим интеграцијама између земаља које су иницијално имале врло различите нивое надница и социјалне заштите. Готово исто се данас дешава и са земљама ЕУ 12.

Заједно са другим слободама кретања (роба, услуга, капитала), слободно кретање радника било је камен темељац интеграција ЕУ и то је тако још од увођења те слободе кретања педесетих година. Омогућавајући радницима да се слободно крећу, Заједница је требало да повећа економску ефикасност тако што ће дозволити радницима да траже посао који најбоље одговара њиховим вештинама и искуству, истовремено дозвољавајући предузећима да ангажују најадекватније раднике. На политичком нивоу, ствараоци ЕУ су се надали да ће мобилност подстаћи међусобно разумевање између људи у Европи.

Европа је од педесетих година 20. века прешла са нето емиграција на нето имиграције, што се објашњава спектакуларним европским растом током педесетих и шездесетих година, што је довело до стварања услова пуне запослености и што је навело владе и предузећа да трагају за радном снагом из иностранства. Постоје два главна разлога због којих људи напуштају своје матичне земље: беже од сиромаштва и беже од политичке нестабилности и насиља.

Миграције унутар Европе се у принципу одвијају без ограничења. Ипак, када се ЕУ проширила 2004. Године, привремено су наметнуте посебне одредбе за десет нових чланица којима је ограничена миграција становништва из ових земаља у старих 15 чланица. Слична ограничења су наметнута и при наредним проширењима.

Захваљујући проширењима која су се догодила 2004. и 2007. године, 12 земаља и око 100 милиона нових грађана ушло је у ЕУ. Већина радника из ЕУ 12 плаћена је знатно мање у својим матичним земљама у односу на износе које би примали да обављају сличне послове у ЕУ 15. Ова разлика иначе настаје првенствено због веће радне продуктивности у ЕУ 15. Када се изврши прилагођавање према вишим ценама на западу, разлика у дохоцима између истока и запада у Европи износи отприлике 50%, а када се узму у обзир и актуелни девизни курсеви, разлика је још већа. То је изазвало предвиђања о масовној миграцији са истока ка западу, али се та предвиђања нису обистинила.²⁴

Анализирајући земље ЕУ 15, долази се до података да се нето прилив становништва већином умањило у периоду од 1997-2003. И од 2004-2007. Упркос томе што је прилив становништва из остатка света остао непромењен. Поставља се питање: зашто није дошло до огромних миграција становништва? Један од могућих разлога је то што се већина земаља из ЕУ 15 одлучила за дуг период транзиције током кога становништво ЕУ 12 није могло слободно да се премешта на нова тржишта рада. Међутим, случајеви земаља које су отвориле своје границе, попут Ирске, Шведске и Велике Британије, показали су да није било никаквог или само симболичног нето прилива становништва.

²⁴ Тзв. „Поплава која се није догодила“, више о томе: Томић М., Хорак Х, Шољан В., Пецотић Кауфман Ј. (2006) Европско тржишно право, Школска књига, Загреб, стр. 250

Највероватније да низак степен миграција одражава исту количину отпора према селидби која је заједничка „новим“ и „старим“ Европљанима. Захваљујући пројекцији да ће земље ЕУ 12 временом сустићи стандард земаља ЕУ 15, подстицај становништва да напусте дом, породицу и пријатеље и да прелазе у нову културу у којој се говори страним језиком, нису били довољни да изазову миграције већег обима.

Изгледа да је припадност заједничком тржишту рада од кључног значаја за утврђивање порекла миграната. У Норвешкој и Швајцарској има много више миграната из држава ЕУ које раде као страни радници, него у Француској или Немачкој. То указује на чињеницу да дискриминаторна либерализација која настаје због слободног кретања радника унутар ЕУ не представља доминантан фактор у одређивању образаца миграције. То је у потпуној супротности са дискриминаторном либерализацијом у случају трговине робом.

Табела 1. Нето имиграција пре и после проширења (хиљаде људи)

	Белгија	Данска	Немачка	Ирска	Грчка	Шпанија	Франц.	Итал.
1997-2003.	164	71	1146	193	302	2596	853	1197
2004-2007.	202	42	237	245	162	2558	358	1753
	Луксемб.	Холанд.	Аустрија	Португал	Финска	Шведска	В. Брит.	ЕУ 15
1997-2003.	27	266	164	344	32	143	924	6522
2004-2007.	12	-60	179	131	40	157	842	5557
	Бугарска	Чешка	Естонија	Кипар	Летонија	Литван.	Мађарска	
1997-2003.	-312	32	-14	41	-33	-96	97	
2004-2007.	-1	174	1	52	-5	-28	71	
	Малта	Пољска	Румунија	Словен.	Словач.			ЕУ 12
1997-2003.	17	-497	-592	18	-14			-186
2004-2007.	7	-79	-23	29	17			262

Извор: Европске заједнице, 1995-2009.

Иако миграција доводи до стварања добитника и губитника, гледајући свеукупно, сви су на добитку. Суштински разлог за то је везан за ефикасност јер миграција побољшава укупну ефикасност привреде ЕУ и производи добитак услед постојеће разлике између домаће и стране земље.

У земљама као што је Норвешка, ангажовање неквалификованих радника је врло скупо, па то поскупљује и цену хотелске услуге што доводи до постојања релативно малог броја хотела. Међутим, уколико би Норвешка запослила стране раднике по нижим надницама, то би реално довело до пада надница неквалификованог домаћег становништва, али би се истовремено, због пада цене хотелских услуга хотелска индустрија повећавала, што би довело до повећања тражње за висококвалификованим радницима и капиталом.

Такође, имигранти често располажу таквом комбинацијом вештина које се умногоме разликују од домаћих радника. Квалификовани радници се због тога когу посматрати и као „капитал“. У Француској и Немачкој, на пример, имигранти често подижу продуктивност домаћих радника радећи у областима као што су пословно управљање, финансије, продаја и маркетинг. Имигранти често попуњавају она радна места која домаћи радници не би хтели да прихвате, као што су послови у кухињи, чистачи и сл.

Постоје и супротни случајеви, када имигранти имају веће квалификације од просечног домаћег радника. У таквим случајевима, ефекти имиграције су нешто другачији, а то је усавршавање на макронивоу. Неки имигранти располажу веома специфичним знањима

која су недостајала земљи у коју су дошли. С обзиром на то да се ти радници не такмиче са домаћим или се такмиче са веома малим бројем њих, таква имиграција обично наилази на много мање отпоре с обзиром на то да ствара врло мали број губитника.

Урађено је пуно студија и написано доста радова на тему процене утицаја миграција на наднице домаћих радника. Генерално, у дошло се до закључка да 1% пораста у понуди радника услед миграције мења наднице домаћих радника између 1% и -1%, док се у већини студија та разлика ставља у још уже оквире од +/- 0,3%. Две кључне ствари треба истаћи на основу ових налаза. Прво, није правило да миграција увек снижава наднице, тај утицај је не ретко и позитиван, и друго, без обзира на то да ли је утицај позитиван или негативан, он је прилично мали.²⁵

Табела 1. Ниво образовања и вештине скорашњих имиграната у земљама ЕУ 15 2005. године (% укупног износа)

	Ук. бр. запослених у ЕУ	Радници имигранти пореклом из:		
		ЕУ 15	ЕУ 10	Изван ЕУ
Образовање				
Ниско	27	15	15	36
Средње	47	41	63	40
Високо	26	44	22	23
Занимање				
Високообразовани службеници	40	55	16	20
Средњеобразовани службеници	26	24	28	25
Обучени мануелни радници	25	12	27	21
Радници који обављају елементарне послове	10	9	30	35

Извор: Преглед Европске уније, ОЕЦД, септембар 2007.

Претходна табела показује нивое образовања радника запослених у земљама ЕУ 15, према томе одакле долазе, као проценат свих запослених радника. Може се видети да су имигранти из других земаља ЕУ 15 генерално боље образовани и за узимају она радна места која захтевају већи степен вештина у односу на домаће раднике. То указује на усаглашавање на макронивоу и објашњава зашто овакав тип миграције није контроверзан. Имигранти изван ЕУ су комплементарни у супротном смислу јер су углавном мање образовани и попуњавају радна места за обављање елементарних послова. Имигранти пореклом из ЕУ 10, земаља које су се прикључиле 2004. Године се, што се образовања тиче, налазе негде на средини и обично попуњавају она радна места за које је потребан нижи степен знања.

Теоретски, очекивања су да ће се стандардан утицај миграције видети у извесном порасту запослености, одређеном смањењу наднице и неизвесном утицају на незапосленост. Емпиријски докази о утицају имиграције на незапосленост се разликују. У одређеним истраживањима се дошло до закључка да имигранти повећавају изгледе да дође до незапослености одређене групе радника, али зато имају супротне ефекте на друге групе радника. Све у свему, емпиријски докази који до данас постоје не

²⁵ Томић М., Хорак Х, Шољан В., Пецоћић Кауфман Ј. (2006) Еуропско тржишно право, Школска књига, Загреб, стр. 255

подржавају тезу да имиграција има велик негативни утицај на европска тржишта рада. Ипак, недостатак емпиријских доказа може проистацати и из чињенице да земље имају тенденцију да бирају своје имигранте, вероватно имајући у виду тежњу да се избегне велики негативни утицај на ниво запослености или незапослености.

На основу свега напред изнетог, долази се до два кључна исхода: први, да ће имиграција вероватно подићи ниво запослености и националног дохотка, и други, да имиграција тешко може да утиче на незапосленост у било ком правцу. На основу тих резултата, долазимо до снажне подршке за фундаменталне принципе слободе кретања радника унутар ЕУ.²⁶

²⁶ Томић М., Хорак Х, Шољан В., Пецотић Кауфман Ј. (2006) Европско тржишно право, Школска књига, Загреб, стр. 257

III ПРАВО ЕУ

Примарно право чине оснивачки уговори. Ту су укључени и сви додаци, протоколи, конвенције и изјаве уз поједине уговоре. Секундарно право чине правни акти институција ЕУ и међународни споразуми којима се уређују међусобни односи ЕУ и других међународних организација или трећих држава. У изворе права ЕУ требало би убројити и судску праксу Европског суда.

Укупност правних прописа Европске уније збирно се назива *acquis communautaire* (правна тековина ЕУ), а подељен је на 35 поглавља за потребе преговора о приступању (у преговорима за пето проширење ЕУ био је подељен на 31 поглавље). Када се говори о уговорима о оснивању (оснивачки уговори) мисли се на све међународне уговоре којима су основане Европске заједнице и Европска унија и на којима се темеље њихова овлашћења. Тим појмом обухваћени су и споразуми, односно уговори којима се мењају и/или допуњују оснивачки уговори. Ту спадају још и сви уговори о приступању.

Иако се о уговорима говори у множини, формалноправно постоји само један Уговор – Уговор о Европској унији (познатији као Уговор из Маастрихта), чији су саставни делови Уговор о Европској заједници и Уговор о Европској заједници за атомску енергију (тзв. Римски уговори) као и одредбе којима се регулишу надлежности из другог и трећег стуба ЕУ.²⁷

1. ПОЈАМ И КЛАСИФИКАЦИЈА ИЗВОРА ПРАВА ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

Теорија права ЕУ и правосудни органи ЕУ и држава чланица, бавили су се анализом извора комунитарног права. Отуда је, на бази основне трочлане класификације базиране на правном карактеру акта у коме је садржана норма, изведена и класификација извора према њиховој правној снази. Полазећи од тог критеријума, формални извори се деле на:²⁸

1. примарне изворе комунитарног права
2. секундарне изворе комунитарног права.

