

# DOPUSTIVA OGRANIČENJA SLOBODE KRETANJA RADNIKA U INTERPRETACIJI SUDA EUROPSKE UNIJE

*Pregledni znanstveni rad*

*UDK 341.645:342.734(4)EU  
339.923:061.1](4)EU*

*Primljeno: 5. travnja 2013.*

Stjepan Novak, dipl. iur.\*

---

*Kada se promatra razvoj prakse Suda u pogledu ograničenja 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>1</sup> Također, Sud je s jedne strane ostavio državama članicama slobodu procjene ograničenja, ali joj je i postavio granice kako ona ne bi postala temelj za zlouporabu. Takvo djelovanje Suda države članice nisu uvijek dočekivale otvorenih ruku, a pogotovo se kao problematično postavilo pitanje iznimke javne službe. Na tom je području, što će se pokazati u ovom radu, Sud pojačao pritisak na države članice u tolikoj mjeri da je doveo u pitanje smisao postojanja navedene iznimke iz stavka 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.*

Ključne riječi: ograničenja slobode kretanja radnika, razlozi javnog poretka i javne sigurnosti, razlozi javnog zdravlja, iznimka javne službe.

---

## 1. UVOD

Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) odredbe o slobodi kretanja radnika, odnosno njezinim ograničenjima, pojašnjavao je svojom praksom te tumačenjem pravila o tim ograničenjima. Na taj način znatno je utjecao na njihov razvoj, položaj i snagu koju danas imaju.<sup>2</sup> Međutim, ono što je zanimljivo, a što će se u radu nastojati pokazati, jest različit odnos Suda s obzirom na pojedina ograničenja.

Kada se promatra razvoj prakse Suda u pogledu ograničenja slobode kretanja radnika opravdanih razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja te u pogledu

---

\* Stjepan Novak, dipl. iur., Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske

<sup>1</sup> Hartley, Trevor C., „Temelji prava Europske zajednice“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004, str. 83.

<sup>2</sup> Članak 45. stavci 3. i 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije:

„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.“

iznimke javne službe, neupitno je da se Sud odlučio za tzv. aktivističko djelovanje.<sup>3</sup> Nadalje, Sud je s jedne strane ostavio državama članicama slobodu procjene ograničenja, ali joj je i postavio granice kako ona ne bi postala temelj za zlouporabu. Takvo djelovanje Suda države članice nisu uvijek dočekivale otvorenih ruku, a pogotovo se kao problematično postavilo pitanje iznimke javne službe. Na tom je, naime, području Sud pojačao pritisak na države članice u tolikoj mjeri da je doveo u pitanje smisao postojanja navedene iznimke iz stavka 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

U tom smislu, teza je ovog rada da se Sud kroz svoje presude s vremenom opasno približio prekoračenju svojih ovlasti te zadiranju u suverenitet država članica, a postavlja se i pitanje nije li motiv takva njegova aktivističkog djelovanja upravo pokušaj preuzimanja tog suvereniteta u cilju jače integracije. Tako ću u radu prvo pokazati razvoj prakse Suda u pogledu ograničenja opravdanih razlozima javnog poretka i javne sigurnosti, koje je, smatram, zaista usmjereno na zaštitu slobode kretanja radnika, uz istodobno uvažavanje interesa država članica. Zatim ću prikazati specifičnosti i ograničenja slobode kretanja radnika opravdanih razlozima javnog zdravlja, gdje će po prirodi stvari najmanje dolaziti do sukobljavanja Suda i država članica, te konačno razvoj sudske prakse na području iznimke javne službe, koja sputava suverenitet država članica te nadilazi njegove ovlasti.

## 2. OGRANIČENJA KOJA SU OPRAVDANA RAZLOZIMA JAVNOG PORETKA I JAVNE SIGURNOSTI

Kao što je već navedeno, Sud je kroz svoju praksu pokušao pobliže odrediti opseg ograničenja opravdanih razlozima javnog poretka i javne sigurnosti, štiteći slobodu kretanja radnika s jedne strane te interese država članica s druge. Kada govorimo o navedenim ograničenjima, kao osnovni problem pojavljuje se nedefiniranost navedenih pojmova. Sud se nije upustio u definiranje istih pojmova, međutim, u presudi *Van Duyn*<sup>4</sup> odredio je kako se *pojam javnoga poretka u kontekstu Zajednice, a osobito kad se rabi kao opravdanje za odstupanje od nekog temeljnog načela prava Zajednice, mora interpretirati restriktivno kako se ne bi dopustilo da njegov opseg jednostrano određuje svaka pojedina država članica, a da pritom ne bude podložan kontroli institucija Zajednice.*<sup>5</sup> S jedne je strane Sud, dakle, postavio obvezu restriktivnog tumačenja pojma javnog poretka, a s druge zabranu jednostranog određivanja opsega toga pojma od strane država članica. Ipak, dalje se naglasilo kako *osobite okolnosti koje opravdavaju pozivanje na pojam javnoga poretka mogu biti različite u različitim zemljama i u različitim razdobljima, pa je stoga u vezi s time potrebno nadležnim nacionalnim tijelima ostaviti slobodu procjene u granicama koje postavlja Ugovor.*<sup>6</sup> U navedenom je slučaju bila riječ o nizozemskoj

<sup>3</sup> Hartley, Trevor C., „Temelji prava Europske zajednice“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004, str. 83.

<sup>4</sup> Predmet 41/74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, [1974], ECR 1337.

<sup>5</sup> Predmet 41/74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, [1974], ECR 1337, para 18.

