

Tomislav Dagen, mag. iur., doktorand  
Doktorska škola društveno-humanističkih znanosti  
Sveučilišta u Osijeku

Pregledni znanstveni rad  
UDK: 341.645:342.734(4-67EU)  
339.923:061.1(4-67EU)

## SUDSKI AKTIVIZAM SUDA EUROPSKE UNIJE U POGLEDU IZUZEĆA PRIMJENE ČL. 45. STAVKA 4. UFEU I HRVATSKI REALITET U PRIMJENI TAKVE PRAKSE –POVREDA SLOBODE KRETANJA RADNIKA?

**Sažetak:** Kada danas sagledamo Europsku uniju sa stajališta građanina države koja je postala punopravnom članicom Europske unije, nedvojbeno smatramo da smo takvim pristupanjem i punopravnim članstvom Republike Hrvatske u Uniju ispunili sve formalne i druge kriterije koji su bili potrebni za punopravnim članstvom. Ako se Europska unija sagledava kroz prizmu četiri gospodarske slobode: slobodu kretanja kapitala, roba, usluga i radnika, jasno je da se takva konstrukcija slobode mora u potpunosti implementirati u svakoj državi članici Unije kroz nacionalne zakone i druge pozitivne pravne propise kako bi se temeljni smisao nastanka Unije mogao u cijelosti realizirati. Upravo sloboda kretanja radnika i zapošljavanja državljana članica u javnim/državnim službama drugih država članica, Europska unija dala je nacionalnim zakonodavstvima određenu "slobodu" da zaštite određena radna mjesta i službe od nacionalne važnosti i sigurnosti. Kako se ne bi zlorabila dodijeljena "sloboda", putem Europskog suda pravde i njegovog sudskog aktivizma putem donesenih presuda državama članicama, a što se u konkretnom slučaju odnosi i na Republiku Hrvatsku, jasno je poslana poruka da se takva sloboda ne može na ekstezivan način tumačiti i samim time kršiti radna, socijalna i prava čovjeka. Kako je Republika Hrvatska preuzela ulaskom u Europsku uniju sve pravne obveze koje proizlaze iz takve Unije, nameće se pitanje je li u potpunosti hrvatski zakonodavni okvir i praksa izvršne vlasti harmonizirana s pravnim tekovinama i praksom Europskog suda pravde. Sagledavajući činjenično stanje stvari, jasno se nameću zaključci da u Republici Hrvatskoj postoji ili ekstezivno tumačenje u smislu odredaba o izuzeću slobode kretanja radnika u vidu zapošljavanja stranih državljana (državljana članica Europske unije) u javne/državne službe ili tijela javne vlasti nesvjesno i iz neusklađenosti postojeće pravne propise nisu podveli pod praksu i smjernice Europskog suda pravde.

**Ključne riječi:** Europski sud pravde, sloboda kretanja radnika, javna služba, hrvatsko zakonodavstvo, radna prava, ljudska prava

## 1. UVOD

Republika Hrvatska s danom 1. srpnja 2013. godine postala je punopravnom članicom Europske unije i europskog pravnog korpusa sa svim svojim pravima i obvezama. Nedvojbeno je da je samim ulaskom u takvu asocijaciju Republika Hrvatska preuzela obvezu štiti europsku pravnu praksu i temeljna načela na kojima je utemeljena Europska unija. Ako su sloboda kretanja kapitala, roba, usluga i radnika glavne vrednote i načela na kojima počiva Europska unija, Republika Hrvatska je kao i sve ostale članice preuzela obvezu čuvanja vrednota na kojima počiva Europska unija. Upravo preuzete vrednote reflektirale bi se u tome da je Republika Hrvatska dužna svojim pravnim poretkom kroz diobu vlasti omogućiti provođenje proklamiranih gospodarskih sloboda Europske unije i spriječiti bilo kakvu diskriminaciju u ostvarivanju takvih sloboda, odnosno dovesti do nemogućnosti kršenja navedenih sloboda čime bi ujedno i kršila određena radna, socijalna i ljudska prava. Kako se ovim radom želi obraditi samo jedna od gospodarskih sloboda, sloboda kretanja radnika u vidu zapošljavanja u javnim/državnim službama i ograničenjima u svezi sa zapošljavanjem na temelju državljanstva neke druge države članice Europske unije, postaviti će se hipoteza da u Republici Hrvatskoj pored preuzetih obveza o provođenju i utjelovljenju proklamiranih gospodarskih sloboda na kojima počiva Europska unija postoje ograničenja u primjeni slobode kretanja radnika i zapošljavanja državljana drugih zemalja članica Europske unije u javnim/državnim službama, te da takavo postupanje tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj ima "daljnje uporište u zaštiti nacionalnih interesa" pred europskom sudskom praksom i sudskim aktivizmom Europskog suda pravde. Ako konstitucionalizam definiramo kao skupinu načela koja služe upravljanju političkom zajednicom i to načela koja omogućuju ograničavanje vlasti, zaštitu temeljnih prava, postojanje neovisnog sudstva kao potpore ostvarivanju prava, slobodne izbore s općim pravom glasa, kao i učvršćivanje vladavine prava koja označava odsustvo arbitrarnosti i jednakosti svih pred zakonom<sup>1</sup>, primjer hrvatskoga zakonodavstva u vidu ograničavanja slobode kretanja radnika i zapošljavanje stranaca u pojedine segmente državne/javne službe u tom smislu je u kontradiktornosti s navedenim sadržajem konstitucionalizma, a sudski aktivizam u vidu primjene prakse Europskog suda pravde, makar on bio od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske, za sada po tom pitanju ne postoji. Neosporna je činjenica da se slobodna procjena ograničavanja u zapošljavanju stranaca u javnu/državnu službu od strane tijela javne vlasti Republike Hrvatske na ekstezivan način tumači takva ograničenja u slobodi kretanja radnika, a što za krajnju posljedicu ima i, pomalo na diskriminirajući način, ograničenje zapošljavanja stranaca, tj. državljana drugih zemalja članica Europske unije u državnu/javnu službu Republike Hrvatske. Takva zabrana u svom operativnom i sadržajnom smislu kao daljnju posljedicu po pojedinca može jedino reflektirati kroz povredu temeljnih gospodarskih sloboda Europske unije i pravne tekovine kroz radna, socijalna, a možemo reći ujedno i ljudska prava u Republici Hrvatskoj.

<sup>1</sup> Bačić, P. i Sarić, I.: Aktivizam Europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika, *Zbornik radova* Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2014., str. 27.