Несагласност, односно делимична несагласност наступа када треба прецизно одредити које акте треба сврстати у коју групу. Сви се слажу да оснивачки уговори и уговори којима су они мењани и допуњавани представљају примарне изворе комунитарног права. Њихов примарни карактер несумњиво проистиче из чињенице да норме садржане у свим осталим формалним изворима, па чак и у актима који немају правнообавезујући карактер, морају бити у складу са нормама које су у њима садржане.²⁹ На основу чињенице да одлуке институција морају бити у складу са још неким актима чије норме улазе у корпус комунитарног права, као и да ограничења слободе деловања држава чланица могу такође проистичати из тих аката, као што су

²⁷ <http://studenti.rs/skripte/politicke-nauke/nastanak-evropske-unije-2/#sthash.6uAKQmLr.dpuf>

²⁸ Кнежевић-Предић В, Радивојевић З. 2009. Како настаје и делује право Европске уније, Службени гласник, Београд, стр. 81

²⁹ DeJvis K. Understanding European Union Law, 2007, p.47

међународни уговори³⁰ или општа начела комунитарног права,³¹ поједини аутори и ове изворе сврставају у примарне. Определивање за уже или шире схватање концепта примарних извора комунитарног права у значајној мери отежава то што оснивачки уговори не дају изричит одговор на то питање. Ипак, они дефинишу извесне елементе који су од значаја за класификацију извора према правној снази. Тако они захтевају да сва обавезујућа акта која усвајају институције ЕУ буду у складу са оснивачким уговором. Исти захтев се поставља и при закључивању међународних уговора од стране ЕУ. Имајући ово у виду, као и чињеницу да општа начела делом проистичу из оснивачких уговора, можда је исправније уже схватање концепта примарних извора.

Дакле, изворе комунитарног права према њиховој правној снази делимо на:

- а) примарне изворе, у које спадају:
 - оснивачки уговори;
 - уговори којима су они мењани и допуњавани;
- б) секундарне изворе, у које спадају:
 - други међународни уговори који улазе у корпус комунитарног права;
 - обавезујуће одлуке институција (секундарна легислатива);
 - општа начела комунитарног права.

Извори комунитарног права се могу класификовати и према правној природи акта. На тај начин се добија трочлана класификација: међународни уговори, обавезујуће одлуке и процедуре и општа правна начела.

2. ЕВРОПСКО (КОМУНИТАРНО) РАДНО ПРАВО - ПОЈАМ И ИЗВОРИ

Једно од најзначајнијих организационих и функционалних обележја Европске уније представља специфичан правни систем - комунитарно право. С обзиром да су државе чланице формирале једну вишу, међународну организацију, односи између њих (у оквиру примене комунитарног права), као и између држава чланица и Заједнице, више се не уређују по принципима међународног права. Комунитарно право уређује цео сет односа између држава чланица, комунитарних институција и појединаца у једном „наднационалном“ контексту. Национални судови су дужни да директно примењују комунитарно право, у контексту националног правног система. То значи да државе чланице не морају да интервенишу у правни поредак да би осигурале примену одлука, правила и, у одређеним случајевима, упутстава. Као последица директне примене јавља се, нарочито за грађане, могућност да се пред домаћим судовима позивају на тзв. директни ефекат комунитарних правила.³²

Захваљујући постепеним променама циљева и политике европске интеграције и доношењу одговарајућих правних прописа, као његова посебна грана, развијено је комунитарно радно и социјално право. Оно представља правни инструмент за спровођење комунитарне социјалне политике и правни оквир у коме се та политика спроводи. Циљеви Европског радног права укључују: подстицање запослености, побољшање услова живота и рада, уз њихово усклађивање у току развоја, одговарајућу социјалну заштиту, дијалог између социјалних партнера - послодавца и радника,

³⁰ Bray R. Constitutional Law of the European Union, p.703, 705

³¹ Videti Lenaerst, str. 703-705

³² P.S.R.F. Mathijsen, A Guide to European Union Law, Sweet & Maxwell, London, 2004., str. 38-39

развој људских ресурса, са циљем постизања високе и трајне стопе запослености и борбе против социјалне маргинализације.³³

Извори комунитарног радног права могу се поделити на оригинерне (примарне) и секундарне (деривативне) изворе права, као и писане и неписане (општа правна начела комунитарног права) изворе, при чему карактер извора права имају и судски прецеденти (судска пракса) Суда правде европских заједница, као и европски колективни уговори о раду. Примарни извори укључују оснивачке уговоре, али и одлуке које доноси Савет у погледу сопствених прихода заједнице, те одлуке у погледу успостављања униформног система гласања. Примарни извори не подлежу контроли од стране Суда правде европских заједница. У секундарне изворе комунитарног права спадају правила, упутства и одлуке (као правнообавезујући) и препоруке и мишљења (као правно необавезујући акти). Општа правна начела заједничка свим државама чланицама потврђена су као извор права од стране Суда правде европских заједница. Садржина општих правних начела укључује основна права човека, правну сигурност, ограничавање дискреционе власти.³⁴

Осим комунитарног радног права, постоји и европско некомунитарно радно право. Под њим се подразумева радно право које је настало у оквиру Савета Европе. Извори некомунитарног радног права садржани су у Европској конвенцији о заштити права човека и основних слобода (1950), Европској социјалној повељи (1961), односно Ревидираној европској социјалној повељи (1996), Европском кодексу о социјалној сигурности (1964), Европској конвенцији о социјалној сигурности (1977) и Европској конвенцији о правном статусу радника миграната (1977).

3. ЕВРОПСКО ИНДИВИДУАЛНО РАДНО ПРАВО

Индивидуално радно право је најразвијенији део европског комунитарног радног права, с тим да су одређена питања индивидуалог радног права, иначе незаобилазна у националном нивоу, још увек искључена из надлежности комунитарних органа, одн. нису предмет регулисања секундарним законодавством. То су на пр. питање зарада и других примања запослених, питања дисциплинске одговорности, одсуства са рада у време државних празника, одговорностима за штету. Када је у питању престанак радног односа, постоји више директива које садрже правила о нелегитимним разлозима за отказ, али не постоји директива која је експлицитно посвећена индивидуалном отказу о раду.

Индивидуално радно право претпоставља најпре разматрање начела слободног кретања радника (Глава 1), које омогућава тзв. Национални третман сваком раднику-грађанину Европске уније. Након тога, разматра се материја запошљавања и флексибилних облика запошљавања, укључујући и начело забране дискриминације (Глава 2). Наредни део (Глава 3) бави се условима рада, одн. питањима заштите здравља и безбедности на раду, питањем радног времена, одсуства и одмора и заштитом достојанства запослених. Комплекс питања реорганизације послодаваца и права запослених такође је детаљно уређен у европском радном праву (Глава 4). У свим овим областима

³³ Лопандић Д. Оснивачки уговори Европске уније, Београд, 2003., стр. 124

³⁴ Jacque J. P., Droit institutionnel de l' Union européenne, Dalloz, Paris, 2003., стр. 476, 503-508

индивидуалног радног права хармонизација радноправних система јавља се као услов поштене конкуренције.

Индивидуално радно право је у тесној узајамној вези са заједничком социјалном политиком (образовање, стручно оспособљавање и омладина) (Наслов VIII) и заједничком политиком запослености (Наслов XI). Такође, за ову област су од посредног значаја и неке друге заједничке политике у оквиру којих се такође узгред садрже одредбе од значаја за индивидуално радно право.

3.1. Слободно кретање радника

Слобода кретања лица је једна од четири велике слободе без које не би могло да буде слободе кретања капитала, слободе промета роба и слободе пружања услуга.³⁵ Начело слободног кретања радника – физичких лица посвећена је Глава 1. Наслова 3. Другог дела Уговора о оснивању ЕЗ, с тим да са уношењем концепта „Европског грађанства“ у Мастрихтски уговор начело слободног кретања припада сваком грађанину Уније, под условима и ограничењима која су садржана у Уговору и мерама усвојеним за његову примену (чл. 18 /ex чл. 8A/).³⁶ Концепт „грађанства Уније“ укључује не само концепт политичког, већ и социјалног грађанства.³⁷ Амстердамски уговор такође има значај за слободно кретање радника држављана трећих држава јер у круг заједничких надлежности комунитарних органа укључује и питања виза, имиграције и полицијске и правосудне сарадње у контроли спољних граница Уније.³⁸ Еволуција од слободног кретања радника ка концепту слободног кретања европских грађана међутим није модификовала одредбе посвећене слободном кретању радника утврђене у чл. 39 – 42 (ex чл. 48-51), а које се односе на услове и начин остварења ове фундаменталне слободе и директне примењивости овог начела, као и у погледу изузетака и рестриктивне политике Суда правде европских заједница.³⁹ За разлику од комунитарног појма радника, појам европског грађанина није комунитарни концепт, у смислу да свака држава чланица задржава уређивање услова за признавање држављанства, па постоје значајне разлике у том погледу између држава чланица. На пример, Шпанија допушта двојно држављанство, а Италија не. Посебно је значајно да обавеза послодавца да не дискриминише раднике по основу држављанства представља битан елемент комунитарног права о слободи кретања радника.⁴⁰ На тај начин, начело слободног кретања радника обавезује не само државе чланице већ и службе за запошљавање (јавне и приватне, као и послодавце, што значи да ово начело има директно дејство – вертикално (државе чланице) и хоризонтално (послодавци, службе за запошљавање)).⁴¹

За отклањање стварних препрека слободном кретању радника од значаја су питања општих услова рада и живота, координације система социјалне сигурности, узајамног признавања диплома и сведочанстава, праћење породичне политике итд.⁴² Начело

³⁵ J. Pelissier, A. Jeammaud, op. Cit., str. 156; 107 - 245

³⁶ P. le Mire, op. cit., str. 23; J. Steiner, L. Woods, op. Cit., str. 368.

³⁷ R. Nielsen, op. cit., str. 248.

³⁸ P. le Mire, op. cit., str. 24

³⁹ J. Steiner, L. Woods, op. cit., str. 299-330; P. le Mire, op. cit., str. 25.

⁴⁰ R. Nielsen, op. cit., str. 245.

⁴¹ R. Nielsen, op. cit., str. 247-248.

⁴² L. Hantrais, op. cit., str. xiii

слободног кретања радника укључује поред држава чланица Европске уније и ЕФТА државе.

Ипак, уговори о приступању из 2003. и 2005. године путем прелазних споразума допуштају старим државама чланицама да радницима из нових чланица привремено ограниче приступ свом тржишту рада. Прелазни споразуми су код оба проширења идентични, како у погледу садржине тако и форме. Укупни прелазни период који траје седам година је подељен у три фазе, „формула 2+3+2 године“. У прве две године након приступања старе државе чланице су имале дискрециона право да одлуче да ли ће и на који начин одступити од комунитарних правила о слободном кретању радника. Користећи се тим овлашћењем државе су различито поступиле, почев од потпуног отварања тржишта рада па до ограничења запошљавања путем радних дозвола. На крају прве двогодишње фазе старе чланице су морале обавестити Комисију ЕУ да ли у наредне три године задржавају рестриктивне мере за раднике нових чланица или желе да допусте слободан приступ свом тржишту рада. И овај пут старе чланице су поступиле различито. У начелу, пет година након приступања прелазни аранжмани треба да се окончају, с тим што ће постојати могућност да старе чланице затраже од Комисије ЕУ да им у наредне две године допусти да наставе са применом рестриктивних мера, али само под условом да дође до озбиљних поремећаја на њиховом тржишту рада. Нова чланица може применити реципрочне мере, ограничавајући приступ свом тржишту рада за раднике из оних држава које су ограничиле слободу кретања њених радника. Одредбе прелазних споразума се никако не могу применити изван максималног периода од седам година након приступања.⁴³

Табела 3. Преглед ограничења приступа тржишту рада држава чланица ЕУ за државе које су се прикључиле ЕУ-у 2004. и 2007

Државе за које нису уведена ограничења	Кипар и Малта
Државе за које је уведено ограничење на две године	Чешка, Естонија, Мађарска, Литванија, Летонија, Пољска, Словачка, Словенија (2004.)
Државе за које је уведено ограничење на седам година	Бугарска, Румунија (2007.)
Државе које нису увеле ограничења за земље које су се ЕУ-у прикључиле 2004.	Финска, Француска, Грчка, Ирска, Португал, Шпанија, Шведска, Велика Британија
Државе које нису увеле ограничења за земље које су се ЕУ-у прикључиле 2007.	Финска, Шведска, Кипар, Чешка, Естонија, Грчка, Мађарска, Литванија, Летонија, Пољска, Португал, Словачка, Словенија, Шпанија

У контексту начела слободног кретања радника развијена је и пракса Суда правде европских заједница, што је од посебног значаја за комунитарно радно право, али и за комунитарно право социјалне сигурности, јер је Суд веома широко тумачио одговарајуће одредбе оснивачких уговора и секундарног законодавства (нпр.