<sup>6</sup> Ibid.

državljanke, pripadnici Scijentološke crkve, koja se željela zaposliti u toj crkvi u Velikoj Britaniji. Ministarstvo unutarnjih poslova Velike Britanije odbilo je njezin zahtjev za ulazak u tu zemlju jer se Scijentološka crkva, iako formalno nije bila zabranjena, smatrala društveno opasnom. Sud je podupro Veliku Britaniju: *Članak 48. Ugovora o EEZ-u i članak 3. (1) Direktive br. 64/221 moraju se interpretirati na način da država članica, prilikom nametanja ograničenja opravdanih razlozima javnoga poretka, ima pravo, kad je riječ o osobnom ponašanju dotičnoga pojedinca, uzeti u obzir činjenicu da je taj pojedinac član određenog tijela ili organizacije čije aktivnosti ta država članica smatra društveno štetnima, ali koje u toj državi nisu nezakonite, unatoč činjenici da državljanima te države članice koji se žele zaposliti na sličnim poslovima u istim tijelima ili organizacijama nisu nametnuta nikakva ograničenja.*<sup>7</sup> U navedenoj se presudi Sud, dakle, pozvao na Direktivu Vijeća broj 64/221<sup>8</sup>, odnosno njezin članak 3., prema kojem mjere poduzete iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti utemeljene isključivo na osobnom ponašanju svake pojedinačne osobe. U konkretnom je slučaju Sud dopustio da se sloboda kretanja radnika ograniči s obzirom na njezinu navodnu štetnost za javni poredak države članice ne propustivši, međutim, opet nametnuti obvezu restriktivnog tumačenja istog ograničenja. U današnje vrijeme gotovo je sigurno kako pozivanje na navedeno ograničenje u ovom slučaju ne bi imalo uspjeha. Ipak, od tog je slučaja Sud svojom praksom krenuo u smjeru sve oštrijeg i strožeg tumačenja. Pokušaji država članica da, pozivajući se na navedena ograničenja, uskrate slobodu kretanja radnika pojedincima, državljanima drugih država članica, bili su odbijani preciznim definiranjem uvjeta koji se moraju ispuniti da bi ograničenje bilo dopušteno.

Navedeni koncept *osobnog ponašanja te istinske i ozbiljne prijetnje za javni poredak* Sud je često ponavljao u ostvarivanju svojih ciljeva, pa tako, među ostalim, i u predmetima *Bonsignore*<sup>9</sup>, *Adoui and Cornuaille*<sup>10</sup>, *Calfa*<sup>11</sup> i *Bouchereau*<sup>12</sup>. Uvijek je zauzimao jasan stav da posrijedi mora biti dovoljno ozbiljna prijetnja za javni poredak i javnu sigurnost kako bi se za pojedinog državljanina države članice moglo opravdati ograničenje slobode kretanja radnika zajamčeno Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Dok je u gore navedenom predmetu *Van Duyn* smatrao da su ti uvjeti ispunjeni (kako je rečeno, vjerojatno je da danas ne bi bilo tako), s vremenom je Sud svoje stavove pooštrio te širio doseg slobode kretanja radnika u odnosu na njezina ograničenja. Cilj takva postupanja bio je onemogućiti državama članicama da različito tretiraju domaće radnike i radnike koji su državljani drugih država članica kada nisu ispunjeni potrebni uvjeti. Poblježe ću objasniti navedene predmete kako bih upozorio na način na koji je Sud analizirao pojam *osobnog ponašanja* u kontekstu ograničenja opravdanih razlozima javnog poretka i javne sigurnosti.

<sup>7</sup> Predmet 41/74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, [1974], ECR 1337, para 24.

<sup>8</sup> Ukinuta je aktualnom Direktivom 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji o slobodi kretanja i boravka na teritoriju države članice.

<sup>9</sup> Predmet 67/74, *Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln* [1975], ECR 297.

<sup>10</sup> Spojeni predmeti 115/81 i 116/81 *Rezguia Adoui v. Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v. Belgian State* [1982] ECR 1665.

<sup>11</sup> Predmet C-348/96, *Criminal Proceedings against Donatela Calfa* [1999] ECR I-11.

<sup>12</sup> Predmet 30/77 *Regina v. Pierre Bouchereau* [1977] ECR 1999.

U predmetu *Bonsignore* riječ je bila o talijanskom državljaninu zaposlenom u Njemačkoj koji je iz oružja za koje nije imao odgovarajuću dozvolu iz nehaja ustrijelio vlastitog brata. Iako nije bio osuđen, Njemačka ga je željela deportirati pozivajući se na javnu sigurnost, no Sud se ponovno pozvao na *osobno ponašanje pojedinca*<sup>13</sup> za ograničavanje slobode kretanja radnika i ustvrdio da u konkretnom slučaju ponašanje gospodina Bonsignorea očito nije takvo da bi zaslužilo deportiranje čim nije osuđen u kaznenom postupku.

U spojenim presudama *Adoui and Cornuaille* riječ je bilo o dvjema prostitutkama, francuskim državljanicama, koje su radile u Belgiji u jednom noćnom baru te im je upravo iz tog razloga odbijen zahtjev za dozvolom boravka, iako prostitucija sama po sebi u Belgiji nije bila protuzakonita. Sud se u konkretnom slučaju bavio pitanjem ponašanja koje bi predstavljalo ponašanje suprotno javnom interesu te je ustvrdio kako se *određeno ponašanje ne bi moglo smatrati toliko ozbiljnim da bi opravdavalo kako ograničenje ulaska tako i boravak na teritoriju države članice državljaninu druge države članice ako prva država članica i u pogledu svojih državljana, a u slučaju istog ili sličnog ponašanja, ne usvoji represivne ili druge učinkovite mjere usmjerene suzbijanju takva ponašanja*<sup>14</sup>.