## 2. OGRANIČAVANJA KRETANJA RADNIKA U EUROPSKOJ UNIJI (OGRANIČAVANJA ZAPOŠLJAVANJA STRANIH DRŽAVLJANA U JAVNIM/DRŽAVNIM SLUŽBAMA)

Sloboda kretanja radnika unutar Europske unije propisano je odredbom članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske – UFUE (bivši članak 39. UEZ-a) koji je potpisan 13. prosinca 2007. godine, a stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine)<sup>2</sup>, te glasi:

1. Sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije.
2. Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja.
3. Podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda podrazumijeva pravo na:
  - (a) prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje;
  - (b) slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu;
  - (c) boravak u državi članici radi zapošljavanja sukladno odredbama koje uređuju zapošljavanje državljana te države utvrđenih zakonom i ostalim propisima;
  - (d) ostanak na državnom području države članice nakon prestanka zaposlenja u toj državi, pod uvjetima sadržanima u uredbama koje sastavlja Komisija.
4. Odredbe ovog članka ne primjenjuju se na zapošljavanje u javnim službama.

Iz navedene odredbe članka teksta Ugovora o funkcioniranju Europske unije omogućivanje slobode kretanja radnika unutar Europske unije u funkciji je stvaranja i jačanja sveobuhvatnog unutarnjeg tržišta rada i protoka ideja, znanja i sveopće konkurentnosti i dostupnosti u zapošljavanju građanina (građana) Europske unije unutar prostora Unije bez obzira na državljanstvo pojedine članice Unije. Ako je Europska unija u svojoj proklamiranoj zajedničkoj politici jačanja temeljnih sloboda (gospodarskih), kao što je sloboda kretanja radnika označila kao jedan od bitnih ciljeva socijalne politike i temelja na kojima počiva Europska unija od svog osnutka pa do današnjih dana, morali bismo stoga navesti da u smislu proklamacije toga važnu ulogu ima(o) i Europski sud pravde. Upravo kada se promatra razvoj prakse Europskog suda pravde u pogledu ograničavanja slobode kretanja radnika opravdanih razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja te u pogledu iznimke javne službe, neupitno je da se Sud odlučio za tzv. aktivističko djelovanje.<sup>3</sup>

Prema odredbi citiranog članka 45. stavka 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, sloboda kretanja radnika iznimno se ne odnosi za zaposlenje u javnoj službi, čime se omogućilo državama članicama Europske unije da određene poslove mogu "dodijeliti" samo za svoje državljanine. Države članice s pravom su smatrale da postoje određeni poslovi koji su po svojoj prirodi takvi da se na njih ne mogu primijeniti odredbe o slobodi kretanja radnika jer se odnose na izvršavanje javne vlasti ili zaštitu njezinih interesa. Možebitna je intencija država bila, kada su unosile navedenu odredbu članka u Ugovor o funkcioniranju Europske unije, ta da su one smatrale da se kod obavljanja poslova u javnoj upravi od domaćih državljana može kroz „domoljublje i pripadnost domovini“ više očekivati predanost i učinkovitost u obavljanju zadanih poslova. Također, kroz takvu odredbu iz članka Ugovora o funkcioniranju Europske unije može se zaključiti da države članice(a) time na neku ruku štite svoju suverenost i takve poslove dodjeljuju „lojalnim“ tj.

<sup>2</sup> Izvor: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

<sup>3</sup> Hartley T.C.: *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 83.

„odanim-domoljubnim“ državljanima. Upravo takva odredba i zaštita država da svoje državljanke, isključivo, zapošljava u javnim službama predstavljala je u odnosima među pojedinim članicama Europske unije točku spoticanja i utvrđivanja nesuglasica.

Kada govorimo o slobodi kretanja radnika unutar zemalja članica Europske unije, nastavno na ograničenja slobode kretanja radnika, a što je u nekoj vezi i povezano s takvom slobodom, postoji ograničenje slobode poslovnog nastana. Upravo člankom 51. Ugovora o funkcioniranju Europske unije je propisano:

„ Odredbe ovog poglavlja ne primjenjuju se u određenoj državi članici na djelatnosti koje su u toj državi članici, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu propisati da se odredbe ovog poglavlja ne primjenjuju na određene djelatnosti“.<sup>4</sup>

Iz navedenih odredaba članka 45. stavka 4. i članka 51. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a kako ne bi došlo do ekstezivnog tumačenja istog i poimanja javne/državne službe u pojedinim zemljama članicama, Europski sud pravde u najvećoj mjeri se pri donošenju svojih presuda, a tumačeći odredbe Ugovora o Europskoj uniji<sup>5</sup> i Ugovora o funkcioniranju Europske unije koristi(o) teleološkim načelom kojim bi tražio smisao i svrhu norme, a sve to radi traženja i dokazivanja opravdanosti postojanja i duha samog Ugovora o Europskoj uniji. O duhu i opravdanosti Ugovora najeklatantniji primjer u kojem Europski sud pravde traži navedeno je predmet 6/64 *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 585<sup>6</sup> u kojem navodi da „odredbe i duh Ugovora logično uskraćuju državama članicama mogućnost da daju prednost jednostranoj i naknadnoj mjeri pred pravnim sustavom koji su prihvatili na temelju reciprociteta“. Navedenim citatom dijela presuda, Europski sud pravde je pojam države, odnosno javne vlasti, eksplicitno na iznimno restriktivan način podredio prvotnom cilju zbog kojeg je nastala sama Unija, a to je da je time dao prostor tržišnim slobodama unutarnjeg tržišta Europske unije.

### 3. AKTIVIZAM EUROPSKOG SUDA PRAVDE KROZ PRESUDE KOJIMA DEFINIRA JAVNU SLUŽBU I IZUZEĆA OGRANIČAVANJA ZAPOSŁJAVANJA STRANIH DRŽAVLJANA U JAVNE SLUŽBE

Kao što smo naveli u ranijem dijelu ovog rada, razvidno je da je Europski sud pravde svim svojim pravnim shvaćanjima koje je unosi u izreke pa i u obrazloženja donesenih presuda nastojao u njima održati i uspostaviti duh i cilj osnutka Europske unije, odnosno u presude implementirati stvarne razloge nastanka takve zajednice (unije). Kako bi održao „duh“ i cilj osnutka Europske unije, Europski sud pravde je upravo smatrao da države ne bi trebale ekstezivnim pristupom ili restrikcijom slobode kretanja radnika štiti svoje tržište rada, a poglavito ona radna mjesta koja bi bila rezervirana za vlastite državljanke. Upravo stoga Europski sud pravde odredbe o slobodi kretanja radnika, odnosno ako ćemo govoriti u ovom radu o ograničenjima slobode kretanja radnika u vidu zapošljavanja u javnim službama, pojašnjavao je sudskom praksom i svojim tumačenjima preuzeo aktivnu ulogu čuvara vrijednosti na kojima je i nastala Unija. Takvim činom Sud se definitivno odlučio za tzv. aktivističko djelovanje odnosno sudski aktivizam u ostvariva-

4 Izvor, <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

5 Ugovor o Europskoj uniji ili Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007. godine, stupio na snagu 01. prosinca 2009. godine/konsolidirana verzija objavljena u službenog Glasniku Europske unije C 326 od 26. 10. 2012. godine, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>