⁴³Раичевић Н., Доступност тржишта рада Европске уније радницима из централно-источно европских држава чланица, Теме, 2009, вол. 33, бр. 2, стр. 511-528

Директиве 64/221 и 68/350; правила 1612/68 и 1408/71).⁴⁴ Судска пракса је одредила и мерила за одређивање појма комунитарног радника.⁴⁵

3.2. Комуитарни појам радника

Значење појма „радник-мигрант“ је различито, у зависности од акта у коме је садржан. Најзначајнија разлика је између одређивања овог појма у актима Уједињених нација, с једне стране, и у праву Европске уније, с друге стране. У Конвенцији о заштити права свих радника-миграната и чланова њихових породица, коју је усвојила Генерална скупштина УН 18. децембра 1990. године овај појам је одређен веома широко. С друге стране, у праву Европске уније дуго је трајала изградња овој појма и ширење његовог значења.⁴⁶

Уговором о оснивању Европске уније није ближе одређен појам радника. С обзиром да је различито тумачење тог појма створило одређене практичне проблеме, јавила се потреба за његовим ближим одређењем. То је учињено правилима и упутствима која су касније доношена, али и праксом Суда правде, чији је изразито интеграционистички приступ одредаба члана 39 (раније 48) стално био супротстављен настојању држава-чланица да сачувају своја права у домену имиграционе политике. Резултат тих активности је поступно ширење појма „радник“ и скоро потпуно искључење надлежности чланица на пољу имиграционе политике у односу на грађане држава чланица.

Комуитарни појам радника одређује се на основу три мерила, која су резултат праксе Суда правде европских заједница. Под радником се подразумева физичко лице које одређено време извршава рад за друго лице и под његовим надзором (субординација), а заузврат добија одређену зараду (примања). Дакле, ова три мерила укључују: рад за другога, субординацију и плаћеност (зараду).

Члан 39 Уговора о оснивању одређује да слобода кретања радне снаге обухвата укидање сваке дискриминације између радника држава чланица по основу држављанства у погледу запошљавања, награђивања и осталих услова рада. Слободно кретање, уз изузетак оправданих ограничења из разлога јавног поретка, безбедности и здравља, даје радницима право:

- a) да прихвате стварно учињене понуде за запослење;
- b) да се у ту сврху слободно крећу на територијама држава чланица;
- c) да бораве у једној држави чланици у циљу запослења у складу са законским и административним прописима који регулишу запошљавање држављана тих држава чланица;
- d) да се задржавају на територији државе чланице након запослења у тој држави, у складу са условима које Комисија утврди у извршним уредбама.

За остваривање тог циља усвојено је, од стране Савета неколико правила и упутстава, усмерених на услове за улазак, боравак и поступак према радницима из држава

⁴⁴ J. Steiner, L. Woods, op. cit., str. 299-300; F. Pennings, op. cit., str. 20.

⁴⁵ Р. Вукадиновић, op. cit., стр. 161-164.

⁴⁶ Обрадовић Г. Слобода кретања радника у Европској унији, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004, стр. 243

чланица и њиховим породицама. Најважнији од њих су Упутство 64/221, Упутство 68/360, Правило 16/12/68 и Правило 1251/70.

Осим радника у смислу чл. 39, слободу кретања уживају и друга лица која се такође сматрају радницима у ужем смислу речи, па је и њихово право на слободу кретања суженог обима. То су: а) привремени радници; б) погранични радници; в) лица која траже запослење; г) лица која су мимо своје воље остала без запослења; д) привремено неспособна лица; њ) стално неспособна и пензионисана лица; е) чланови породице.

3.3. Услови за стицање слободe кретања радника

За стицање слободe кретања радника постављају се услови који се односе на самог радника, с једне, као и услови у погледу природе активности, с друге стране.

Услови који се тичу радника су 1) држављанство земље чланице и 2) професионална активност економског карактера.

Начело слободног кретања радника се односи на држављане држава чланица Уније. При том, услови за стицање држављанства су у искључивој надлежности држава чланица које их прописују, свака за себе.

Изузетно, радници држављани трећих држава (које нису чланице ЕУ) могу стећи слободу кретања на основу посебног уговора који трећа држава закључи са заједницом. На пр. на основу Уговора о придруживању из 1967. Године, турски држављани су стекли слободу кретања у оквиру Заједнице.⁴⁷

Професионална активност радника треба да буде „стварна и ефективна“, одн. не сме да буде „чисто маргинална и узредна“, што потврђује и пракса Суда правде европских заједница. Под маргиналним радом не подразумева се рад са непуним радним временом ако испуњава минималан број часова, што може да варира у зависности од занимања. Рад са непуним радним временом од неколико сати недељно, који се јавља само ради стицања права која се признају комунитарном раднику, не би могао да се сматра вршењем стварне тј. реалне и ефективне професионалне активности. Плаћена професионална активност треба да се обавља за послодавца.

Професионална активност се по правилу обавља на територији држава чланица Уније. Ипак, на радника се односе правила комунитарног радног права и ако извршава рад ван граница Уније, све док постоји радноправна веза између радника и послодавца, који има своје седиште на територији Уније, а организационе делове изван ње, одн. све док се ефекти рада могу локализовати на територији Уније, тј. у корист комунитарног предузећа.

Исто тако, комунитарно радно право у погледу слободe кретања се примењује на држављанина чланице који је запослен од стране друге државе чланице, на основу уговора о раду закљученог у складу са националним правом (с тим да уговор о раду

⁴⁷ P. le Mire, op. cit., str. 25.

садржи клаузулу која предвиђа надлежност суда те државе у случају радног спора), за рад у њеној амбасади смештеној у трећој држави.⁴⁸

У обављању професионалне активности радник у држави пријема има право на једнак третман са радником држављанином државе пријема, одн. забрањена је директна дискриминација по основу држављанства и/или индиректна дискриминација по основу боравка (пребивалишта). Другим речима, радник мигрант ужива једнак (национални) третман у погледу свих услова рада, укључујући посебно зараду и друга примања, отказ и реинтеграцију или поновно запошљавање у случају незапослености. Исто тако, национални третман, тј. једнак третман радника мигранта и радника држављанина државе пријема јавља се у погледу социјалних и финансијских погодности, јер када не би био обезбеђен овај вид једнакости поступања, начело слободe кретања радника било би значајно угрожено и радник би могао да одустане од жеље да ради у другој држави чланица ако би га то довело у неповољнији материјални, социјални и фискални положај у односу на раднике државе пријема. Такође, једнакост поступања је обезбеђена и у погледу приступа професионалном образовању, тако да радник мигрант под једнаким условима као и радник земље пријема има приступ центрима за професионално образовање и обуку.

У погледу остваривања колективних права радника, начело једнакости поступања омогућава раднику мигранту да буде члан синдиката, остварује своја синдикална права. Изузетак су могућност избора у органе управљања у телима јавног права и вршење јавноправне функције.

Начело једнаког поступања односи се и на питање становања, укључујући и могућност стицања својине над станом (кућом).

3.4. Садржина слободe кретања

Слобода кретања се може посматрати у ужем смислу као слобода кретања радника и у ширем смислу, као слобода кретања чланова породице радника, али и слобода кретања студената и пензионера. Сама слобода кретања радника се такође може посматрати у ужем и ширем смислу.

Слобода кретања радника у ужем смислу укључује три основна права:

- 1) право на напуштање своје државе порекла и уласка у друге државе чланице;
- 2) право боравка ради обављања професионалне активности у држави пријема;
- 3) право да се остане у држави пријема по престанку запослења.

У ширем смислу, слобода кретања радника укључује и право на недискриминацију у вези са запослењем и условима рада, као и са запослењем повезаним социјалним и фискалним правима. Другим речима, слобода кретања радника подразумева укидање сваке дискриминације у запошљавању, плаћености за рад и у погледу услова рада уопште, по основу држављанства држава чланица Заједнице, одн. Уније и других држава на које се односи територијални домен важења слободe кретања радника, а по основу уговора које је закључила Заједница са трећим државама.

⁴⁸ G. Druesne, op. cit., str. 120-121.

Правила о слободном кретању радника, одн. о забрани дискриминације радника по основу држављанства имају директну примену, а физичким лицима у питању даје активну процесну легитимацију пред надлежним судом (националним и европским). Признавање националног третмана, одн. једнаког третмана радника миграната са радником држављанином државе пријема потврђена је и секундарним законодавством – Правило 1612/68 и Директива 68/360.⁴⁹ Примена начела недискриминације с обзиром на држављанство у погледу услова рада и колективних (синдикалних) права, садржана је и у актима секундарног законодавства, широко се тумачи од стране Европског суда правде. Штавише, начело једнакости поступања радника миграната (комунитарних радника) укључује и једнакост у погледу социјалних и пореских погодности.⁵⁰

3.5. Право уласка

Право на напуштање државе порекла и право уласка у другу државу чланицу остварује се на основу важеће личне карте или пасоша. Истовремено, држава је дужна да изда или продужи важеће личној карти или пасошу (забрана успостављања излазне визе).⁵¹ Држава пријема не може да према држављанима земаља чланица примењује мере контроле и формалности предвиђене законодавством према странцима (држављанима трећих држава).⁵²

У циљу олакшавања слободног кретања лица (радника) закључени су Шенгенски споразуми 1985. Године, којима се укида унутаргранична контрола (осим из разлога јавног поретка или националне безбедности). Белгији, Француској, Холандији, Луксембургу и Немачкој касније (1997), прикључиле су се Грчка, Италија, Португалија и Шпанија, а затим и Данска, Финска и Шведска, Норвешка и Исланд (последње две са статусом придружених чланица споразума, пошто оне нису чланице ЕУ, већ европског привредног простора), што је водило заједничкој политици у погледу виза и успостављању Шенгенског информационог система.

3.6. Право на боравак

Право на боравак (члан 18, ех чл. 8А Уговора) ради вршења професионалне активности (за послодавца; односно у циљу прихватања ефективно понуђеног посла) укључује и право боравка ради тражења запослења, с тим да је Суд правде европских заједница утврдио да тај период боравка ради тражења запослења не може да траје краће од шест месеци. Ако заинтересовано лице достави доказе који чине вероватним (озбиљним) налажење запослења, период боравка може да траје и дуже од шест месеци.⁵³

Држава пријема је овлашћена да захтева од држављанина других држава чланица да је у разумном року обавесте о свом уласку и боравку (из разлога статистичког праћења кретања радника и лица). Држава пријема може предвидети разуман (не сувише кратак) рок у коме ће заинтересовано лице бити обавезно да обавести државу пријема о

⁴⁹ G. Druesne, op. cit., str. 141.

⁵⁰ R. Nielsen, op. cit., str. 255-257.

⁵¹ G. Druesne, op. cit., str. 141.

⁵² Ibidem, str. 147.

⁵³ CJCE, 26.2.1991. The Queen c/Immigration Appeal Tribunal, n. c-292/89, R.p. I-745;

свом боравку. За повреду ове обавезе не могу се изрећи казне затвора ни протеривања радника јер се сматрају несразмерно тешким санкцијама.

3.7. Природа активности

Слобода кретања се односи на радника (физичко) лице које обавља економску, односно професионалну делатност за послодавца, а не односи се на држављане држава чланица као туристе, спортисте аматере или студенте. Појам радника (запосленог лица) има комунитарно, а не национално значење (које му придаје национално радно право).