U predmetu *Calfa* iz 1999. godine riječ je bila o tom da su grčke vlasti, sukladno grčkom zakonodavstvu, protjerale talijansku državljaniku Donatellu Calfu zbog posjedovanja droge. Prema grčkom zakonu, stranim državljanima koji su osuđeni zbog počinjenja kaznenog djela, osim ako ne postoje posebni razlozi, primjerice obiteljski, koji opravdavaju nastavak boravka u zemlji, obvezno se izriče mjera doživotnog protjerivanja. Sud je ponovno naglasio važnost osobnog ponašanja pojedinca i ustvrdio da je neuzimanje tog faktora u obzir protivno europskom pravu.

U predmetu *Bouchereau* Sud je ustvrdio kako je prijašnja kaznena osuđivanost relevantna ako, s obzirom na okolnosti, predstavlja dokaz osobnog ponašanja pojedinca koje predstavlja *istinsku i ozbiljnu prijetnju za javni poredak*.<sup>15</sup> U svakom slučaju, očito je da je riječ o pojmovima koje je teško definirati, ali koji se, kako pokazuje Sud, moraju tumačiti restriktivno kad ih se koristi za ograničavanje sloboda kretanja radnika.

U tom smislu možemo navesti i recentni predmet P. I.,<sup>16</sup> u kojem je Sud pokazao da se i dalje drži onih načela koja je ustanovio prije gotovo 40 godina. Tako je, slično kao i u predmetu *Bouchereau*, ponovio da je pri primjeni mjere protjerivanja potrebno uzeti u

---

<sup>13</sup> Predmet 67/74, *Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln* [1975], ECR 297, para 5. i 6.

<sup>14</sup> Spojeni predmeti 115/81 i 116/81 *Rezguia Adoui v. Belgian State and City of Liège; Dominique Cornuaille v. Belgian State* [1982] ECR 1665., para 8.

<sup>15</sup> Predmet 30/77, *Regina v. Pierre Bouchereau* [1977] ECR 1999, para 28.

<sup>16</sup> Predmet 348/09 P. I. v. *Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid* [2012] ECR 0000.

obzir i osobno ponašanje, koje mora predstavljati istinsku i ozbiljnu prijetnju za javni poredak. U drastičnim slučajevima poput ovoga, gdje je riječ bila o zlostavljanju djeteta, Sud je smatrao da države članice mogu protjerati stranog državljanina, ali tek pošto su uzele u obzir navedene okolnosti.

U predmetu *Olazabal*<sup>17</sup> španjolski državljanin zaposlen u Francuskoj, koji je bio član ETA-e, sudjelovao je u otmici izvjesnog španjolskog industrijalca. Za to je osuđen na 18 mjeseci zatvora te mu je izrečena zabrana prebivanja na području Francuske u blizini španjolske granice. U postupku pokrenutom povodom toga Sud je odbio argumente Olazabala da je riječ o povredi slobode kretanja radnika te je ustvrdio kako ni članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ni relevantno sekundarno zakonodavstvo ne zabranjuje državi članici da radniku migrantu, državljaninu druge države članice, nametne mjere koje ograničavaju njegovo pravo boravka na dijelu njezina teritorija, uz određene uvjete. Potrebno je, naime, da je takva mjera opravdana razlozima javnog poretka ili javne sigurnosti te utemeljena na njegovu osobnom ponašanju. Idući je uvjet da bi ti razlozi inače mogli biti zaštićeni samo zabranom boravka na cijelom teritoriju te države članice te, konačno, da i u slučaju kad se sami državljani pojedine države članice tako ponašaju dolazi do represivnih, odnosno drugih autentičnih i učinkovitih mjera usmjerenih na sprječavanje takva ponašanja.<sup>18</sup> Sud je time pojasnio i ponešto izmijenio svoje stajalište o istom pitanju izneseno u predmetu *Rutili*,<sup>19</sup> u kojem je utvrdio da država članica ne može zabraniti državljaninu druge države članice boravak na dijelu njezina teritorija, osim u slučajevima u kojima takve mjere mogu biti nametnute i državljanima države članice o kojoj je riječ.<sup>20</sup> Ovdje je bila riječ o talijanskom državljaninu koji je cijeli životni vijek proveo u Francuskoj te mu je bio zabranjen boravak u određenim dijelovima Francuske zbog određenih političkih i sindikalnih aktivnosti. Sud je, dakle, nedopustivima smatrao mjere koje je poslije, u slučaju *Olazabal*, ipak dopustio. Razlog je, među ostalim, to što je, za razliku od *Rutilija*, gdje je iz današnje perspektive upitna i osnovanost primijenjenih mjera, u *Olazabalu* bila riječ o teroristu koji je već samo iz tog razloga mogao biti protjeran.<sup>21</sup>

Prikazani slučajevi pokazuju kako je zapravo sudska praksa znatno utjecala i djelomično tvorila sekundarno pravo Europske unije. Navedena načela inkorporirana su u Direktivu 64/221, a poslije i u aktualnu Direktivu 2004/38/EZ o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji o slobodi kretanja i boravka na teritoriju države članice (u daljnjem tekstu: Direktiva). Stavak 2. članka 27. navedene Direktive glasi:

<sup>17</sup> Predmet 100/01 *Ministre de l'Intérieur v. Aitor Oteiza Olazabal* [2002] ECR I-10981.

<sup>18</sup> Predmet 100/01 *Ministre de l'Intérieur v. Aitor Oteiza Olazabal* [2002] ECR I-10981, para 45.

<sup>19</sup> Predmet 36/75 *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur* [1975] ECR- 1219.

<sup>20</sup> Predmet 36/75 *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur* [1975] ECR- 1219, para 48.

<sup>21</sup> Barnard, Catherine; *The substantive law of the EU, The four freedoms*, Third edition, Oxford university press, 2010, str. 489.