6 Predmet 6/64 *Flaminio Costa v. ENEL* (1964) ECR 31.

nju i proklamaciji vrednota na kojima je uspotavljena Unija. Kako bismo mogli u potpunosti razumjeti što znači sudski aktivizam morali bismo navesti; „Sudski aktivizam nastaje onda kad se sudovi više ne brinu samo za presuđivanje pravnih sporova, već im je cilj stvaranje društvene politike, čime oni zahvaćaju mnogo više ljudi nego je to slučaj u rješavanju pojedinačnog slučaja“.<sup>7</sup>

Takvim aktivističkim pristupom ili djelovanjem, Europski sud pravde odlučio se za omogućavanje slobode kretanja radnika čime bi se u potpunosti ostvarila funkcija stvaranja i jačanja unutarnjeg tržišta rada, a ujedno bi se u potpunosti realizirali ciljevi proklamirane socijalne politike Europske unije na koju se poziva od svojeg osnutka.<sup>8</sup> Upravo, kao što je i navedeno u ranijem dijelu teksta, iz teleološkog načela, Eurpski sud pravde donosio je presude kojima je restriktivno tumačio javnu službu, a kako bi ostvario krajnji cilj u vidu slobode kretanja radnika i zapošljavanja u njima bez obzira na državljanstvo bilo koje države članice. U smislu navedenog Europski sud pravde je u donesenoj presudi u predmetu *Sotgiu*<sup>9</sup> jasno dodijelio ulogu budućeg definiranja dosega iznimke zapošljavanja u javnoj službi. U istoj presudi Sud objašnjava kako se pravne definicije državnih/javnih službenika različito definiraju u nacionalnim zakonodavstvima zemalja članica, a što u svom tekstu „Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector govori i Ziller Jycques“.<sup>10</sup> Kako bi se upravo svela ta različitost u definiranju državnih/javnih službenika kao i samih službi, a ujedno i tumačenja ograničenja u slobodi kretanja radnika u europskom teritorijalnom korpusu, u ovom dijelu rada izdvojiti ćemo posebice dvije povijesne presude Europskog suda pravde koje su ne samo slobodu kretanja radnika, nego i poimanje određene zaštite ljudskih prava u vidu jednakog radnopravnog statusa građanina Europske unije prilikom zapošljavanja u javne/državne službe podigli na višu razinu društvene odgovornosti i svijesti. U prvotnom slučaju u predmetu *Commission v Belgium*<sup>11</sup> povodom tužbe radi utvrđenja je li Kraljevina Belgija povrijedila obveze koje proizlaze iz članka 48. stavka 4. Ugovora o EEZ-u,<sup>12</sup> kao i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68. od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice, namećući uvjet državljanstva za pristup radnim mjestima koja nisu obuhvaćena člankom 48. stavkom 4. Ugovora o EEZ-u, Sud je u točki 7. Uredbe eksplicitno definirao radna mjesta u javnim službama i naveo da su to „radna mjesta u smislu članka 48. stavka 4. Ugovora ona koja su povezana s posebnim djelatnostima javne službe u mjeri u kojoj joj je povjereno izvršavanje javnih ovlasti i odgovornost za zaštitu općih interesa države u što moraju biti uključeni

7 Bačić, A.: O sudskom aktivizmu ili političkoj ulozi sudova,, Politička misao, Vol XXXV, (1998.), br. 2, str. 94

8 Bačić, P., Sarić, I. loc. cit.

9 Predmet C-152-73 *Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost* [1979] ECR 153.

10 Više o autoru teksta i samom tekstu vidi u Online Journal on free movement of workers within the European Union No 2., Luxembourg Publications Office of the European Union, 2011., str. 12. i 13.

11 Predmet C -149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1982] ECR 1845.

Napomena: prva presuda donesena je 17. prosinca 1980. g. te u njoj Sud navodi da podaci iz spisa predmeta, kao i oni koje su stranke dostavile tijekom pisanog i usmenog postupka, ipak nisu dopustili Sudu da sa sigurnošću utvrdi stvarnu narav dužnosti koje su svojstvene dotičnim radnim mjestima kao i koja od tih radnih mjesta ne ulaze u područje prethodno navedenog članka 48. stavka 4. Sud je stoga pozvao stranke da ponovno razmotre sporno pitanje vodeći računa o načelima tumačenja koja je definirao Sud i uzimajući u obzir posebnosti svakog radnog mjesta. U izreci presude od 17. prosinca 1980. navodi se sljedeće: „Komisija i Kraljevina Belgija ponovno će razmotriti predmet spora u svjetlu pravnih ocjena iznesenih u ovoj presudi i izvjestiti Sud o ishodu tog razmatranja prije 1. srpnja 1981. Sud će donijeti konačnu odluku nakon tog datuma.“ Komisija i Kraljevina Belgija, ne mogavši se složiti o jedinstvenom izvješću koji bi zajednički podnijele Sudu, dostavile su, nakon produljenja roka od 1. srpnja 1981., dva odvojena izvješća. Iz tih izvješća proizlazi da i dalje postoji spor između stranaka o pitanju spadaju li radna mjesta, imajući u vidu pravne ocjene sadržane u presudi od 17. prosinca 1980., u cijelosti ili djelomično u ona na koja se primjenjuje pridržaj iz članka 48. stavka 4. Ugovora. Međutim, među strankama više nema razilaženja u pogledu naravi događaja i odgovornosti koje sadržava svako od spornih radnih mjesta, koja su u osnovi opisana na jednak način u dvama izvješćima

12 Izvor, [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUgovori/11957E\\_Ugovor\\_o\\_osnivanju\\_EEZ-a\\_hrv.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUgovori/11957E_Ugovor_o_osnivanju_EEZ-a_hrv.pdf)

interesi mjesnih vlasti kao što su javne službe“. Iz iste presude Sud je smatrao da je suprotno načelu zabrane diskriminacije uvjetovati zapošljavanje državljanstvom Kraljevine Belgije, te da se ne može opravdati odredbom stavka 4. članka 48. Ugovora u EEZ-u za radna mjesta poput vozača lokomotiva, lučkih radnika, skretničara u nacionalnim željeznicama te mjesta medicinskih sestara, noćnih čuvara, vodoinstalatera, stolara, električara, vrtlara i slično.