Појам професионалне активности се веома широко тумачи, тако да укључује чак и радове који се обављају у оквиру припадника религијске заједнице, или радове духовне или филозофске инспирације, под условом да се таквим радом обезбеђује економска независност дате заједнице. Суд правде европских заједница је потврдио да и позив свештеника потпада под појам samozапосленог лица (случај *Van Roosmalen*).⁵⁴

Код samozапослених лица, односно слободних професија, једно од најважнијих и најкомплекснијих питања је питање узајамног признавања диплома. Иако уређивање професија тј. занимања остаје у надлежности држава чланица, приступ унутрашњем тржишту, односно остварење начела слободног кретања радника било би битно ограничено ако не би бошло до узајамног признавања диплома, као услова за бављење одређеном професијом. Постоје две врсте директива које се односе узајамно признавање диплома, уверења и других наслова, како би се олакшао приступ и вршење слободних професија, а то су секторске (дипломе лекара, медицинских техничара, стоматолога, ветеринара, фармацеута и архитеката) и опште, која имају за предмет узајамна признавања диплома високог образовања или признавања средњошколског образовања. Све ове опште и секторске директиве су модификоване доношењем Директиве 2001/19 од 15.5.2001. год. Ипак, задржани су одређени изузеци, односно ограничења у погледу узајамног признавања диплома здравствених, параздравствених и фармацеутских професија, односно професија које задиру непосредно у здравље људи и животиња. Извесна ограничења приступу овим професијама се могу задржати али је и у том погледу донето више директива у циљу прихватања минималних стандарда образовања. Бављење неком професијом (лекара на пример) може бити условљено задовољавајућим познавањем језика земље пријема.

У погледу професије адвокат, Директива 77/249 предвиђа узајамно признавање својства адвоката, у том смислу што свако лице коме је сходно националном праву признато својство заступања и одбране клијената пред судом или јавним властима, има то овлашћење за заступање у било којој другој држави чланици, под условима предвиђеним за адвокате у тој држави, а без потребе да има пребивалиште или је уписан у надлежну професионалну организацију (адвокатску комору). При том, поставља се захтев двоструке деонтологије који значи да лице мора да испоштује истовремено професионална правила која важе у држави у којој је уписан у професионалну организацију (адвокатску комору) у земљи порекла и земљи пријема.⁵⁵ У ред професионалних правила улазе и правила етичке природе. Међутим, ако држављанин државе чланице жели да се упише у адвокатску комору друге државе

⁵⁴ F. Pennings, *op. cit.*, str. 34-36.

⁵⁵ Лубарда Б. 2004. Европско радно право, ЦИД, Подгорица, стр. 189

чланице, неопходно је да испуни услове предвиђене за држављане те државе који су уписани у адвокатску комору, што подразумева да се полаже одговарајући испит, односно испуне други захтеви.

Када се ради о општем систему узајамног признавања диплома, Директивом 19/89 је прописана обавеза држава чланица да узајамно признају дипломе високог образовања (које траје најмање три године) за тзв. регулисане професије (правник, инжењер, рачуновођа, геометар, оптичар итд.) чије је вршење директно или индиректно регулисано законским одредбама или одредбама подзаконских аката државе.

У погледу спорта као активности, судска пракса Суда правде европских заједница је од посебног значаја за одређивање (професионалног) домена примене Уговора. Бављење спортом улази у домен примене комунитарног права у мери у којој се јавља као економска активност. Суд правде европских заједница је у случају *Wostan* нашао да је тзв. финансијска клаузула супротна члану 39. Уговора која се односи на слободу кретања радника.

Спортска активност као активност на коју се односи начело слободe кретања може бити ограничена из спортских разлога у још једном случају, прописивањем општим актима националних спортских удружења рок у коме се може извршити трансфер спортиста, да би се сачувала регуларност такмичара у националним оквирима.

3.8. Боравишна исправа

Радник који располаже важећом личном картом или пасошем и који је закључио уговор о раду или поседује други одговарајући документ о радном ангажовању, има право на издавање „боравишне исправе држављанина државе чланице“, са периодом важења од пет година и која се аутоматски продужава.

Радник може изгубити право на боравишну исправу у случају добровољне незапослености, тј. ако сам иницира отказ, или ако дође до прекида боравка у држави пријема дуже од шест месеци. Раднику не може бити одузета боравишна дозвола уколико је привремено спречен за рад услед болести или несреће, нежељене незапослености или ако је одсутан ради служења војног рока.

Боравишна дозвола има деклараторни карактер, што је потврђено у случају *Royer*, јер се право на боравак стиче непосредно на основу уговора и секундарног законодавства (Правила 1612/68 и других аката) и има важење на територији целе државе чланице пријема.

Право на боравак је признато и без издавања боравишне исправе радницима који извршавају рад најдуже три месеца, као и за сезонске и пограничне раднике. Под пограничним радником се подразумева радник који борави у једној држави чланици, а ради у другој држави чланици, с тим да се редовно по завршетку рада враћа у државу боравка.

Право радника да остане у држави пријема по престанку запослења условљава се минималним периодом трајања запослења (Правило Комисије из 1970. год.) исто тако боравак се не губи у случају потпуног губитка радне способности или стицања права

на старосну пензију. Другим речима, у овим случајевима, лица задржавају право на боравак у земљи у којој су настањени.

3.9. Слобода кретања у ширем смислу

Кад је у питању тражење запослења, треба истаћи то да никакав систем квота у корист домаћих држављана не сме бити уведен националном прописима. Суд правде европских заједница је утврдио повреду комунитарног права од стране Француске која је својим националним прописима била увела систем квота у корист француских држављана приликом запошљавања на бродовима трговачке морнарице.

Фаза тражења запослења међутим отвара питања признавања квалификација и диплома, што је значило потребу доношења одговарајућих директива и одлука. Захтев познавања језика државе пријема (који се може захтевати за обављање одређених послова), је у начелу допуштен, што потврђује доношење одређених секторских директива и пракса Суда правде европских заједница. Уверење о одговарајућем познавању језика може бити прибављено и у другој држави чланици (случај *Algonese C-281/98*).

Слобода кретања радника у ширем смислу нужно укључује и право на недискриминацију у погледу услова рада одн. признавање једнаког третмана (права, обавеза и одговорности) са радницима држављанима државе пријема. Ради се о тзв. националном третману, тј. примени права с обзиром на место извршавања рада. Једнак третман се захтева како у погледу индивидуалних (право на зараду, заштиту здравља и безбедности на раду, професионалног образовања, отпуштања итд.), тако и у погледу колективних права радника (синдикалних права, избора за савет запослених, колективног преговарања, колективне акције).

У погледу права по основу социјалног осигурања, социјалне сигурности, односно у погледу одговарајућих фискалних права, такође је предвиђено да сви радници морају да остварују иста права. У погледу пореских права и обавеза, значајно је то да се онемогућава дискриминација (комунитарних) радника по основу држављанства, односно да се у основи примењује начело боравка (резидентства). Стицање одређених права, ипак, може да буде условљено у погледу пребивалишта (домицила). Из тог разлога настала је Модел-конвенција ОЕЦД-а из 1977. одн. 1992. године, која препоручује управо примену начела боравка (резидентства) уместо начела извора и која има за циљ избегавање двоструког опорезивања и спречавање пореске евазије, као и спречавање дискриминације.

Од правила једнакости поступања предвиђен је један изузетак који се односи на социјалну помоћ, која се може резервисати само за домаће држављане, уз рестриктивна интерпретативна правила која даје Европски суд правде.

3.10. Слобода кретања чланова породице радника

Слобода кретања чланова породице радника се предвиђа како се не би догодило да радник одустане од обављања професионалне активности у другој држави чланици, ако би се поставили рестриктивни услови за кретање чланова породице радника. Ова

слобода односи се на супружника, децу млађу од 21 године или децу на издржавању (као и децу брачног друга) и на радникове родитеље одн. родитеље радничког брачног друга које овај издржава (Правило 1612/68 и 73/148). Њима је, независно од држављанства, призната слобода кретања у пуној мери, као и самом раднику. Ипак, право на вршење професионалне активности је ограничено само на брачног друга и децу на издржавању, док се оно не односи на родитеље.

Наведени чланови породице радника имају право на добијање боравишне исправе са истом важношћу и трајањем као и радник. Право на боравак чланова породице се међутим условљава достављањем доказа да је радник у стању да им омогући услове становања који се сматрају нормалним, одн. упоредивим са условима становања домаћих радника у области у којој су запослени. Наведена права чланови породице задржавају и у случају смрти радника.

3.11. Слобода кретања лица која нису запослена лица

Студент остварује право на боравак, одн. слободу кретања по Европској унији (у случају да не остварује право на боравак по неком другом основу) ако је уписао студије на одговарајућој образовној установи за стицање одговарајућег степена образовања, које се у најширем смислу подводи под појам професионалног образовања, као и да има довољно средстава тако да неће пасти на терет социјалне помоћи државе пријема. Осим тога, потребно је да има здравствено осигурање у држави порекла којим су покривени исти ризици које обухвата здравствено осигурање у држави пријема.

3.12. Слобода кретања пензионера

Комунитарни радник по стицању услова за (старосну, инвалидску) пензију у држави пријема, има право на боравак (пребивалиште) у држави пријема по престанку професионалне активности. Да би пензионер који није радио у држави пријема стекао право на боравак (пребивалиште) у тој држави, потребно је да је обављао професионалну активност на подручју заједнице и да је стекао право на пензију, одн. ренту за случај несреће на раду или професионалне болести. Поред тога, он треба да располаже са довољно средстава (прихода) како не би пао на терет социјалне помоћи државе пријема, као и да је здравствено осигуран за оне ризике који су предвиђени у систему здравственог осигурања државе пријема. Поред самог пензионисаног лица, право на боравак имају и супружник, деца и родитељи које он издржава.

3.13. Положај радника из трећих држава

Садржина права на слободно кретање радника-држављана држава чланица ЕУ је сасвим другачија од права на слободно кретање које имају радници који потичу из неке друге државе. Сви прописи којима је временом развијано и употпуњавано право на слободно кретање не примењују се на раднике из трећих држава.⁵⁶

⁵⁶ Обрадовић Г. Слобода кретања радника у Европској унији, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004, стр. 263.

У погледу држављана трећих држава (ван ЕУ), важи принцип да се не могу слободно кретати у оквиру Заједнице, осим у погледу држављана Норвешке и Исланда, а на основу Уговора о европском економском простору, који је закључен 1992. а ступио на снагу 1994. године, и у погледу права на привремено слободно кретање ових радника на основу Шенгенских споразума (Немачка, Француска и земље Бенелукса, Италија, Шпанија, Португал, Грчка и Аустрија).

Уговором о оснивању није регулисан положај радника из трећих држава, што не значи да Заједница није заинтересована да и сама добије одређене ингеренције у креирању имиграционе политике, између осталог и због тог што из трећих држава долази велики број радника на тржиште Заједнице, чиме се подстиче конкуренција на тржишту радне снаге. Заједница је успела да обезбеди ограничена легистативна и извршна овлашћења. На основу тих својим аргументима, али су све наводиле да је изолација државних установа од примене одредаба о слободном кретању радника неопходна или због заштите државних интереса или зато што је функционална анализа индивидуалних радних места неопходна.

Суд је одбацио институционални приступ који су ове земље предлагале, истичући да се изузеци не могу примењивати на сва лица, већ само на она која имају одређену улогу у извршавању додељених или поверених државних овлашћења или имају управљачка или извршна овлашћења. Функционалним приступом мора се испитати свако појединачно радно место где се држављанство сматра спорним питањем. Странцима се може забранити приступ одређеним местима која укључују директно или индиректно учешће у извршавању државних дужности које су одређене јавним правом, као и дужности које се тичу заштите општих интереса државе или осталих јавних власти, с обзиром да таква радна места од стране оних који су на њима запослени у ствари претпостављају постојање специјалног односа лојалности држави и реципроцитет права и дужности који чине основу држављанства.

Пажња држава чланица усмерена је на прелазак спољних граница, имиграцију, азил, наркоманију, преваре, судску сарадњу у грађанским и кривичним стварима, царинску и полицијску сарадњу у заједничком интересу.