*„Mjere poduzete iz razloga javnog reda ili javne sigurnosti ravnaju se po načelu razmjernosti i temelje se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca. Postojanje ranije kaznene osude ne tvori samo po sebi povod za poduzimanje tih mjera.*

*Osobno ponašanje pojedinca mora predstavljati stvarnu, aktualnu i znatnu opasnost, koja ugrožava neki temeljni interes društva. Nisu dopuštena obrazloženja koja se ne temelje na individualnom slučaju ili se pozivaju na razloge opće prevencije.“*

Članak 28. iste Direktive:

*„Prije donošenja odluke o protjerivanju iz zemlje u svrhu zaštite javnog reda ili javne sigurnosti država članica domaćin treba uzeti u obzir činjenice kao što je duljina boravka pojedinaca na njezinu teritoriju, starosna dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike, socijalna i kulturna integracija u državu članicu domaćina i razmjer veza pojedinca sa zemljom podrijetla.“*

*„Država članica domaćin ne smije donijeti odluku o protjerivanju protiv građanina Unije ili članova njegove obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, ako imaju pravo stalnog boravka na njezinu teritoriju, osim iz ozbiljnih razloga zaštite javnog reda ili javne sigurnosti.“*

*„Odluka o protjerivanju iz zemlje ne smije biti donesena protiv građanina Unije, osim ako se takva odluka ne temelji na prisilnim razlozima javne sigurnosti, kako ih utvrđuju države članice, ako:*

*(a) su boravili u državi članici domaćinu prethodnih deset godina; ili*

*(b) su maloljetnici, osim ako protjerivanje iz zemlje nije u najboljem interesu djeteta, kako je predviđeno Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta od 20. studenoga 1989.“*

Kako je i navedeno, Sud je praksom ne samo razvijao ograničenja slobode kretanja radnika definirana Osnivačkim ugovorima nego i stvarao nova ograničenja, tj. njihova opravdanja.<sup>22</sup> Primjerice, u slučaju *Orfanopoulos*<sup>23</sup> Sud je naglasio potrebu za već otprije poznatim načelom razmjernosti (npr. slučaj *Pieck*,<sup>24</sup> gdje je utvrđeno da restriktivna mjera primijenjena prema državljaninu druge države članice, u konkretnom slučaju mjera protjerivanja, mora biti razmjerna počinjenom djelu). U presudi predmeta *Orfanopoulos* Sud je tražio da se u slučaju povrede javnog poretka neke države članice od strane državljanina druge države članice u obzir uzme i stupanj integriranosti dotičnog pojedinca. Osobito je tu riječ o duljini njegova prebivanja u toj državi članici, vremenu koje je proteklo od počinjenja djela zbog kojega se mjera i primjenjuje, njegove

<sup>22</sup> O tome koliko je takvo djelovanje Suda sukladno Osnivačkim ugovorima biti će riječi u daljnjem tekstu rada.

<sup>23</sup> Spojeni predmeti C-482/01 i C-493/01 *Georgios Orfanopoulos and Others and Raffaele Oliveri v. Land Baden-Württemberg* [2004] ECR I-5257.

<sup>24</sup> Predmet 157/79 *Regina v. Stanislaus Pieck* [1980] ECR- 2171.

obiteljske prilike te teškoće koje bračnom partneru i djeci tog pojedinca eventualno prijete u zemlji njegova podrijetla. U konkretnom slučaju riječ je bila upravo o tome – grčki državljanin osuđen je za zloporabu droge u Njemačkoj, gdje je proveo veći dio svojeg života te zasnovao obitelj. Osobito je to došlo do izražaja u stavcima 2. i 3. članka 28. Direktive, gdje je uvedena stupnjevana zaštita državljanina druge države članice od protjerivanja s područja države članice domaćina, a s obzirom na duljinu boravka na njezinu teritoriju. Tako u prvom stupnju država članica domaćin ne smije donijeti odluku o protjerivanju protiv građana Unije ili članova njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, ako imaju pravo stalnog boravka na njezinu teritoriju<sup>25</sup>, osim iz ozbiljnih razloga zaštite javnog reda ili javne sigurnosti. U drugom stupnju odluka o protjerivanju iz zemlje ne smije biti donesena protiv građanina Unije, osim ako se takva odluka ne temelji na prisilnim razlozima javne sigurnosti kako ih utvrđuju države članice, ako su boravili u državi članici domaćinu prethodnih deset godina ili su maloljetnici, osim ako protjerivanje iz zemlje nije u najboljem interesu djeteta, kako je predviđeno Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta od 20. studenoga 1989.

Isti je stav Sud zadržao i u već navedenom predmetu *P. I. Mjera protjerivanja mora biti uvjetovana osobnim ponašanjem pojedinca, koje mora predstavljati stvarnu, aktualnu i znatnu opasnost, koja ugrožava neki temeljni interes društva te koja općenito upućuje na sklonost tog pojedinca istom ponašanju i u budućnosti. Nadalje, država mora uzeti u obzir činjenice kao što su duljina boravka pojedinaca na njezinu teritoriju, starosna dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike, socijalna i kulturna integracija u državu članicu domaćina i razmjer veza pojedinca sa zemljom podrijetla.*<sup>26</sup>

I u predmetu *Tsakouridis*<sup>27</sup> Sud je naglasio pojam integriranosti te ustvrdio da, što je veći stupanj integriranosti osobe (državljanina druge države članice) u državu članicu domaćina, to veći mora biti stupanj njegove zaštite od protjerivanja iz države članice domaćina.<sup>28</sup> Jednako tako Sud je ustvrdio kako se pri utvrđivanju desetogodišnjeg razdoblja iz stavka 3. članka 28. u obzir moraju uzeti svi relevantni faktori pojedinog slučaja, pogotovo trajanje, čestoća i narav razdoblja odsutnosti iz države članice domaćina, te da se borba protiv organiziranog kriminala u vezi s narkoticima može podvesti pod pojam prisilnih razloga javne sigurnosti (i vanjske i unutarnje), a na kojima se može temeljiti odluka o protjerivanju.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Prema stavku 1. članka 16. Direktive, građanin Unije koji je pet godina neprekidno legalno boravio u državi članici domaćinu ondje ima pravo stalnog boravka.