Kako zemlje članice tadašnje Europske ekonomske zajednice ne bi zauzele formalistički pristup u tumačenju odredbe članka 48. stavka 4 Ugovora o EEZ-u (kasnije članka 45. stavka 4 Ugovora o funkcioniranju Europske unije), Europski sud pravde je smatrao da treba ispitati svako pojedinačno radno mjesto gdje se državljanstvo smatra spornim pitanjem.<sup>13</sup> Kako bi Sud mogao u daljnjoj svojoj praksi nedvojbeno jasno definirati izuzeća od ograničenja slobode kretanja radnika i od ograničavanja zapošljavanja u javnim/državnim službama, Europska komisija je s ciljem potvrđivanja same prakse Suda 1988. godine izdala priopćenje pod nazivom „Sloboda kretanja radnika i pristup zaposlenju u javnim službama država članica“<sup>14</sup> koje se odnosi na četiri poslovna sektora: odgovorna tijela za administrativne komercijalne usluge, usluge javne zdravstvene skrbi, prosvjetne usluge i istraživanja u civilne svrhe radi otvaranja javnih službi, odnosno lakšeg pristupa navedenim službama državljanima drugih država članica Europske ekonomske zajednice. Nadalje, u smislu boljeg shvaćanja i pridonošenju jačanju sudskog aktivizma Europskog suda pravde, nedvojbeno je u korist toj praksi išlo i još jedno priopćenje Europske komisije pod nazivom „Sloboda kretanja radnika – postizanje potpunih prednosti i potencijala“<sup>15</sup> gdje je Komisija zauzela kritičniji stav glede tumačenja ograničenja zapošljavanja u javnim službama nego iz prethodnog priopćenja Komisije iz 1988. godine. U navedenom priopćenju Komisija navodi da su se prije radna mjesta poput onih u ministarstvima, regionalnim ili lokalnim vlastima, središnjim bankama i drugim javnim tijelima koja se bave pripremom pravnih akata, njihovom implementacijom, praćenjem njihove primjene i nadzora nad podređenim tijelima, opisivala općenito te da je stoga riječ o poslovima koja su potpadala pod iznimku odnosno ograničavanja zapošljavanja stranih državljana. U novom priopćenju Komisija smatra da se iznimka ne odnosi na sva gore navedena zanimanja u tom području, te navodi da se mjesto službenika koji pomaže u pripremi donošenja odluke o izdavanju građevinskih dozvola ne smije ograničiti pristup državljanima drugih država članica na temelju odredaba koje dozvoljavaju ograničavanje zapošljavanja u takvim službama (članak 48. stavak 4. Ugovora). Ipak u samom tekstu priopćenja Komisija navodi iznimke za posebne funkcije države i njezinih tijela, kao što su oružane snage, policija i druge snage za održavanje reda, pravosuđe, porezne vlasti i diplomacija, ali već u istom tekstu navodi da unutar tih službi ne mogu biti uključena sva radna mjesta, kao npr. Upravni poslovi, poslovi tehničkog savjetovanja i poslovi održavanja.

Upravo, a nastavno na dosadašnja priopćenja Komisije, ona je 2010. godine u radnom dokumentu pod nazivom „Sloboda kretanja radnika u javnom sektoru“<sup>16</sup> eksplicitno ponovila i naglasila stajališta Suda izražena u predmetima protiv Belgije, kao i u presudi *Marina Mercante Espanola*

13 O tome više piše Novak, S.: Dopustiva ograničenja slobode kretanja radnika u interpretaciji Suda Europske unije, *Zagrebačka pravna revija*, Elektronički časopis poslijediplomskih studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, svezak 2, br. 2, (2013.), str. 227.

14 Izvorni naziv, Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of Member States-Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC-Treaty OJ C-72/2 of 18.3.1988. O tome više, vidi, EUROPEAN COMMISSION Brussels, 14.12.2010 SEC(2010) 1609 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Free movement of workers in the public sector.

15 Communication from the Commission, Free movement of workers – achieving the full benefits and potential, COM (2002) 694, Brussels, 11.12.2002.

16 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Free movement of workers in the public sector, Brussels, 14.12.2010., SEC(2010) 1609 final

(C-405/01), te navodi kako radna mjesta navedena u ranijim priopćenjima ne moraju biti iznimka i obveza, već samo mogućnost da države članice ista radna mjesta mogu nesmetano otvoriti za državljane drugih država članica koliko god žele.

Slijedom navedenih odredaba i samog djelovanja Europskog suda pravde kroz već sad povijesne predmete, treba navesti da se Sud nije priklonio institucionalnom pristupu iznalaženja rješenja u donošenju presuda, a što su zahtijevale države članice, već je upravo svojim aktivizmom i odlučnošću u obrani duha osnutka novonastale zajednice uveo, mogli bismo reći, u zaštitu ljudskih prava novinu koja ograničava svojevrijedno postupanje zemalja članica u imeplemtaciji osnovnih ideja zbog kojih je i nastala Europska ekonomska zajednica, a potom Europska unija. Treba napomenuti da se Europski sud pravde kroz donesene presude nije upuštao u formalnu izradu nekog popisa radnih mjesta koja bi, odnosno ne bi, potpadala pod iznimku javne/državne službe, a što u prilog tome ide i samo mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancini u predmetu *Commission v. France*<sup>17</sup> gdje on utvrđuje kako bi izrada takvog popisa zaposlenja koja bi potpadala pod navedenu iznimku bila gotovo nemoguća, ali da bi se u svakom slučaju moglo raditi o zaposlenjima vezanima uz politiku, obranu države ili administraciju pravosuđa.<sup>18</sup> Nadalje, kroz svoj aktivistički pristup, Sud je u predmetu *Commission v. Italy*<sup>19</sup> naveo da radna mjesta istraživača u Nacionalnom istraživačkom centru Italije ne mogu potpasti pod iznimku, a poglavito je to naglasio u predmetu *Bleis*<sup>20</sup> gdje povodom prethodnog pitanja nije dopustio da se pod iznimke javne službe podvede i radno mjesto srednjoškolskih učitelja. U svom obrazloženju iz presude Sud je ponovio da bi radno mjesto potpadalo pod iznimku, takvo radno mjesto uključuje neposredno ili posredno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i dužnostima namijenjenih zaštiti općih interesa države ili drugih javnih vlasti.

Upravo, presuda Europskog suda pravde u predmetu *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española v Administración del Estado*<sup>21</sup> mogli bismo reći da je od povijesnog značenja zato što je usko interpretirao koncept države i javne vlasti, a sve kako bi proširio slobodu kretanja radnika. U ovom predmetu riječ je o tome da je Španjolska zakonom rezervirala dužnosti kapetana i prvog časnika brodova španjolske trgovačke mornarice samo za španjolske državljane. Takva zabrana ograničava slobodu kretanja radnika budući da diskriminira s obzirom na državljanstvo. Španjolska se, kako bi opravdala tu diskriminatornu mjeru pozvala na iznimku javne službe iz čl. 39(4) Ugovora o EZ-u. Kako tvrdi španjolska Vlada, kapetani i prvi časnici imaju javne ovlasti (ovlasti bilježnika, matičara i javne vlasti) što opravdava spomenutu zabranu zapošljavanja državljana drugih država članica na te položaje. Kako bi Sud ostao pri svojoj praksi, aktivističkim pristupom, u presudi napominje da se pozivanjem na iznimku od slobode kretanja radnika na koju se poziva Španjolska ne može opravdati samo na osnovi da su prava koja se obnašaju da temelju ovlasti koje dodjeljuje javno pravo, nositeljima navedenih dužnosti dodijeljena nacionalnim pravom, već se ona moraju koristiti redovito da bi im se priznao status iznimke koja ograničava slobodu kretanja radnika. Kapetanu i prvom časniku obavljanje javnih ovlasti predstavlja tek mali dio njihovih aktivnosti, odnosno obnašanja dužnosti zastupanja države pod čijom zastavom brod plovi. Neosporno je, stoga, da se takvom interpretacijom osnivačkog ugovora

17 Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancinija u predmetu C-307/84 Commission of the European Communities v. French Republic [1986] ECR 1725 od 15. travnja 1986. godine.