Помоћ у регулисању правног положаја радника из трећих држава пружа **систем тзв. „гостујућих радника“**, у чијем је установљењу предњачила Немачка. Помоћу тог система, радницима из држава нечланица, посебно из Турске и Југославије (бивше), признаје се право на улазак у циљу запошљавања на територији државе чланице, али им се не признаје право да доведу своје породице, да остану у држави пријема након престанка економске активности или да се слободно крећу у другу државу чланицу у циљу запослења. У погледу непризнавања права радницима из трећих држава да доведу своје породице, важна је одлука Суда правде у случају *Demrel*. Овај случај је важан јер је њиме показано да радници из трећих држава не могу уживати права својствена радницима из држава чланица, без обзира да ли између те земље и Заједнице постоји споразум о придруживању као што је, у овом случају, постојао са Турском.

Дакле, по питању положаја радника из трећих држава може се закључити да постоји јасан и снажан интерес Европске уније да се не дозволи њихов несметан улаз на подручје Уније. Тај интерес се најсликовитије огледа у заједничком систему виза, тако

да се говори и о „комунитаризацији“ имиграционих политика, што је у тесној вези и са бригом за очивање безбедности унутар Европске уније.⁵⁷

4. СУД ПРАВДЕ

Претеча данашњег Суда је суд правде Европске заједнице за угљ и челик основан 1952. године. Јединствени суд правде установљен је 1958. године конвенцијом о одређеним институцијама које су заједничке Европским заједницама. Суду правде је 1989. године додат Првостепени суд, образован одлуком савета. Уговором из Нице предвиђена је могућност оснивања судских панела ради вршења првостепене судске функције у одређеним случајевима.⁵⁸

Према Уговору о уставу за Европу, званични назив овог правосудног органа биће промењен у Суд правде Европске уније, док ће садашњи првостепени суд постати Општи суд, а постојећи судски панели биће замењени специјализованим судовима.⁵⁹

4.1. Надлежност Суда правде

Иако по саставу и устројству подсећа на сталне међународне правосудне органе, Суд правде је у погледу надлежности сасвим особен орган без преседана у другим међународним организацијама. Оно што га разликује и чини изузетним јесте то што његова надлежност није факултативног карактера и не зависи од претходног пристанка држава чланица у сваком конкретном случају. У споровима из домена права Европске уније Суд правде има обавезну надлежност, а његове су одлуке не само обавезујуће, већ и коначне.

Суд правде, међутим, нема изворну, оригинарну надлежност. Он делује само у оквирима надлежности прописаних Уговором о Европској унији. Отуда је његова надлежност ограничена и у првом реду одређена оснивачким и другим уговорима и протоколима које су државе чланице закључиле. Надлежност Суда правде може се изричито предвидети и секундарним, изведеним законодавством. У питању су уредбе које заједнички доносе Парламент и Савет или Савет у погледу санкција предвиђених овим уредбама. Посебан основ надлежности могу да представљају уговори које закључује Заједница или су закључени у њено име. Надлежност Суда овде је заснована на сагласности страна израженој у арбитражним клаузулама из јавноправних или приватноправних уговора.

Надлежност Суда правде није иста у свим областима деловања Европске уније. Најшира надлежност предвиђена је у оквиру Европских заједница, односно првом стубу Уније. У овој области Суд има пуну надлежност која му омогућава вршење свеобухватне правосудне контроле над понашањем свих субјеката комунитарног права. Изузетак представља област виза, азила, имиграције и осталих политика које се односе на слободу кретања људи у којој је, упркос томе што је сада пребачена у први стуб,

⁵⁷ Обрадовић Г. Слобода кретања радника у Европској унији, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004, стр. 265

⁵⁸ Члан 225а Уговора из Нице

⁵⁹ Члан I-29 уговора

надлежност Суда унеколико ограничена. Насупрот томе, у другом стубу, односно заједничкој спољној и безбедоносној политици надлежност Суда правде је потпуно искључена. Кад је, пак, реч о трећем стубу, тј. полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, Суду правде додељена је ограничена надлежност која далеко заостаје за његовим овлашћењима у комунитарној области.

Уговор о уставу за Европу практично укида поделу на три стуба Уније, али и даље задржава разлике у погледу надлежности Суда правде. Област заједничке спољне и безбедоносне политике и политике одбране остаје изван надлежности Суда, док је код полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима његова надлежност ограничена.

4.2. Надлежност суда у области виза, азила, имиграције и осталих поступака који се односе на слободно кретање лица

Област виза, азила, имиграције и осталих политика које се тичу слободног кретања лица прешла је Уговором из Амстердама из трећег стуба у оквиру деловања Европских заједница. Упркос превођењу ове области у комунитарну материју, надлежност Суда правде значајно је модификована у поређењу са његовим положајем и овлашћењима у другим областима које Европске заједнице покривају.⁶⁰ Оснивачким уговорима надлежност Суда правде у овој области, која је обухваћена у оквиру четвртог наслова трећег дела,⁶¹ ограничена је у три правца.

Прво, надлежност Суда потпуно је искључена у односу на мере које се односе на одржавање јавног реда и мира и унутрашње безбедности. Ове мере не могу се појавити као предмет поступка пред Судом. То значи да он није надлежан да суди о одлукама које се доносе у циљу елиминације сваке контроле лица на унутрашњим границама, без обзира да ли се ради о грађанима Уније или држављанима трећих држава.⁶²

Кад је у питању надлежност Суда да одлучује о претходним питањима, ограничен је круг националних правосудних органа који се могу обраћати са захтевом за прелиминарну одлуку. Поред тога, упућивање претходног питања предвиђено је као право, али не и као обавеза. Према слову оснивачких уговора, када се питање тумачења одредаба садржаних у четвртог наслову трећег дела или пуноважности и тумачења аката органа Заједнице донетих на основу овог наслова покрене у неком поступку, Суду правде се може обратити само национални суд чија одлука не подлеже правном леку унутар националног правосудног система.⁶³ У том погледу одступа се од општег режима претходног одлучивања који даје право сваком суду у држави чланици да упути питање Суду правде.⁶⁴

Друга разлика је у томе што национални суд последње инстанце нема обавезу обраћања Суду правде, већ захтев за одлуку подноси само ако сматра да је одлука о претходном питању неопходна да би донео сопствену пресуду. На овај начин оно што

⁶⁰ В.Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд, 2001, стр. 313.

⁶¹ Наслов IV (ранији Наслов III A), чланови 61-69 (ранији чл.73 1-73 Q) Уговора о ЕЗ.

⁶² Члан 68 (ранији чл.73 P), став 2 у вези са чл.62 (ранији чл.73J), тачка 1 Уговора о ЕЗ.

⁶³ Члан 68, став I Уговора о ЕЗ.

⁶⁴ Члан 234 (ранији чл. 177), став 2 Уговора о ЕЗ.

је у општем режиму одлучивања о претходном питању предвиђено за све националне судове у овој области важи само за судове држава чланица чије одлуке не подлежу правном леку унутрашњег права.⁶⁵

На крају, али не и најмање значајно, Суд правде надлежан је да на захтев Савета, Комисије или државе чланице тумачи одредбе садржане у четвртом наслову трећег дела Уговора или аката органа Заједнице донетих на основу овог наслова. Пресуде Суда правде којима у овом случају даје тумачење неће се примењивати на правноснажне одлуке и пресуде судова држава чланица.⁶⁶

Ова врста надлежности Суда разликује се од уобичајеног поступка прибављања одлуке о претходном питању, пошто овде заправо нема спора који се води и решава пред националним судом. Отуда се Суду правде не обраћа суд државе чланице, већ институције Заједнице или државе чланице и то са захтевом за тумачење, али не и оцену ваљаности комунитарних аката. Поред тога, дејство пресуде ограничено је на предмете пред националним судовима који нису још правноснажно пресуђени, што занчи да Суд правде тумачи комунитарно право само хипотетички и *pro futuro*. У доктрини се сматра да је овде реч о својеврсном поступку консултовања суда који се не завршава давањем саветодавног мишљења, већ доношењем обавезујуће пресуде.⁶⁷

⁶⁵ Мисита Н, оп.цит, стр.552.

⁶⁶ Члан 68, став Уговора о ЕЗ.

⁶⁷ Manin, Ph., op.cit., pp. 468-469.

IV ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РАЗЛОЗИ ЊИХОВОГ ПОСТОЈАЊА

1. ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА

Уговором о оснивању ЕЗ (чл. 39) (ex члан 48), предвиђене су две врсте ограничења слободи кретања радника:

- 1) ограничења у погледу уласка и боравка на територији државе чланице и
- 2) ограничења у погледу приступа одређеним пословима.

1.1. Ограничења у погледу уласка и боравка

Легитимно ограничење слободе кретања, одн. слободе уласка и боравка радника предвиђено је (чл. 39, ст. 3 Уговора о ЕЗ) из разлога јавног поретка, јавне безбедности и јавног здравља. У међународном и европском праву утврђени су стандарди у погледу ограничавања права човека по основу националне безбедности, јавне безбедности, јавног поретка, заштите здравља и морала. Модалитет примене ових стандарда утврђени су Директивом Савета бр. 64/221. Ипак, јавља се проблем униформне примене наведених ограничења, јер, изузев у случају јавног здравља, постоје разлике у националном одређењу појма јавни поредак и јавна безбедност.

Ограничење слободе кретања подразумева испуњење материјалних и формалних услова, одн. надлежност и поступак. Пре свега, ограничења слободе кретања се могу заснивати „искључиво на понашању неког лица“ (чл. 3 директиве из 1964. год.). У случају *Van Duyn*, је изнет став да је под појмом „лично понашање“ обухваћена и сама припадност одређеној асоцијацији са чијим се активностима и циљевима члан нужно поистовећује, што представља вољни чин (понашање) припадника асоцијације (која угрожава јавни поредак). Такође, у овом случају се истиче да држава не може предузети мере неједнаког третмана, одн. ограничавања слободе кретања лица по основу инкриминације држављанима других држава у односу на сопствене.

Док је „специјална превенција“ легитиман циљ мере ограничавања слободе кретања лица, то се не може рећи за „генералну превенцију“, која би имала за циљ да ограничи слободу кретања читавој категорији лица. Такође, само постојање изречених кривичних санкција не може аутоматски да учини легитимном одлуку о ограничавању слободе кретања лица, већ је неопходно да постоји „стварно постојеће и довољно озбиљна опасност која погађа фундаментални интерес друштва“ (на пр. у случају рецидива). Пример за ово је случај *Bouchereau*.⁶⁸

У формалном смислу, неопходно је предвидети и гаранције процесне природе (садржане у директиви 64/221), које укључују право на одбрану, учешће консултативног органа (који своја овлашћења врши независно) и одговарајуће правно средство (лек) против образложене одлуке надлежних органа националне власти. Извесну дискрециону слободу (оцену) управа има у случају угрожености безбедности

⁶⁸ G. Druesne, op. cit., str. 208-210; R. Nielsen, op. cit., str. 269.

државе, кад није дужна да затражи мишљење консултативног органа пре доношења одлуке о ограничавању слободe кретања.

Одлука државе чланице заснована на разлозима јавног поретка се огледа у одбијању издавања (или обнављања) боравишне исправе, односно у изрицању мере удаљавања са територије државе пријема. Ако је изречена мера удаљења, лице према коме је изречена ова мера је дужно да напусти државу пријема у року од најмање 30 дана, а ако нема боравишну исправу, у року од најмање 15 дана, сем у случају хитности, како би се омогућило потребно време овом лицу за подношење правног лека. Правни лек поднет надлежном суду нема суспензивно дејство, осим ако правни систем државе пријема то не предвиђа за ову врсту спорова.

1.2. Јавни поредак

Иако не постоји комунитарно одређење појма „јавни поредак“, Суд правде европских заједница је изнео став да наведена правила (из Уговора и Директиве) имају „директну примену“, односно служе као основ за националне судове који појединачним актима одлучују о ограничењу слободe кретања радника, а који своју одлуку доносе на основу оцене понашања појединца. Пошто се не даје јединствен (комунитарни) појам јавног поретка, признато је да надлежни органи државе врше дискрециону власт, односно имају одређену слободу у процени граница слободe кретања од случаја до случаја, што је посебно деликатно кад се ради о управној интервенцији превентивног карактера (у случају рецидива) ради сузбијања претње јавном поретку.