<sup>26</sup> Predmet 348/09 *P. I. v. Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid* [2012] ECR 0000, para 33. i 34.

<sup>27</sup> Predmet 145/09 *Land Baden-Württemberg v. Panagiotis Tsakouridis* [2010] ECR I-11979.

<sup>28</sup> Predmet 145/09 *Land Baden-Württemberg v. Panagiotis Tsakouridis* [2010] ECR I-11979, para 25.

<sup>29</sup> Predmet 145/09 *Land Baden-Württemberg v. Panagiotis Tsakouridis* [2010] ECR I-11979, para 31., 43. i 56.

### 3. OGRANIČENJA KOJA SU OPRAVDANA RAZLOZIMA JAVNOG ZDRAVLJA

Kada govorimo o razlozima javnog zdravlja, situacija je nešto drugačija nego s ostalim ograničenjima, tj. njihovim opravdanjima. Prvi dio Aneksa ukinute Direktive 64/221 navodi bolesti koje mogu ugroziti javno zdravlje te stoga predstavljaju moguće ograničenje slobode kretanja radnika:

1) *bolesti koje su predviđene za karantenu, a koje se nalaze na posebnoj listi Svjetske zdravstvene organizacije*

2) *tuberkuloza dišnog sustava u aktivnom stanju ili koja pokazuje tendenciju napredovanja*

3) *sifilis*

4) *druge infekcije ili zarazne parazitske bolesti ukoliko je od njih predviđena zaštita domaćeg stanovništva.*

*Drugi dio Aneksa odnosi se na bolesti ili nesposobnosti koje mogu predstavljati opasnost za javnu politiku ili javnu sigurnost te navodi odanost drogi i teške mentalne poremećaje.*

Člankom 29. nove Direktive 2004/38/EZ propisano je kako su *bolesti koje opravdavaju izricanje mjere ograničavanja slobode kretanja isključivo potencijalno epidemiološke bolesti, kako su utvrđene u mjerodavnim dokumentima Svjetske zdravstvene organizacije, te druge zarazne bolesti ili zarazne bolesti čiji su uzročnici paraziti ako protiv tih bolesti država članica domaćin donosi mjere za zaštitu svojih državljana.* U stavku 2. istog članka propisano je da *„bolest koja se pojavila tri mjeseca nakon ulaska u državu članicu ne tvori osnovu za protjerivanje s teritorija“*, dok je stavkom 3. propisano da, *„ako za to postoje ozbiljne indikacije, država članica može unutar tri mjeseca od datuma ulaska od osobe koja ima pravo boravka tražiti da se podvrgne besplatnom liječničkom pregledu kako bi se potvrdilo da ne boluje od nekog stanja iz stavka 1. Takvi liječnički pregledi nisu rutinske prirode“*.

Dakle, za razliku od ograničenja opravdanih razlozima javnog poretka i javne sigurnosti, na ograničenja opravdana razlozima javnog zdravlja moguće se pozvati samo u prva tri mjeseca nakon ulaska u državu članicu. U tom je razdoblju, kako je navedeno, od osobe koja ima pravo boravka moguće tražiti da se podvrgne besplatnom liječničkom pregledu kako bi se potvrdilo da ne boluje od nekoga od relevantnih stanja.<sup>30</sup>

Očito je da je nova Direktiva puno stroža od stare pri navođenju dopuštenih ograničenja slobode kretanja radnika opravdanih razlozima javnog zdravlja, što je i logičan i očekivan odraz trenda jačanja zaštite slobode kretanja radnika, koji je, uostalom, zahvatio i ostale tržišne slobode.

<sup>30</sup> Barnard, op. cit. (bilj 21.), str. 494.



Zanimljiv je primjer Bavarske,<sup>31</sup> u kojoj se pokušalo pozivanjem na javno zdravlje ograničiti slobodu kretanja radnicima (osobama, pa posredno i radnicima) oboljelima od AIDS-a, no taj je pokušaj brzo zaustavljen kao suprotan Direktivi. Sama Unija, odnosno njezine institucije, bavile su se problemom tretmana vlastitog osoblja, odnosno aplikantata za radna mjesta u tim institucijama koji su zaraženi HIV-om.<sup>32</sup> Navedeni problem razrađen je zaključcima Vijeća ministara zdravstva (zdravlja) [1989] OJ C28/2, prema kojima se zaposlenici zaraženi HIV-om (HIV pozitivni), a koji ne pokazuju nikakve simptome AIDS-a, moraju tretirati kao obični zaposlenici sposobni za posao. Suprotno postupanje, prema stajalištu Suda, predstavljalo bi kršenje načela jednakosti.<sup>33</sup> Jednako tako, Sud je utvrdio kako zahtjev da svaka gore navedena osoba mora proći poseban medicinski postupak (koji uključuje testiranje na HIV) ne predstavlja kršenje članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>34</sup> ako je takva osoba pristala na taj postupak. I Komisija je u svojem priopćenju COM (99) 372<sup>35</sup> osudila primjenu svake mjere koja bi dovela do društvenog izopćenja, diskriminacije ili stigmatizacije osoba oboljelih od AIDS-a te je zaključila da su ograničenja opravdana razlozima javnog zdravlja (propisana Direktivom 64/221) ponešto zastarjela.<sup>36</sup>