18 Novak, S., op.cit. str. 228.

19 Predmet C-225/85 Commission of the European Communities v. Italian Republic [1987] ECR 2625 od 16. lipnja 1987. godine.

20 Predmet C-4/91 Annegret Bleis v. Ministère de l'Éducation Nationale [1991] ECR I-05627 od 27. studenog 1991. godine.

21 Predmet C-405/01 Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola v. Administración del Estado [2003] ECR I-10391 od 30. rujna 2003. Godine.

ra Europski sud pravde ograničio doseg primjene odredbe o izuzeću slobode kretanja radnika na ono što je strogo nužno za zaštitu interesa država članica koja ta odredba prepušta na zaštitu samih država članica, te da takav interes ne može biti ugrožen time ako se takve ne (redovite) i sporadične javne ovlasti dodijele temeljem javnog prava pojedine zemlje članice državljanima drugih država članica.

#### 4. HRVATSKI REALITET U PRIMJENI PRAVNE PRAKSE EUROPSKOG SUDA PRAVDE U VIDU PRIMJENE ČLANKA 45. STAVKA 4. UGOVORA O FUNKCIONIRANJU EUROPSKE UNIJE

Pristupanjem Republici Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije za hrvatsko zakonodavstvo i sudsku praksu značilo je usklađivanje i harmoniziranje postojećeg pravnog sustava i pravne prakse s pravnim tekovinama na kojima počiva Europska unija. Ako sagledamo činjenicu da svi normativni akti doneseni od strane raznih tijela Europske unije, kao i usvojena sudska praksa Europskog suda pravde od svojeg osnutka, teži k jedinstvenom cilju zbog kojeg je i osnovana takva Unija, a to je jedinstvena gospodarska sloboda unutar zemalja članica. Republika Hrvatska u svom formalno-zakonodavnom smislu kao i u provedbenom smislu nije se još u potpunosti harmonizirala i uskladila s takvim tekovinama koje je u najvećoj mjeri provodio putem presuda i aktivističkog pristupa očuvanja primarnih ciljeva osnutka Europske unije i sam Europski sud pravde. Postavlja se stoga pitanje, nije li takva neusklađenost i neharmonizacija pravnih propisa s pravnom stečevinom Europske unije čimbenik povrjede radnih, socijalnih, ekonomskih, a mogli bismo reći i ljudskih prava. Ako utvrdimo da je člankom 44. Ustava Republike Hrvatske<sup>22</sup> propisano „da svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe“, kao i to da svatko ima pravo na rad, postavlja se pitanje ograničava li time Ustav Republike Hrvatske prava državljanima drugih država članica Unije da se zapošljavaju na sva radna mjesta u javnim/državnim službama u Republici Hrvatskoj. Kako u Republici Hrvatskoj imamo pojmove javne službe, državne službe, kao tijela koja se izravno financiraju iz Državnog proračuna Republike Hrvatske, i u koja bi sukladno navedenoj ustavnoj odredbi trebala biti dostupna svim građanima, neophodno je navesti definicije javne službe „kao pojam koji se često koristi u javnosti kad se ukazuje na obavljanje određenih djelatnosti od javnog interesa, a koje su nužne za svakodnevni život građana“.<sup>23</sup> U skladu s definiranim pojmom javnih službi, u Republici Hrvatskoj, Zakonom o državnim službenicima<sup>24</sup> jasno je člankom 3. stavcima 1., 2. i 3. propisano sljedeće;

„(1) Poslove u državnim tijelima obavljaju državni službenici i namještenici.

(2) Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona.

(3) Državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske, računovodstvene i slične poslove.“

22 Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10

23 Klarić, M. i Nikolić, M.: Ustrojstvo javnih službi u europskom pravnom poretku, *Zbornik radova* Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2011., str. 89.

24 „Narodne novine“, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13

Nadalje, istim zakonom, člankom 48. stavkom 1. podstavkom 4. je propisano da „osoba koja se prima u državnu službu mora imati hrvatsko državljanstvo“, a stavkom 2. istog članka propisano da „Za prijam u državnu službu osobe koja je strani državljanin ili osobe bez državljanstva, pored ispunjavanja uvjeta propisanih posebnim zakonom, potrebno je prethodno odobrenje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose“.<sup>25</sup> Iz takvih pozitivnih pravnih propisa koji su na snazi u Republici Hrvatskoj i u kojima se propisuju uvjeti prijema u državnu službu, objavljuju se javni natječaji javnih/državnih tijela vlasti u kojima se za radna mjesta iz teksta natječaja navodi, odnosno uvjetuje da za prijavu na natječaj pristupnici moraju priložiti preslik domovnice ili neki drugi dokaz o državljanstvu<sup>26</sup>. Na osnovi navedenog, postavlja se pitanje predstavlja li radno mjesto iz dosadašnjih tekstova objavljenih natječaja za radno mjesto više medicinske sestre/tehničara, skladištara gotovih proizvoda, sirovina i goriva radno mjesto koje permanentno i trajno obavlja dodijeljene javne ovlasti i stoga se na to mjesto mogu zaposliti samo lojalni građani Republike Hrvatske, tj. hrvatski državljani<sup>27</sup>, a koji bi stoga u najvećoj mjeri štitali interese države i njezinih građana. Također, ako pogledamo javni natječaj za prijam u državnu službu na neodređeno vrijeme Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture od 8. svibnja 2014. godine za radno mjesto *kapetan ispostave II. vrste u Lučkoj kapetaniji Zadar, Upravi za sigurnosti plovidbe* u kojem je navedeno da su uz prijavu, kandidati, između ostalog, dužni priložiti i dokaz o hrvatskom državljanstvu (preslika osobne iskaznice, vojne iskaznice, putovnice ili domovnice)<sup>28</sup>, razvidno je da je takav natječaj i uvjeti za zapošljavanje na navedeno radno mjesto najeklatantniji primjer hrvatskog realiteta viđenja presude Europskog suda pravde u predmetu *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española v Administración del Estado*.