1.3. Јавна безбедност

У погледу јавне безбедности, Суд правде европских заједница је рестриктивно тумачећи оснивачки Уговор, изнео став да је, поред нарушавања јавног поретка до кога долази повредом закона, „потребно и то да је кршење закона у датом случају таквог интензитета да то представља стварну и довољно озбиљну претњу која погађа суштински интерес заједнице.“ Ограничење се односи не само на раднике мигранте приликом преласка границе већ и на домаће држављане.

1.4. Јавно здравље

У погледу јавног здравља могуће је обезбедити јединствену примену ограничавања слободe кретања радника, одн. ускраћивања уласка или издавања боравишне исправе, јер се у анексима А и Б директиве из 1964. године налази детаљна листа болести или неспособности „које могу да доведу у опасност јавни поредак, јавну безбедност или јавно здравље. Листа А се односи на заразне болести као што су туберкулоза, сифилис, болести које налажу карантин, као и заразне паразитске болести. Листа Б укључује зависнике од дроге, дубоке менталне поремећаје, очигледне манифестације психичких поремећаја који се испољавају у нападима, делиријуму, халуцинацијама и конфузији која може да угрози јавну безбедност. Међутим, ако радник већ борави и у поседу је боравишне исправе у држави пријема, не може бити протеран, нити му се може ускратити продужење боравишне исправе због разлога јавног здравља. У случају

обољевања од заразне болести подвргава се истом третману као и домаћи држављанин. Важно је напоменути да се AIDS, због особености преношења не налази на листи болести које држави пријема дају оправдање да ускрати улазак у земљу.

1.5. Ограничења у погледу приступа одређеним пословима – јавна управа

Уговор о ЕЗ (чл. 39, ст. 4, бивши чл. 48) предвиђа да се слобода кретања ограничава у погледу запошљавања на пословима у јавној управи, односно предвиђа се дерогација правила о слободном кретању у домену јавне управе, што значи да су ови послови резервисани само за домаће држављане. Мада је постоји комунитарни појам јавне управе, запажа се еволуција у ставовима комунитарних органа у односу на круг послова на које се односи дерогација начела слободe кретања. У првом периоду, до краја 80-их година 20. века, Европски парламент и Суд правде европских заједница су веома широко тумачили појам јавне управе, тако да су сви послови у јавној управи били обухваћени дерогацијом, независно од тога да ли се ради о пословима јавних тј. државних службеника које обављају на основу уговора о раду јавног или приватног права.

У наредном периоду афирмисан је **функционални приступ** – „учешће у јавној власти“, односно рад на пословима који треба да воде очувању интереса државе, односно јавне власти. Овај приступ имао је за последицу рестриктивније тумачење дерогације начела слободe кретања, односно смањење ограничења у погледу приступа пословима јавне управе. Суд правде европских земаља тумачи дерогацију тако да она обухвата само послове на којима се „директно или индиректно учествује у вршењу јавне власти, као и на функције које имају за циљ очување општих интереса државе или других јавних колективитета.“ Отуда се не сматра легитимном дерогација послова у области (јавног) здравства, (јавног) образовања, дистрибуције воде, гаса и електричне енергије; поморског и авиопревоза; јавног саобраћаја; телекомуникација, истраживачке делатности. На основу овог тумачења су многе одредбе појединих држава чланица Европске уније проглашене дискриминаторским пред Европским Судом правде. То су на пример одредба Француске која ограничава запошљавање медицинских сестара и болничарки у јавним болницама, наставника на универзитету и наставника у средњој школи, затим Италије, која је послове утовара и истовара робе у лукама резервисала само за италијанске држављане, или Белгије која је ограничила право на запошљавање страних држављана за одређене послове помораца.

Следећи функционалистички приступ, Комисија је 1988. године у саопштењу навела послове за које се легитимно може односити дерогација из члана 39. Уговора о ЕЗ, а то су: службеници оружаних снага, полиције и других снага реда; судије; пореска управа; централна банка; дипломатија и неки други послови у министарствима; локалне или велике јавне установе чији су носиоци тесно повезани са доношењем, извршавањем или контролом правних аката. С друге стране, концепт грађанина Уније, који има активно и пасивно бирачко право на локалним изборима, довео је до тога да се омогући приступ највишим изборним функцијама у општинској одн. локалној власти.

Функционалистички приступ и тренд у пракси Суда правде европских заједница и ставови Комисије имали су за последицу измене у прописима држава чланица у циљу хармонизације законодавства у земљама чланицама ЕУ.

Приступ одређеним занимањима може бити забрањен (сходно члану 45. Уговора, бивши чл. 55), држављанима других држава чланица (и *a fortiori* трећим државама), као што су: занимања у министарствима, нотар (јавни бележник), судски извршитељ, вештак, а на основу Директиве 67/43 и пољски чувар, чувар шума, ловочувар, риболовни чувар.

1.6. Привремена ограничења слободе кретања радника услед проширења Европске уније

Слобода кретања радника, не и слобода кретања грађана Уније предвиђена је у погледу кретања радника из и у нове државе чланице ЕУ од 2004. године. У циљу очувања равнотеже на европском тржишту рада, односно на очувању равнотеже на тржишту рада унутар земаља чланица, сходно клаузулама резерви у уговорима о приступању могу да се предвиде привремена ограничења слободе кретања радника по правилу од две до седам година.

2. ПРЕСУДЕ СУДА ПРАВДЕ КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА СЛОБОДУ И ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА

У предмету *Levin*⁶⁹ из 1981. године Суд Европских заједница је одлучио да појам радник у националном законодавству и појам радник у смислу одредби УЕЗ нису једнаки. У том предмету, британска држављанка која је живела у Холандији где је била удата за јужноафричког држављанина, а којој су холандске власти одбиле да издају боравишну дозволу јер није била запослена годину дана пре подношења захтева, позивала се на одредбе о слободном кретању радника. Госпођа Левин је повремено радила као кућна помоћница, имала је одређену имовину и тврдила је да се може сматрати радником у смислу одредби УЕЗ. Питање је било, може ли се особа која зарађује испод одређеног нивоа, који је одређен домаћим законодавством, ипак сматрати радником заједнице.

Суд је одлучио да појам радник у праву ЕЗ обухвата и особу која ради пуно радно време и особу која ради пола радног времена одн. непуно радно време, без обзира на ниво прихода утврђен националним прописима. Из тог разлога је Суд донео одлуку да госпођу Левин треба сматрати радником у смислу права ЕЗ.

У предмету *Kempf*⁷⁰ из 1985. Суд је потврдио своју пресуду из предмета Левин и проширио дефиницију још једним елементом. У овом предмету се радило о немачком држављанину коме су холандске власти одбиле да издају боравишну дозволу. Он је у Холандији радио непотпуно радно време као професор музике и примао холандску социјалну помоћ као допуну прихода. Холандске власти су тврдиле да се не може сматрати радником у смислу права ЕЗ јер није у стању да се издржава из сопствених прихода и зато што прима социјални доходак. Суд је међутим одлучио да се може сматрати радником особа која има приходе ниже од одређене границе, и небитно од тога да ли део њених прихода долази из јавних фондова.

⁶⁹ 53/81, (1982.) ECR 1035

⁷⁰ 139/85, (1986.) ECR 1741

У предмету *Steymann*⁷¹ из 1997. године, Суд је одлучио да се и особа која не прима новац као надокнаду за свој рад може сматрати радником у смислу права ЕЗ. Овде се радило о Немцу који је у Холандији радио у једној верској заједници где је обављао водоинсталатерске и друге кућне поправке у замену за стан и храну. Суд је сматрао да је довољно да особа за свој рад буде награђена „опипљивим користима“ како би се могла позвати на одредбу о слободном кретању радника.

Међутим, у случају *Betray*⁷² из 1987. године радило се о особи из друге државе чланице која је у Холандији боравила у рехабилитационом центру за лечење болести зависности у коме је била укључена у радни програм за шта је добијала и одређену надокнаду. Холандске власти су одбиле да јој издају боравишну дозволу сматрајући да се не ради о раднику у смислу права ЕЗ, а Суд је потврдио ову одлуку уз образложење да се таква особа не може сматрати радником због тога што је сврха рада рехабилитација, одн. реинтеграција, а не стварна привредна активност.

У предмету *Van Duyn*⁷³ из 1974. године, видљиво је пристајање Суда на национална ограничења слободном кретању радника. У овом случају радило се о томе да британске власти нису допустиле улазак у земљу холандској држављанки која је кренула у Велику Британију како би обављала посао секретарице британског огранка сајентолошке цркве. Британско министарство унутрашњих послова прогласило је непожељним особе које улазе у земљу да би радиле за сајентолошку цркву, иако она у то време није била забрањена у Великој Британији, а такође није постојало ни ограничење за британске држављане да се у њој запошљавају. На основу тих чињеница је госпођа Van Duyn сматрала да се може позвати на одредбе о слободном кретању радника и забране дискриминације у погледу држављанства. Међутим, суд ЕЗ је сматрао да тренутна повезаност са одређеном организацијом, у овом случају сајентолошком црквом може бити узета у обзир када се одлучује о њеном понашању. Стога, ако држава сматра неку делатност штетном и у том смислу је предузела одређене управне мере, без обзира што је није прогласила незаконитом, допуштено јој је да се позове на заштиту јавног поретка као разлог за изузимање од примене правила о забрани слободног кретања радника. Суд је у овом предмету био спреман да широко протумачи примену тог изузетка од забране слободног кретања радника сматрајући легитимном потребу државе да заштити вредности свог јавног поретка.

Промена оваквог става видљива је у предмету *Bouchereau* из 1977. године. Француски држављанин је у Великој Британији био осуђен због поседовања дроге и према важећим националним прописима следило му је избацивање из земље. Међутим, по одлуци суда ЕЗ, претходна казнена пресуда није сама по себи разлог за репресивне мере, у овом случају депортацију, већ се она може сматрати релевантном једино ако се располаже доказом да понашање особе представља претњу јавном поретку државе. Ако држава жели да се позове на изузетак јавног поретка, она мора да докаже „истинску и довољно озбиљну претњу јавном поретку која погађа неки темељни интерес друштва“. Британско судство је морало да поступи по пресуди Суда ЕЗ, па је на крају досудио новчану казну француском држављанину јер није могао да оправда депортацију као казну за поседовање релативно мале количине дроге.

⁷¹ 196/87, (1988.) ECR 6159

⁷² 344/87, (1989.) ECR 1621.

⁷³ 41/74, (1974.) ECR 1337.

Сличан овом је и случај *Adoui*⁷⁴ из 1981. године, када су белгијске власти одбиле да издају боравишну дозволу двома француским држављанкама које су се бавиле проституцијом, зато што се то противи јавном поретку. Суд ЕЗ је одлучујућим у овом предмету сматрао то да би се издавање дозволе могло ускратити само ако се и према белгијским држављанкама примењују репресивне мере због тога што се баве проституцијом, а што у конкретном предмету није био случај.

У предмету *Antonissen* из 1989. године, Суд ЕЗ је одлучивао о случају белгијског држављанина који је у Великој Британији, након шест месеци боравка, осуђен на двогодишњу затворску казну због поседовања дроге, па је Министарство унутрашњих послова наредило његову депортацију. У то време Антониссен још увек није нашао никакво запослење. У судском поступку у поводу жалбе против одлуке о депортацији поставило се питање може ли држава чланица депортовати особу која шест месеци након уласка није нашла запослење. Суд је у овом случају дао широко тумачење одредбе о слободном кретању радника јер је сматрао да оно подразумева право држављана друге државе да се крећу територијом друге државе чланице и да остану на тој територији ради тражења запослења. Међутим, Суд је закључио да национални прописи на основу којих особа може бити депортована ако није нашла запослење у року од шест месеци од уласка у земљу нису противни праву ЕЗ, осим ако може доказати да наставља са тражењем запослења и има стварне шансе да се запосли. Суд је истакао да се особи која тражи запослење у другој држави чланици мора дати разумно време потребно да се запосли, али и да државе чланице могу својим прописима ограничити ово раздобље.