Kao i kod prije navedenih ograničenja, trebalo je vremena da države članice shvate ili, bolje reći, prihvate pravo značenje i doseg navedenog ograničenja. Tako Sud nije dopuštao da se pojam ograničenja opravdanih razlozima zaštite javnog zdravlja koristi u opsegu većem nego što je potrebno da se ta zaštita ostvari. U predmetu *Gül*<sup>37</sup> Sud je ustvrdio da pravo država članica da ograniče slobodu kretanja radnika iz razloga javnog zdravlja ne smije biti usmjereno isključivanju tog sektora kao sektora ekonomske aktivnosti iz dosega načela slobode kretanja radnika<sup>38</sup>. Ono je namijenjeno tomu da omogući državama članicama da zabrane pristup svojem teritoriju (ili ostanak na njemu) osobama čiji bi pristup (ili ostanak) sami po sebi predstavljali opasnost za javno zdravlje.<sup>39</sup> U navedenom predmetu ciparskom je državljaninu,<sup>40</sup> oženjenom za britansku državljanku, s kojom je živio u Njemačkoj, nadležno njemačko tijelo odbilo zahtjev za produljenje dozvole za obavljanje medicinske djelatnosti. Pritom se dotično tijelo

<sup>31</sup> Barnard, op. cit. (bilj 21.). str. 493.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Predmet T-10/93 *A v. EC Commission* [1994] ECR II-179.

<sup>34</sup> Članak 8.

Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života

1. Svatko ima pravo na poštovanje svojega privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna se vlast neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira ili gospodarske dobrobiti zemlje te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih. COM (99) 372.

<sup>35</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the special measures concerning the movement and residence of citizens of the Union which are justified on grounds of public policy, public security or public health.

<sup>36</sup> Barnard, op. cit. (bilj 21.). str. 494.

<sup>37</sup> Predmet 131/85 *Emir Gül v. Regierungspräsident Düsseldorf* [1986] ECR 1573.

<sup>38</sup> Vidi i predmet C-158/96 *Raymond Kohll v. Union des caisses de maladie* [1998] ECR- 1931.

<sup>39</sup> Predmet 131/85 *Emir Gül v. Regierungspräsident Düsseldorf* [1986] ECR 1573, para 17.

<sup>40</sup> Cipar tada nije bio država članica EU-a.

pozivalo na mogućnost restriktivnijeg postupanja u odnosu na slobodu kretanja radnika upravo na temelju ograničenja opravdanog razlozima javnog zdravlja, što je Sud smatrao neprihvatljivim.<sup>41</sup>

Načelno govoreći, države se nisu ni pozivale na ograničenja opravdana razlozima javnog zdravlja u slučaju slobode kretanja radnika. Naime, po prirodi stvari, teško je zamisliti da bi neka država zabranila ulazak ili ostanak na vlastitom teritoriju nekom radniku, državljaninu druge države članice, iz razloga javnog zdravlja, i to upravo zato što je samom Direktivom navedeno kada je i u kojem roku to moguće učiniti.

Puno češće one će se na taj razlog pozivati kod drugih tržišnih sloboda, kao što su kretanje usluga ili roba. U tim će slučajevima Sud odlučivati stoji li iza navodne zaštite javnog zdravlja zapravo želja za zaštitom vlastitih, domaćih usluga, tj. proizvoda. U predmetu *Corporation Dermoestetica*<sup>42</sup> Italija, pozivajući se na razloge javnog zdravlja, nije dopustila navedenom španjolskom trgovačkom društvu da se reklamira na nacionalnoj televiziji. Talijansko zakonodavstvo nije dopuštalo reklamiranje medicinskih i kirurških usluga pružanih od privatnih društava zdravstvene skrbi na nacionalnim televizijskim mrežama, dok je, s druge strane, to bilo dopušteno, uz određene uvjete, na lokalnim televizijskim mrežama. Sud je smatrao kako bi sama zabrana načelno i mogla biti opravdana razlozima javnog zdravlja, ali da je u navedenom slučaju, kad zabrana reklamiranja postoji samo na nacionalnim, a ne i na lokalnim televizijskim mrežama, riječ o nedosljednim pravilima koja ne mogu ispravno postići ciljeve javnog zdravstva koji se nastoje postići.<sup>43</sup>

S druge strane, bilo je i slučajeva u kojima je Sud pozivanje na ograničenja opravdana razlozima javnog zdravlja smatrao opravdanima, primjerice u predmetima *Mac Quen*<sup>44</sup> i *Apothekerkammer des Saarlandes*.<sup>45</sup> U predmetu *Mac Quen* preispitivale se su odredbe belgijskog prava koje su, iz razloga javnog zdravstva, dopuštale da samo oftalmolozi pružaju usluge pregleda očiju, a ne i optičari, koji nisu liječnici. Sud je takvo ograničenje smatrao opravdanim razlozima javnog zdravlja te je utvrdio kako je riječ o mjeri prikladnoj za postizanje visoke razine zdravstvene zaštite. Naglasio je pritom kako je riječ o procjeni koja će se vjerojatno mijenjati tijekom vremena zbog tehnološkog i znanstvenog razvoja.<sup>46</sup> Vrlo sličnu situaciju nalazimo i u predmetu *Apothekerkammer des Saarlandes*. Sud je smatrao dopustivim da država članica u cilju zaštite, odnosno održavanja prikladne razine javnog zdravlja, može isključiti, odnosno zabraniti

<sup>41</sup> Predmet 131/85 *Emir Gül v. Regierungspräsident Düsseldorf* [1986] ECR 1573, para 16. i 17.

<sup>42</sup> Predmet C-500/06 *Corporación Dermoestética SA v. To Me Group Advertising Media* [2008] ECR I-5785.

<sup>43</sup> Predmet C-500/06 *Corporación Dermoestética SA v. To Me Group Advertising Media* [2008] ECR I-5785, para 39.

<sup>44</sup> Predmet C-108/96 *Criminal proceedings against Dennis Mac Quen, Derek Pouton, Carla Godts, Youssef Antoun and Grandvision Belgium SA* [2001] ECR I-837.

<sup>45</sup> Spojeni predmeti C-171/07 i C-172/07 *Apothekerkammer des Saarlandes, Marion Schneider, Michael Holzapfel, Fritz Trennheuser, Deutscher Apothekerverband eV and Helga Neumann-Seiwert v. Saarland and Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales* [2009] ECR I-000.