Iz takvog teksta natječaja, kao i ostalih objavljenih natječaja postavlja se pitanje da li hrvatsko zakonodavstvo ne razlučuje javnu/državnu službu i radna mjesta u njima sukladno pravnoj praksi Europskog suda pravde koji je na primjerima presuda na nedvojen način dao smjernice državama članicama u pogledu izuzeća primjene članka 45. stavka 4. UFUE, odnosno da li hrvatsko zakonodavstvo i tijela javne vlasti smatraju da su sva radna mjesta i položaji u tijelima javnopravne ovlasti (javnim službama/državnim službama) takva na kojima se permanentno i trajno sudjeluje u obavljanju dodijeljenih javnih ovlasti. Upravo, hrvatski realitet u smislu navedenog možemo sagledati i kroz Odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske 8/1997. od 18. prosinca 1997. godine<sup>29</sup> koji određuje kriterije za poimanje tijela državne vlasti tako što dodjeljuje pasivnu legitimaciju tijelu državne vlasti (mogućnost da bude tuženik), a ne službenoj osobi koja je zaposlena u takvoj službi.

25 Ibidem

26 Primjer natječaja objavljenog 9. travnja 2014. godine u „Narodnim novinama“, br. 45./2014. u kojemu je objavljen natječaj za 1. informatičkog suradnika-radno mjesto I. vrste u Glavnom tajništvu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske. U tom natječaju propisano je da kao potrebnu dokumentaciju uz prijavu treba podnijeti i dokaz o hrvatskom državljanstvu (preslik osobne iskaznice, vojne iskaznice, putovnice ili domovnice).

27 Primjer natječaja objavljenog 31. siječnja 2014. godine u „Narodnim novinama“ br. 12/2014. u kojemu je objavljen javni natječaj za prijem službenika u državnu službu na neodređeno vrijeme u Ministarstvo pravosuđa, uprava za zastvorski sustav, Kaznionica i zatvor u Šibeniku na radno mjesto: računovodstveni referent – skladištar gotovih proizvoda, sirovina i goriva, medicinska sestra/tehničar, medicinski tehničar/sestra. U istom natječaju propisano je da su uz prijavu kandidati dužni priložiti pod točkom 7. preslik domovnice, te ukoliko osoba koja nije podnijela pravovremenu i urednu prijavu ili ne ispunjava formalne uvjete iz natječaja, ne smatra se kandidatom prijavljenim na natječaj te se toj osobi dostavlja pisana obavijest u kojoj se navode razlozi zbog kojih se ne smatra kandidatom prijavljenim na natječaj.

28 Javni natječaj za prijam u državnu službu na neodređeno vrijeme Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture od 8. svibnja 2014., Izvor, <http://www.mppi.hr/default.aspx?id=4689>

29 O presudi Vrhovnog suda u kojoj je pasivnu legitimaciju u tužbi dodijelio državnoj službi, a na službenoj osobi zaposlenoj u tijelu državne vlasti, vidi na [http://www.iusinfo.hr/LegisRegistry/Content.aspx?SOPI=VSRH1997GzB8A2&Doc=VRHSUD\\_HR](http://www.iusinfo.hr/LegisRegistry/Content.aspx?SOPI=VSRH1997GzB8A2&Doc=VRHSUD_HR)

Hrvatsko pristupanje Europskoj uniji i postankom ravnopravne članice takve Unije nije za sobom povuklo i potrebnu razinu pravne prakse Europskog suda pravde kao izvorište materijalnoga prava koji je upravo svojim aktivističkim pristupom pomicanja granica tumačenja dodijeljenih javnih ovlasti na pojedinim radnim mjestima htio izbjeći jednostrana i subjektivna ponašanja država gdje bi ona određena radna mjesta i službe rezervirala samo za svoje državljanje.

Nepoznavanje ili nedostatak vremenskog okvira za zakonodavnu i izvršnu vlast nije argument za nepokretanje harmonizacije i usklađivanja postojećih pravnih normi sa smjernicama Komisije i praksom Europskog suda pravde. Liberalizacija i protok rada i radnika trebalo bi upravo kroz zakonodavne i ostale provedbene okvire zaštititi temeljne vrednote na kojima počiva Europske unija. Jednostrano gledanje hrvatske zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti predstavlja dodatni argument za što hitnijim postupanjem, jer ovakva zaštita nacionalnih, državnih ili nekih drugih interesa svodi se na puku povredu gospodarskih, ekonomskih, socijalnih, radnih i ljudskih prava. Nadalje, hrvatski sudski aktivizam, a prvenstveno misleći na Ustavni sud Republike Hrvatske u smislu provedbi pravne prakse Europskog suda pravde o pitanju izuzeća od primjene članka 45. stavka 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u dosadašnjem svom djelovanju od samog pristupanja Europskoj uniji nije imao u smislu navedenog aktivnost i svojevrsni pristup tome. Stoga se nameće prvenstveno pitanje ne postoji li od strane tijela vlasti i drugih državnih/javnih tijela aktivni impuls koji bi pokrenuo usklađivanje postojećih pravnih propisa s pravnom praksom Europskog suda pravde i smjernice Europske unije kroz sve mehanizme koji su propisani kad se mijenja određeni zakon. Sudski aktivizam u vidu tumačenja postojećih pravnih propisa s praksom Europskog suda pravde kroz prizmu djelovanja općinskih i županijskih sudova, kao i upravnih sudova u smislu tumačenja odredbi Zakona o državnim službenicima koje se odnose na prijam u državnu službu hrvatskih državljana nije se dogodio, stoga o sudskom aktivizmu na ovoj razini ne možemo govoriti. Ako uzmemo u obzir činjenicu o nadležnosti postupanja Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>30</sup>, morat će doći do postupanja u smislu harmonizacije navedenih odredaba s praksom Europskog suda pravde, jer dosadašnjim djelovanjem i svakodnevnom primjenom postojećih pravnih propisa koji uvjetuju zapošljavanje u javnim/državnim službama definitivno se ne može zaključiti da je Republika Hrvatska dio Europske unije u kojoj je sloboda kretanja radnika jedna od temeljnih vrednota i temelja na kojima počiva takva Unija.