Када је реч о једнаким могућностима запослења, Суд је у предмету *Комисија против Француске*⁷⁵ из 1973. године одлучио да је одредба француског прописа о поморском саобраћају на основу које одређени проценат чланова посаде мора бити француског држављанства супротна праву ЕЗ.

У случају *Sotgiu*⁷⁶ поставило се питање да ли је различита накнада за одвојеност од породице за особе које имају боравиште у Немачкој и особе које имају боравиште у другој држави чланици који својим запосленима даје Деутсцхе Бундеспост заправо представља дискриминацију запослених на основу држављанства, јер су запослени који имају боравиште у Немачкој добијали вишу надокнаду. Суд је навео да је такви случајеви стварно могу значити повреду одредби о једнаком поступању у смислу слободног кретања радника. Међутим, познато је начело права ЕЗ да се постојање посредне дискриминације, тј. ситуације када сврха националних правила није дискриминација на основу националности, али је учинак тих правила такав да доводи до фактичке дискриминације, може оправдати ако постоје објективни разлози. У овом случају то се може оправдати ако се виша накнада исплаћује особама које имају боравиште у Немачкој, које је удаљено од места запослења, због тога што се од њих очекује да се преселе у место запослења, док се то код особа које имају боравиште изван Немачке то не може очекивати.

У случају *Morson i Jhanjan*⁷⁷ из 1982. године, Суд је одлучио да држављани Суринама који су желели да дођу да живе код своје деце, холандских држављана немају

⁷⁴ 111/81, (1982.) ECR 1665.

⁷⁵ 167/73, (1974.) ECR 359.

⁷⁶ 152/73, (1974.) ECR 153.

⁷⁷ Предмети 35 i 36/82, (1982.) ECR 3723

самосталних права у смислу Уредбе, с обзиром на то да њихова деца никада нису радила у другој држави чланици па стога нису имала статус радника у смислу права ЕЗ.

У предмету *Saunders*⁷⁸ из 1978. године енглески суд је осудио особу за казнено дело крађе, па је према пресуди имала забрану уласка у Енглеску и Велс у периоду од три године. Када је ради тражења запослења, пре истека тог периода, ушла на наведену територију, изведена је поново пред суд, где се позвала на одредбе о слободном кретању радника у Заједници. Суд ЕЗ је навео да је реч о потпуно домаћој ситуацији у којој је суд применио меру према држављанину те земље чланице, којом је ограничио његово право слободног кретања као радника, а која има карактер мере која је предвиђена домаћим прописима и не може се применити правило о слободном кретању радника из ЕЗ.

У одлуци из предмета *Gebbard*⁷⁹ Суд ЕЗ широко тумачи појам пословног настањивања и наводи да тај институт омогућава држављанину Заједнице да стално и трајно учествује у привредном животу државе чланице која није држава чланица његовог порекла, придоносећи економском и социјалном прожимању унутар Заједнице у контрксту делатности samozапослених особа.

У предмету *Reyners*⁸⁰ Суд ЕЗ је први пут дао тумачење изузетка од примене правила о слободном пословном настањивању. Реунерс, холандски држављанин, рођен и одрастао у Белгији, стекао је белгијску титулу диктора права и положио одговарајуће испите како би постао адвокат. Међутим, према одредбама белгијског права, само је белгијски држављанин могао да се региструје као адвокат. Рејнерс је сматрао да је такав пропис супротан члану 43. УЕЗ па је покренуо поступак за процену усклађености белгијских прописа с правом ЕЗ. Током прописа су белгијска адвокатска комора и луксембуршка влада тврдили да је адвокатура професија која је изузета од примене одредаба о слободном пословном настањивању према члану 45. УЕЗ (спровођење службених овлашћења). Наиме, у Белгији на пример, адвокат може бити позван да у неком поступку учествује у својству судије. Луксембуршка влада је сматрала да се на обављање адвокатске професије може применити правило о спровођењу службених овлашћења и да се на тај начин избегне примена правила о слободном настањивању, с обзиром да је та професија нераскидиво повезана са судском делатношћу. Суд није прихватио овакво тумачење, већ је нагласио да појам спровођења службених овлашћења треба уско тумачити и да се мора радити о делатности која је на директан и специфичан начин повезана са обављањем службених овлашћења.

У предмету *Thieffry*⁸¹ радило се о белгијском држављанину који је имао белгијску титулу доктора права и био адвокат у Белгији. Он је своју диплому нострификовао при француском универзитету и испунио услове да би се регистровао као француски адвокат. Међутим, паришка адвокатска комора је одбила његов захтев за упис јер није имао образовање из подручја француског права. Суд ЕЗ је одлучио да, упркос томе што не постоје одговарајуће директиве, надлежна тела у држави чланици не могу оправдати одбијање уписа особе у адвокатски именик непостојањем француских квалификација ако су сведочанство и професионално искуство оцењени као једнако вредни. И у каснијим споровима, Суд је потврдио наведене одлуке.

⁷⁸ 175/78, (1979.) ECR 1129.

⁷⁹ C-55/94 (1995.) ECR I-4165

⁸⁰ 2/74 (1974.) ECR 631.

⁸¹ 71/76 (1977.) ECR 765.

У предмету *Vlassopoulou*⁸² радило се о грчкој адвокатици која је тражила упис у именик немачких адвоката, након што је у неколико година радила на овим пословима у Немачкој. Надлежна тела у Немачкој су одбила њен захтев јер није располагала потребним немачким квалификацијама. Суд ЕЗ је одлучио да надлежно тело у држави чланици мора узети у обзир сведочења, потврде и друге доказе о квалификацијама које је особа стекла ради обављања те професије у другој држави чланици, и то на начин да се упореде специјалистичко знање и способности које потврђују та сведочења, с једне стране, и знање и квалификације који се траже према националним правилима, с друге стране. Суд је дошао до закључка да чак и када не постоји дискриминација на основу држављанства, претпоставке чије испуњење захтевају надлежна тела у држави чланици могу имати за последицу спречавање држављана из других држава чланица да остварују своје право на слободно пословно настањивање. То је посебно случај ако национални прописи не узимају у обзир знање и квалификације стечене у другој држави чланици.

У случају *Morgenbesser*⁸³ Суд се позвао на своје пређашње одлуке у случајевима *Vlassopoulou* и *Fernandez de Bobadilla* рекавши да надлежно тело мора да испита да ли и у којој мери је знање потврђено дипломом стечено у другој држави чланици, као и квалификације и професионално искуство или искуство стечено у држави чланици у којој се жели остварити одређено право, задовољавају, макар и делимично, услове за приступ одређеној активности. У конкретном случају је било спорно да ли је супротна праву Заједнице одлука надлежног тела земље чланице да се одбије упис иматеља ваљане дипломе из друге државе чланице у адвокатску комору јер се не ради о дипломи коју је издао или потврдио универзитет те државе чланице. Суд је и овде закључио да је таква одлука супротна праву ЕЗ и навео да признање једнаке вредности дипломе може бити важно приликом уписа у адвокатску комору, али да у конкретном предмету није потребно вршити упоређење вредности диплома.

У предмету *Hocsman*⁸⁴ тужиоц је био лекар коме је надлежно француско тело одбило захтев за обављање делатности и који се позвао на одлуке суда из предмета *Влассопоулоу* и *Хаим*, где је Суд одлучио да надлежно национално тело у поступку провере да ли је задовољен услов одређеног периода праксе, као услова за обављање неког занимања, у конкретном случају стоматолога, мора узети у обзир и искуство стечено у другој држави чланици. Суд је одлучио да у ситуацији која није одређена директивом о узајамном признавању диплома, а чије обављање зависи од постојања дипломе или раздобља практичног искуства, надлежно тело мора узети у обзир све дипломе, потврде и друге доказе о формалним квалификацијама те особе и њено релевантно искуство, тако да се упореде специјализовано знање и способности које се потврђују знањем и искуством са знањем и квалификацијама које се захтевају на основу националних прописа.

Од наведених одлука разликује се одлука суда у предмету *Tawil-Albertini*.⁸⁵ Француски држављанин је стекао стоматолошку диплому у Либанону и касније је нострификовао у једној од земаља чланица Заједнице. Међутим, француске власти су одбиле његов захтев за обављање стоматолошке праксе у Француској. Тавил се позвао на чињеницу да је његову диплому признала једна од земаља чланица Заједнице и да из тог разлога

⁸² C-340/89 (1991.) ECR I-2357.

⁸³ C-313/01 (2003.) ECR I-13467.

⁸⁴ ?

⁸⁵ C-154/93, (1994.) ECR I-451.

француско тело неоправдано одбија његов захтев. Суд је одлучио да директива којом се утврђује узајамно признавање стоматолошких квалификација одређује само минималне стандарде, а да се признавање диплома, усавршавања и праксе у односу на државе које нису чланице Заједнице може уредити само двостраним споразумом између државе чланице и државе нечланице. Чињеница да је једна држава чланица признала диплому из неке државе нечланице, не обавезује другу државу чланицу да јој призна вредност, па се на такву диплому не може применити захтевана директива.

У предмету *Tennah-Durez*⁸⁶ била је спорна одлука француског надлежног тела које је одбило да одобри упис у регистар лекара особи која је у Алжиру дипломирао медицину, а којој је после у Белгији то школовање делимично признато као истовредно па је у тој држави стекла титулу доктора опште праксе. Француско тело позвало се на чињеницу да нису испуњени услови из Директиве 93/16 о признању диплома и других доказа о формалном образовању за лекаре. Суд је навео да, за разлику од бивше Директиве 89/48 према којој није постојало аутоматско признавање диплома, на основу Директиве 93/16 долази до аутоматског и безусловног признавања одређених диплома, према којој држава чланица не сме тражити испуњење неких других услова осим оних прописаних у наведеној директиви. Није битно колико је времена особа провела на образовању у држави која није чланица. Суд је навео да се образовање може стећи, макар то био и најдужи део образовања, у држави која није чланица ЕУ, ако је надлежно тело у држави чланици које је издало диплому вредновало то образовање стечено у држави нечланици и закључило да су испуњени услови за образовање лекара одређени поменутом директивом. Систем аутоматског признавања био би озбиљно угрожен ако би тело из друге државе чланице могло оцењивати је ли одлука о додели дипломе ваљана. Међутим, ако постоје нови докази који доводе у сумњу аутентичност дипломе или који упућују на непоштовање релевантних прописа, може се захтевати од надлежног тела из државе чланице да потврди аутентичност дипломе.

У предмету *Gebhard*,⁸⁷ немачки држављанин, уписан у именик адвоката у Штутгарту отворио је адвокатску канцеларију у Италији и служио се титулом адвоката иако није био члан италијанске адвокатске коморе, а његове квалификације нису биле признате у Италији. Миланска адвокатска комора је покренула поступак против њега, а он је се бранио тврдњом да се таквим поступком ограничава његово право пословног настањивања на основу члана 43. УЕЗ.

Суд се није сложио с тврдњом да се може сматрати да г. Гебхард има пословни настан једино ако је члан домаће адвокатске коморе, али је навео да обављање одређених самосталних занимања може бити условљено испуњавањем одређених претпоставки које се могу оправдати на основу „општег добра“. Примери таквих претпоставки су правила која се односе на организацију, квалификацију, титуле, професионалну етику, надзор и одговорност за уредно обављање делатности. У начелу, ако је обављање одређене делатности условљено испуњавањем одређених претпоставки у држави чланици домаћину, држављанин друге државе их мора испунити ако жели да се бави том делатношћу.

У овом предмету, најважнији део одлуке Суда односи се на дефинисање четири критеријума који морају бити задовољени да би националне мере којима се отежава

⁸⁶ C-110/01, (2003.) ECR I-6239.