<sup>46</sup> Predmet C-108/96 *Criminal proceedings against Dennis Mac Quen, Derek Pouton, Carla Godts, Youssef Antoun and Grandvision Belgium SA* [2001] ECR I-837, para 30.

*neljekarnicima* vođenje ljekarni. Navedeni, prema shvaćanju Suda, ne moraju ispunjavati iste profesionalne uvjete kao ljekarnici te bi njihovo neisključivanje od pružanja farmaceutskih usluga moglo predstavljati rizik za javno zdravlje.<sup>47</sup>

Jednako tako, kako je i navedeno, države će se pozivati na razloge javnog zdravlja pri slobodi kretanja roba, a Sud će ponovno ocjenjivati njihovu opravdanost s ciljem sprječavanja njihove zloporabe. Tako je u predmetu *Commission v. United Kingdom*<sup>48</sup> Ujedinjeno Kraljevstvo zabranilo uvoz mesa peradi iz većine država članica smatrajući da je ono prijenosnik određenih bolesti.<sup>49</sup> U predmetu *Commission v. France*<sup>50</sup> Francuska je zabranila uvoz vina iz Italije zbog njegove navodne onečišćenosti. U oba je slučaja Sud zaključio da se ista svrha mogla postići manje restriktivnim mjerama te da se iza ovih mjera zapravo krije namjera pogodovanja vlastitim proizvodima, koji nisu izloženi sličnim mjerama. Zanimljiv je u tom smislu i predmet *Sandoz*,<sup>51</sup> u kojem je Sud ustvrdio kako će, u slučaju nesigurnosti u pogledu znanstvenih istraživanja te u nedostatku harmonizirajućih mjera, država članica odlučiti koji će stupanj zaštite osigurati pri zaštiti zdravlja i života ljudi, imajući na umu zahtjeve koje postavlja sloboda kretanja roba unutar zajednice.<sup>52</sup> Riječ je bila o žitnim pahuljicama koje, iako su već bile dopuštene na tržištima u Njemačkoj i Belgiji, Nizozemska nije dopustila na svojem tržištu zbog prisutnosti određenog vitamina čija bi pretjerana konzumacija bila potencijalno štetna, pri čemu znanstvena vještačenja nisu dala konkretnog rezultata.

Dakle, u svim je svojim presudama Sud istraživao i provjeravao činjenice svakog slučaja, odnosno jesu li razlozi na koje se pojedina država članica pozivala utemeljeni na konkretnom činjeničnom stanju te, još važnije, postoji li stvarna namjera zaštite javnog zdravlja i održavanja odgovarajuće razine zdravstvene zaštite. Mjere koje su zadovoljavale takve uvjete i za koje je smatrao da su prikladne da pojedina država članica zdravstvenu zaštitu održi na odgovarajućem nivou Sud je smatrao dopustivima. Kao što je navedeno, s obzirom na to da je točno i precizno Direktivom 2004/38/EC (kao i njezinom prethodnicom 64/221) propisano pod kojim je uvjetima dopušteno uskratiti ulazak ili ostanak određenim osobama ili skupinama osoba na njihov teritorij, državama članicama nije ostalo mogućnosti pozivati se na neke druge uvjete, osim navedenih. Za razliku od toga, na područjima slobode kretanja usluga ili roba situacija je drugačija. Države su ovdje često pokušavale, pozivanjem na zaštitu javnog zdravlja, postići neke druge ciljeve, ponajprije zaštitu vlastitih proizvoda i usluga, što je Sud prepoznao te

---

<sup>47</sup> Spojeni predmeti C-171/07 i C-172/07 *Apothekerkammer des Saarlandes, Marion Schneider, Michael Holzapfel, Fritz Trennheuser, Deutscher Apothekerverband eV and Helga Neumann-Seiwert v. Saarland and Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales* [2009] ECR I-000, para 35.

<sup>48</sup> Predmet C-40/82 *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* [1984] ECR 283.

<sup>49</sup> Tzv. Newcastle disease.

<sup>50</sup> Predmet C-42/82 *Commission of the European Communities v. French Republic* [1981] ECR 1013

<sup>51</sup> Predmet 174/1982 *Criminal proceedings against Sandoz BV* [1983] ECR 2445.

<sup>52</sup> Zapravo je ovdje ponovljen stav iz predmeta 272/80 *Criminal proceedings against Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten* [1981] ECR 3277.

nije dopuštao.<sup>53</sup> S druge strane, bilo je i takvih pozivanja na ovo ograničenje koje je i Sud smatrao opravdanima.<sup>54</sup> U svakom slučaju, očito je da se, kao i kod ograničenja opravdanih razlozima javnog poretka i sigurnosti, i kod ovih ograničenja išlo za tim da se, s ciljem zaštite slobode kretanja radnika, onemogući državama članicama da, pozivajući se na njih, pruže nejednak tretman radnicima iz drugih država članica. Upravo pri pozivanju na ograničenja opravdana razlozima javnog zdravlja države su najmanje ograničavale slobodu kretanja radnika, no, kao što je navedeno, po mojem mišljenju, ponajprije zbog taksativno navedenih razloga kada je takvu slobodu moguće ograničiti. Nasuprot tomu, kod ograničenja opravdanih razlozima javnog poretka i javne sigurnosti, državama članicama dana je mnogo veća mogućnost slobodne procjene te će tzv. aktivističko djelovanje Suda biti puno uočljivije.