## 5. ZAKLJUČAK

Članstvom Republike Hrvatske u Europskoj uniji implementacija pravnih, političkih i drugih vrjednosti na kojima počiva suvremena Europa nije se u potpunosti dogodila u hrvatskom zakonodavnom okviru, te samim time harmonizacija hrvatskoga zakonodavnog korpusa s pravnim načelima i pravnom praksom Europskog suda pravde je i dalje nužna kako bismo mogli biti u potpunosti „punopravna“ članica Europske unije. Svakim danom možemo vidjeti daljnje posljedice takve neusklađenosti, odnosno mogli bismo reći nepripremljenosti i nespremnosti prihvaćanja obveza i smjernica koje nam proizlaze iz takvog članstva. Ako sagledamo samo jedan segment hrvatskoga pravnog korpusa kroz prizmu odredaba slobode kretanja radnika, tumačenja izuzeća slobode kretanja radnika i ograničavanja slobode kretanja radnika, jasno nam činjenice ukazuju da kao pravna država i država utemeljena na vladavini prava kršimo slobodu kretanja radnika u vidu zapošljavanja stranaca-državljana drugih zemalja članica Unije, u javnu/državnu službu po

<sup>30</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, „Narodne novine“, br. 99/99., 29/02. i 49/02.

postojećim pravnim propisima. Zaključak takvog kršenja prava vjerojatno ne možemo podvući pod mišlju da takva radna mjesta trebaju upotpuniti „domoljubni i lojalni državljan“ i da stoga postoji određena doza nepovjerenja prema strancima u njima, već takvo postupanje možda možemo sagledati kroz ekstenzivno tumačenje članka 45. st. 4. UFEU ili nedovljno poznavanje pravne prakse Europskog suda pravde koji je decidirano državama članicama dao smjernice u daljnjem postupanju glede izuzeća ograničenja primjene slobode kretanja radnika, tj. nepotpadaanja pod navedeni članak i stavak. Ako je Europska unija promatrana kroz teleološki pristup imala za cilj gospodarske slobode i da su takve slobode ujedinile sve zemlje članice, sporošću i neaktivnim pristupom hrvatskoga zakonodavstva, predlagatelja zakona i propisa i neprimjenom prakse samog Suda nedvojbeno se mogu takvim stavom kršiti radna, socijalna i ljudska prava u Republici Hrvatskoj. Javna/državna služba može biti ograničenje od primjene slobode kretanja radnika time što će se zaštititi pojedina radna mjesta i pojedine službe unutar nje, ali takvo ograničenje ne smije biti u potpunosti tako ekstenzivno tumačeno time što će se za sva radna mjesta u unutar njih tražiti hrvatsko državljanstvo i dokaz o tom kao preduvjet za zasnivanje radnog odnosa. Sudski aktivizam Ustavnog suda, u dosadašnjem djelovanju, od pristupanja Republici Hrvatske u punopravno članstvo Europskoj uniji, ne postoji, kao i pravna praksa koja bi jasno dala smjernice državnim tijelima prilikom objave natječaja i prijama u javnu službu.

Ipak, a kako ne bismo mogli govoriti da u potpunosti postoji rezerva prema zapošljavanju stranih državljana (državljana država članica Europske unije) u javni sektor u Republici Hrvatskoj i da se zapošljavanjem s vlastitim državljanima bolje štite javni interesi građana države nego što bi to činili strani državljan, i kako ne bismo mogli govoriti da je u Republici Hrvatskoj politička volja relevantan čimbenik za neharmonizaciju pravnog okvira, upravo političkom voljom izvršne i zakonodavne vlasti doneseni su pojedini zakoni koji u svom tekstu nedvojbeno i u punom smislu afirmiraju slobodu kretanja radnika, a čime su se otvorili pristupi tržištu rada državljanima drugih zemalja članica Europske unije u Republici Hrvatskoj.<sup>31</sup> Ako sagledamo činjenicu da javni/državni sektor kao najveći poslodavac u Republici Hrvatskoj svojim zakonskim djelovanjem ispunjava javnopravne ovlasti, možemo se, stoga, upitati jesu li cijeli sektor i sva radna mjesta i položaji u njemu takva da su im dodijeljene javnopravne ovlasti. Nedvojbeno je činjenica da se upravo kroz samo jedan segment djelovanja i upotpunjavanja radnim mjestima u njima kroz ovaj rad zaključilo da postoji potreba cjelovite strukturalne reforme. Upravo zakonodavnom reformom javnih/državnih službi u Republici Hrvatskoj i samim preustrojavanjem radnih mjesta i položaja unutar njih moralo bi se sistematizirati radna mjesta i položaje koji u svom opisu potpadaju pod članak 45. stavak 4. UFEU i ona koja to nisu. Razlog upravo takvom mišljenju i zaključku leži upravo u činjenici da nam se ne bi događale povrede radnih prava u budućem djelovanju javnopravnih tijela vlasti kroz objavljene natječaje i zapošljavanja u javne/državne službe. Mogli bismo reći da se time krše i ljudskih prava. Pravo na rad kao ustavna kategorija mora i dalje ostati jedinstveno pravo svakog čovjeka bez obzira na državljanstvo, vjeru, političku i bilo kakvu drugu isključivost.

<sup>31</sup> Primjer, člankom 95. stavak 1. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju („Narodne novine“ br. 123/03., 198/03., 105/04., 174/04., 02/07., 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13. propisano je „Postupak izbora u znanstvenonastavna i umjetničko-nastavna zvanja i odgovarajuća radna mjesta provodi sveučilište odnosno sastavnica sveučilišta sukladno statute I uz odgovarajuću primjenu članka 35. i 36. Ovog Zakona, na temelju javnog natječaja koji se objavljuje u „Narodnim novinama“, dnevnom tisku, internetskoj stranici visokog učilišta te na službenom internetskom portalu za radna mjesta Europskoga istraživačkog prostora. Natječaj mora biti otvoren najmanje 30 dana“.

## LITERATURA

1. Bačić, P. i Sarić, I.: Aktivizam Europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika, *Zbornik radova* Pravnog fakulteta u Splitu
2. Klarić, M. i Nikolić, M.: Ustrojstvo javnih službi u europskom pravnom poretku, *Zbornik radova* Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2011., str. 89.
3. Hartley T.C.: *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004. godina
4. Bačić, A.: O sudskom aktivizmu ili političkoj ulozi sudova, *Politička misao*, Vol XXXV, (1998.), br. 2
5. Novak, S.: Dopustiva ograničenja slobode kretanja radnika u interpretaciji Suda Europske unije, objavljeno u *Zagrebačkoj pravnoj reviji*, Elektronički časopis poslijediplomskih studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, svezak 2., br. 2, (2013.)
6. Communication from the Commission, Free movement of workers – achieving the full benefits and potential, COM (2002) 694, Brussels, 11.12.2002.
7. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Free movement of workers in the public sector, Brussels, 14.12.2010., SEC(2010) 1609 finalna verzija
8. "Narodne novine"