⁸⁷ C-55/94 (1995.) ECR I-6239

или онемогућава спровођење основних слобода осигураних УЕЗ-ом биле у складу са правом ЕЗ. Такве се мере: 1) морају примењивати без дискриминације између домаћих и страних држављана; 2) морају се моћи оправдати императивним разлозима који су од општег интереса; 3) морају бити одговарајуће за постизање циља коме теже и 4) не смеју бити несразмерне, тј. не смеју ићи даље од онога што је потребно како би се тај легитимни циљ остварио.

У предмету *Knoors*⁸⁸ из 1979. године, холандски држављанин је намеравао да отвори водоинсталатерску радњу након што је у Белгији завршио обуку и стекао одређено искуство. Упркос томе што је постојала директива која хармонизује правила између држава чланица на овом подручју, холандска тела су донела одлуку да се госп. Кнорс не може позвати на ту директиву, будући да је холандски држављанин и жели да се настани у Холандији. Овде се поставило питање обрнуте дискриминације: да је водоинсталатер немачки држављанин, који је тамо стекао обуку и праксу, желео да се настани у Холандији, могао би да се позове на одредбу члана 43. УЕЗ и на меродавну директиву. Међутим, с обзиром да се ради о домаћем држављанину, надлежна холандска тела тумачила су да он нема на то право. Суд ЕЗ је међутим одлучио да госп. Кнорс има право да се позове на релевантну директиву, а ово тумачење било је засновано на правима која важе за слободно кретање роба, услуга и пословно настањивање. Кључно је, по мишљењу овог суда било то што је госп. Кнорс своје квалификације стекао у другој држави чланици, па би било у супротности са остваривањем основних слобода кретања у Заједници да држава чланица може ускратити својим држављанима које су постигли на основу правила о слободном кретању и пословном настањивању, на начин да су у другој држави чланици стекли своје квалификације. У овом предмету Суд је потврдио да се уредбе из УЕЗ које се односе на пословно настањивање и пружање услуга не могу применити на ситуације које су „унутрашњег карактера“. Међутим, члан 43. УЕЗ може се применити на ситуације као што је ова у предмету *Knoors* јер постоји међудржавни елемент.

У предмету *Bouchoucha*⁸⁹ француском држављанину који је стекао титулу киропрактичара било је у Француској забрањено обављање те делатности, будући да није стекао титулу доктора у Француској. Релевантне директиве 75/362 и 75/363 за подручје медицинске струке нису садржавале дефиницију делатности доктора, а нису постојали ни прописи на нивоу Заједнице који би се односили на киропрактичаре, свака држава чланица има право на регулисање обављања те делатности на свом терену, под условом да не дискриминише домаће и стране држављане.

У случају *Dona c/Montero* (13/76) потврђено је да из спортских разлога (а не економских) може бити легитимно ограничење слободe кретања, односно ангажовања спортиста других држава чланица на утакмицама на којима је укључена национална екипа једне земље. Али ван тог изузетка, клаузуле држављанства које би ограничавале број играча из других држава чланица у саставима професионалних спортских клубова у супротности су са комунитарним правом.

У случају *Bosman*⁹⁰, такође, призната је легитимност тзв. клаузула држављанства, које садрже спортске асоцијације (УЕФА), којима се из спортских, а не економских разлога, и изузетно, ограничава број професионалних спортиста (фудбалера у датом случају) из

⁸⁸ 115/78 (1979.) ECR 399.

⁸⁹ C-61/89 (1992.) ECR I-3551.

⁹⁰ CJCE, *Bosman*, 1995., 415/93

држава чланица које могу да наступају на сусретима (утакмицама) националних екипа различитих земаља.

У случају *Algonese*⁹¹ као посебан услов за заснивање радног односа у приватној банци у Болцану поставио се захтев у погледу двојезичности, тј. одговарајућег нивоа знање италијанског и немачког језика. Послодавац је одбацио пријаву кандидата Алдонезеа, пошто није доставио уверење о познавању оба језика, које је издавао одговарајући центар за учење језика у Болцану. Како је кандидат у одређеном временском периоду боравио у Аустрији, где је студирао, није стигао да полаже испите из језика у Болцану, али је зато прибавио и послао уверење о положеним језицима у Аустрији. Европски суд правде је, у предметним околностима, нашао да је послодавац повредио начело слободног кретања лица, јер уверење о одговарајућем познавању језика може бити прибављено и у другој држави чланици, што је услов за реализацију начела слободног кретања лица (радника).

⁹¹ C-281/98

ЗАКЉУЧАК

Постојање мера за ограничење слободе приступа запослењу грађанима из нових држава чланица значи да је основна идеја европских заједница да уједине људе и економије само половично достигнута. Због тога се поставља питање разлога којима се руководе старе државе чланице када намећу ограничења слободном кретању радника. На основу бројних анализа може се закључити да ограничења у запошљавању имају мали утицај на постојећу миграцију из нових држава чланица. Државе ипак прибегавају таквим мерама због забринутости коју изазива успорени економски развој, висока стопа незапослености и антиимиграциона осећања код њихових грађана.

Намера да се емигрира или жеља да се радије остане у домовини је под утицајем неколико чинилаца, као што су: језик, културалне препреке, лична забринутост због стања или промена у земљи, живот са породицом и пријатељима, везаност за имовину или такозвана административна „црвена трака“.

Могу се навести најмање три разлога у прилог уклањању ограничења која се сада примењују. Прво, то ће подстаћи осећање европског грађанства. Европски суд правде је нагласио да је грађанство Уније опредељено да буде основни статус држављана држава чланица и да грађани Уније треба да уживају иста права и обавезе. Слобода кретања образује најважнији део ових права. Наметнута ограничења слободи запошљавања доводе у питање логичну доследност са европским грађанством и прете да створе раздор међу грађанима ЕУ. Ово такође има и широк политички утицај, пошто су земље централне и источне Европе током 15 година прилагођавале своје економске и правне системе захтевима за чланство у ЕУ. Јачање европске интегранције и европског идентитета могуће је тако што ће се људима омогућити да слободно путују и раде унутар ЕУ, а подигуте препреке слабе прилику за стварање јединствене Европе.

Друго, слободно кретање радника је добро за економију. Из досадашњег искуства је јасно да се економски аргументи тешко могу користити да би оправдали прелазне периоде за приступ запослењу држављанима из ЕУ 8. Сасвим супротно, управо оне државе које су одлучиле да отворе своје границе после маја 2004 су имале користи од имиграције. Већина радника из држава ЕУ 8 је запослење нашла на пословима тешким за попуњавање и помогла је да се обезбеде суштинске службе, између осталог у здравственој нези, пољопривреди и туризму. Шведска, британска и ирска економија су имале позитивна дејства од миграције радника, док земље које су увеле ограничења код слободног кретања људи не могу да имају предности од имиграције. Иако је тачно да је ситуација на многим тржиштима рада Европе и даље тешка (нпр. Француска, Немачка) и да неки радници не могу да нађу посао, постоје са друге стране упражњена радна места у суштинским јавним службама која се не могу попунити (само у Француској око 250 000 радних места). Поред тога, могућност запошљавања стручно обучених радника из нових држава чланица је драгоцен и за економију и за друштво. Демографске промене (ниска стопа наталитета) и старење радне снаге такође подржавају идеју о отварању западног тржишта рада за раднике из централне и источне Европе.

Треће, очекује се да ће утицај укидања ограничења бити незнатан. Прогнозе тржишта рада које почивају на студијама или на веома дугорочним прогнозама економског развоја садашњих држава чланица и земаља кандидата не наговештавају брз и

драматичан пораст миграције. Процене наводе дугорочни миграциони потенцијал земаља кандидата од око 1% садашњег радног становништва (220 000). Подаци који су досад наведени потврђују да чак и оним државама чланицама које су потпуно (Шведска) или делимично (Велика Британија и Ирска) укинуле препреке за нове државе чланице не постоји „опасност“ од масивног уласка имиграната из централне и источне Европе, већ је заправо укупна миграција ка ЕУ15 била значајно испод процењеног 1% радног становништва држава ЕУ 8. Тако је после укидања рестриктивних мера у Шпанији миграција остала стабилна, док се само незнатно повећала у Португалији.

Да потпуна слобода кретања радника данас у ЕУ још увек није у потпуности остварена, показује постојање заштитних клаузула у спрозуму о приступању, законски захтеви ЕУ о признавању квалификација, као и захтев за поседовање довољних финансијских средстава код лица које тражи запослење.

ЛИТЕРАТУРА

1. Baldwin R., Wyplosz C. (2010), *Ekonomija evropskih integracija*, Data Status, Beograd.
2. Bercusson B. (1995) *European Labour Law*, 2nd edition, Cambridge University Press, London
3. Blanpain R. (2008) *European Labour Law - Eleventh revised edition*, Wolters Kluwer Law & Business, New York
4. Craig P., de Burca G. (2007) *EU Law: text, cases and materijals (Third Edition)*, Oxford University Press
5. de Grauwe P. (2004) *Економија монетарне уније.*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад.
6. de Haan J. et al. (2009): *European Financial Markets and Institutions*, Cambridge: CUP.
7. Hepple B., Veneziani B. (2004) *The Transformation of Labour Law in Europe, A Comparative Study of 15 Countries 1945-2004*, Hart Publishing
8. Јевтић М, Слобода кретања радника у Европској унији у светлу њеног проширења, Часопис за примену прописа Правна пракса, фебруар 2007., стр. 40-47
9. Јовановић М. (2005): *Европска економска интеграција*, Економски факултет, Београд
10. Кнежевић-Предић В, Радивојевић З. (2009) *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд
11. Лубарда Б. (2004) *Европско радно право*, ЦИД, Подгорица
12. Mathijsen P.S.R.F, (2004) *A Guide to European Union Law (Eighth Edition)*, Sweet&Maxwell, London
13. Neal L. and Barbezat D. (1998): *The Economics of the European Union and the Economies of Europe*, New York: Oxford University Press.
14. Новичић Ж. Слобода кретања људи у праву Европске Уније МП-1, феб. 2003., Vol. LV, бр. 1, стр. 57-88.
15. Обрадовић Г. Слобода кретања радника у Европској унији, Зборник радова Правног факултета у Нишу, XLIV/2004, стр. 237-266.
16. Петровић А. (2009) *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу – Центар за публикације, Ниш
17. Радивојевић З., Кнежевић-Предић В. (2008) *Институције Европске уније*, Свен, Ниш
18. Стојановић Б. (1997) *Тржишта рада и проблеми запослености у Европској унији*, Институт за европске студије, Београд
19. Томић М., Хорак Х, Шољан В., Пецотић Кауфман Ј. (2006) *Еуропско тржишно право*, Школска књига, Загреб

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. http://europa.eu/publications/statistics/index_hr.htm (приступљено фебруара 2014.)
2. http://europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?SMODE=2&ResultCount=10&Collection=EuropaFull&Collection=EuropaSL&Collection=EuropaPR&ResultMaxDocs=200&qtype=simple&DefaultLG=hr&ResultTemplate=%2Fresult_hr.jsp&page=1&QueryText=ogranicenja+kretanja+radnika&y=-38&x=-1084 (приступљено фебруара 2014.)

3. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=hr> (приступљено фебруара 2014.)
4. http://europa.eu/youth/hr/article/posao-u-europi-%E2%80%93-%C5%A1to-nas-%C4%8Deka-nakon-01-srpnja_hr (приступљено фебруара 2014.)
5. http://eupregovori.bos.rs/pregovaraacka-poglavlja/363/2014/01/13/2_-poglavlje---slobodno-kretanje-radnika.html (приступљено марта 2014.)
6. <http://scindeks.ceon.rs/article.aspx?query=ISSID%26and%267710&page=9&sort=8&stype=0&backurl=%2Fissue.aspx%3Fissue%3D7710> (приступљено марта 2014.)
7. <http://www.euractiv.rs/eu-i-zapadni-balkan/3256-hrvatska-potpisala-ugovor-o-pristupanju-eu-> (приступљено маја 2014.)