## INTERNETSKI IZVORI:

1. <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>
2. Ugovor o Europskoj uniji ili Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007. godine, stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine/ konsolidirana verzija objavljena u službenog Glasniku Europske unije C 326 od 26. 10. 2012. godine, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>
3. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hr&jur=C,T,F&num=c-6/64&td=ALL>
4. Predmet C-152-73 *Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost* [1979] ECR 153./ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0152>
5. Predmet C -149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1982] ECR 1845. od 26. svibnja 1982. Izvor, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=90501&doclang=EN>
6. [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11957E\\_Ugovor\\_o\\_osnivanju\\_EEZ-a\\_hrv.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11957E_Ugovor_o_osnivanju_EEZ-a_hrv.pdf)
7. Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of Member States-Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC-Treaty OJ C-72/2 of 18.3.1988. O tome više, vidi, EUROPEAN COMMISSION Brussels, 14.12.2010 SEC(2010) 1609 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Free movement of workers in the public sector, [www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457](http://www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457)
8. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancinija u predmetu C-307/84 *Commission of the European Communities v. French Republic* [1986] ECR 1725 od 15. travnja 1986. godine, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61984CJ0307&lang1=hr&lang2=EN&type=TEXT&ancre>
9. Predmet C-225/85 *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [1987] ECR 2625 od 16. lipnja 1987. godine, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hr&jur=C,T,F&num=C-225/85&td=ALL>
10. Predmet C-4/91 *Annegret Bleis v. Ministere de l Education Nationale* [1991] ECR I-05627 od 27. studenog 1991. godine, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hr&jur=C,T,F&num=C-4/91&td=ALL>
11. Predmet C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola v. Administracion del Estado* [2003] ECR I-10391 od 30. rujna 2003. godine, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hr&jur=C,T,F&num=c-405/01&td=ALL>
12. [http://www.iusinfo.hr/LegisRegistry/Content.aspx?SOPI=VSRH1997GzB8A2&Doc=VRHSUD\\_HR](http://www.iusinfo.hr/LegisRegistry/Content.aspx?SOPI=VSRH1997GzB8A2&Doc=VRHSUD_HR)
13. <http://www.mppi.hr/default.aspx?id=4689>

Tomislav Dagen, mag. iur., PhD student, Doctoral School of Social Sciences and Humanities,  
Josip Juraj Strossmayer University in Osijek

## JUDICIAL ACTIVISM OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE REGARDING THE EXEMPTION OF ART. 45(4) TFEU AND CROATIAN REALITY OF SUCH PRACTICES-VIOLATION OF THE RIGHT TO FREE MOVEMENT OF WORKERS

### Abstract:

As citizens of a country that has recently become a member state of the European Union, we believe that the process of accession and membership of the Republic of Croatia has fulfilled all formal and other criteria required from every country wishing to join the European Union. If we look at the European Union through the prism of four economic freedoms, the free movement of people, goods, services and capital, it is obvious that this construction of freedom has to be fully implemented in every member state of the Union by means of national laws and other positive legal regulations to ensure the realisation of the main purpose of the creation of the Union. This freedom of movement and employment of workers as citizens of member states in public/state services of other member states has enabled the European Union to grant national legislations a certain "freedom" to protect specific jobs and services important for a particular country and its security. In order to prevent any possible abuse of that "freedom", the rulings of the European Court of Justice and its judicial activism, which in this case includes the Republic of Croatia too, send a clear message that such a freedom cannot be broadly interpreted, thus violating work and social rights as well as fundamental human rights. By joining the European Union, the Republic of Croatia has taken on all legal obligations of the membership, but the question remains whether the Croatian legislative and executive branches are in perfect harmony with the *acquis communautaire* of the European Court of Justice. Considering the facts, it is obvious that there is a broad interpretation of regulations regarding the free movement of workers in terms of employing foreign citizens (citizens of EU member states) in public/state services or administration, which is done unknowingly or is due to the existing legislation not in harmony with the practice and directives of the European Court of Justice.

*Key words:* Court of Justice of the European Union, free movement of workers, public service, Croatian legislation, labour rights, human rights

Tomislav Dagen, Mag. iur., Doktorand der Doktorschool für sozial-humanistische  
Wissenschaften der Universität in Osijek

## AKTIVISMUS DES GERICHSHOFS DER EUROPÄISCHEN UNION IN BEZUG AUF DIE BEFREIUNG VON IMPLEMENTATION DES ART. 45 ABS. 4 DES VERTRAGS ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EU UND KROATISCHE REALITÄT IN DURCHFÜHRUNG DIESER PRAXIS – VERLETZUNG DER ARBEITNEHMERFREIZÜGIGKEIT?

### Zusammenfassung:

Vom Standpunkt der Bürger eines Staates aus, der zu einem vollen Mitgliedstaat der EU geworden ist, sind wir zweifellos der Meinung, dass die Republik Kroatien durch diesen Beitritt formelle und andere für die volle Mitgliedschaft notwendige Kriterien erfüllt hat. Aus der Perspektive der vier wirtschaftlichen Freiheitsrechte – der Freizügigkeit vom Kapital, Waren, Dienstleistungen und Arbeitnehmer betrachtet, ist es klar, dass eine solche Konstruktion von Freiheiten in jedem Mitgliedstaat der EU durch innenstaatliche Gesetze und andere positive Vorschriften implementiert werden muss, damit die grundlegende Idee der Schaffung der Europäischen Union völlig realisiert werden könnte. Gerade durch die Freiheit der Bürger der EU-Mitgliedstaaten, sich frei zu bewegen und sich in öffentlichen Einrichtungen anderer Mitgliedstaaten zu beschäftigen, hat die Europäische Union den nationalen Gesetzgebungen eine gewisse „Freiheit“ gegeben, bestimmte Arbeitsplätze und Ämter von Bedeutung für betreffenden Staat und dessen nationale Sicherheit zu schützen. Um Missbrauch dieser erteilten Freiheit zu verhindern, wurde vom Europäischen Gerichtshof und dessen gerichtlichen Aktivismus allen Mitgliedstaaten, darunter auch der Republik Kroatien, durch die gefällten Urteile klar mitgeteilt, dass diese Freiheit nicht so extensiv ausgelegt werden kann, dass dadurch die Arbeits- und Sozialrechte sowie die Menschenrechte im Allgemeinen verletzt werden. Da die Republik Kroatien durch deren Beitritt zur EU auch alle aus solcher Union hervorgehende rechtliche Verpflichtungen übernommen hat, stellt man sich die Frage, ob der kroatische Gesetzgebungsrahmen und kroatische Praxis der Exekutivgewalt völlig mit den Errungenschaften der EU und der Gerichtspraxis des Europäischen Gerichtshofs in Einklang gebracht sind. Wenn man den faktischen Stand in der Republik Kroatien beobachtet, kommt man zur Schlussfolgerung, dass in der Republik Kroatien entweder die Bestimmungen über die Befreiung von Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne deren Beschäftigung der Staatsbürger der EU-Mitgliedstaaten in öffentlichen Einrichtungen und öffentlichem Dienst anderer Mitgliedstaaten extensiv verstanden und gedeutet werden, oder die Organe der öffentlichen Gewalt unbewußt und wegen der Nichtanpassung an geltende EU-Rechtsvorschriften, vorhandene kroatische Vorschriften mit der Praxis und Richtlinien des Europäischen Gerichtshofs nicht in Einklang gebracht haben.

*Schlagwörter:* Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der öffentliche Dienst, kroatische Gesetzgebung, Arbeitsrechte, Menschenrechte