#### 4. IZNIMKA JAVNE SLUŽBE

Kao što je već navedeno, odredbom stavka 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije određeno je kako se načela slobode kretanja radnika i zabrane diskriminacije na temelju državljanstva ne primjenjuju na zapošljavanje u javnim službama. 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. U tom smislu, smatrajući da se pri obavljanju takvih poslova od vlastitih državljana može očekivati veća predanost, pa tako i njihovo kvalitetnije obavljanje, države članice štatile su svoju suverenost rezervirajući ta mjesta upravo za svoje državljane. Na prvi pogled, temeljem navedene odredbe, države članice imaju znatne ovlasti pa je ta odredba često predstavljala kamen spoticanja u odnosima Europske unije i pojedinih njezinih članica te je njezin konkretni doseg svojom praksom odredio Sud.

Potrebno je napomenuti kako se ta iznimka primjenjuje i na području slobode kretanja poslovnog nastana (članak 51. Ugovora o funkcioniranju Europske unije) i usluga (članak 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije), gdje se govori o iznimci izvršavanja javnih ovlasti. Kako će se dalje iz rada vidjeti, riječ je o istoj iznimci kojoj je Sud dao isti limitirani doseg i značenje.

Kada govorimo o pojmu javne vlasti, suočavamo se s problemom restriktivnog, odnosno ekstenzivnog tumačenja tog pojma. Također treba reći da se Sud u najvećoj mjeri pri donošenju svojih presuda, a tumačeći odredbe Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koristi teleološkim načelom, koje se temelji na traženju

---

<sup>53</sup> Npr. predmet C-500/06 *Corporación Dermoestética SA v. To Me Group Advertising Media* [2008] ECR I-5785.

<sup>54</sup> Npr. predmet C-108/96 *Criminal proceedings against Dennis Mac Quen, Derek Pouton, Carla Godts, Youssef Antoun and Grandvision Belgium SA* [2001] ECR I-837 ili spojeni predmeti C-171/07 i C-172/07 *Apothekerkammer des Saarlandes, Marion Schneider, Michael Holzapfel, Fritz Trennheuser, Deutscher Apothekerverband eV and Helga Neumann-Seiwert v. Saarland and Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales* [2009] ECR I-000.

smisla i svrhe norme polazeći od *traženja duha Ugovora*.<sup>55</sup> Tako je Sud pojam države, odnosno javne vlasti interpretirao iznimno restriktivno kako bi povećao manevarski prostor tržišnim slobodama unutarnjeg tržišta Europske unije. Ipak, u nekim je drugim presudama Sud istom pojmu prilazio s potpuno različitog stajališta, širokog, odnosno ekstenzivnog. Ekstenzivnim tumačenjem Sud je, ponovno teleološkom metodom, širio doseg vertikalnog izravnog učinka direktiva. U predmetu *Marshall*<sup>56</sup> Sud je rekao kako se osoba može pozivati na direktivu protiv države bez obzira na svojstvo u kojem država nastupa, odnosno bez obzira nastupa li kao poslodavac ili kao državna vlast. Poznata je tako i presuda *Foster*<sup>57</sup>, gdje je Sud odredio da se tijelo, bez obzira na njegov pravni oblik, kojemu je na temelju mjere što ju je donijela država u nadležnost stavljeno pružanje javne usluge pod kontrolom države te koje u tu svrhu ima posebne ovlasti šire od onih koje proizlaze iz uobičajenih pravila primjenjivih na odnose među pojedincima u svakom slučaju uvrštava među tijela protiv kojih je moguće pozvati se na odredbe direktive sposobne proizvesti izravni učinak.<sup>58</sup>

S druge strane, u presudama vezanima uz iznimku javne službe Sud se, kao što je navedeno, odlučio za restriktivno tumačenje. Naime, ponovno je cilj njegova djelovanja bio isti, a to je zaštita slobode kretanja radnika. Ovdje je to trebalo postići restriktivnim tumačenjem kako bi se smanjio broj onih poslova koje bi države, podvođeci ih pod pojam javne službe, izuzele iz primjene načela slobode kretanja radnika i zabrane diskriminacije na temelju državljanstva.

Kad se govori o iznimci javne službe, potrebno je naglasiti da je Sud već sedamdesetih godina prošlog stoljeća u presudi *Sotgiu*<sup>59</sup> sebi pridržao funkciju definiranja dosega iznimke javne službe,<sup>60</sup> uz objašnjenje kako pojedine pravne definicije (državnih, tj. javnih službenika) mogu varirati ovisno o pojedinim nacionalnim zakonodavstvima<sup>61</sup> i

---

<sup>55</sup> Tako se u predmetu 6/64 *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 585 navodi da „odredbe i duh Ugovora logično uskraćuju državama članicama mogućnost da daju prednost jednostranoj i naknadnoj mjeri pred pravnim sustavom koji su prihvatile na temelju reciprociteta“; slično i u spojenim predmetima C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-5357, gdje se kaže kako se problem mora „razmotriti u svjetlu općeg sustava Ugovora i njegovih temeljnih načela“, zatim u predmetu 22/70 *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities - European Agreement on Road Transport (ERTA)* [1971] ECR 263, u kojem se navodi kako je potrebno obratiti pozornost na cijelu shemu Ugovora, a ne samo na njegove materijalne odredbe“ ili, primjerice, u predmetu 12/86 *Meryem Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719, u kojem je utvrđeno „da obveza koja proizlazi iz odredbe takva međunarodnog sporazuma ima izravni učinak ukoliko je jasna, precizna i bezuvjetna te ne ovisi o donošenju naknadnih provedbenih mjera, što je potrebno interpretirati imajući u vidu tekst, svrhu i narav ugovora.“

<sup>56</sup> Predmet C-152/84 *M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723.

<sup>57</sup> Predmet C-188/89 *A. Foster and others v. British Gas plc* [1990] ECR I-3313.

<sup>58</sup> Predmet C-188/89 *A. Foster and others v. British Gas plc* [1990] ECR I-3313, para 20.

<sup>59</sup> Predmet 152/73 *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost* [1979] ECR 153.

<sup>60</sup> Craig, Paul; De Burca Grainne; *EU Law, text, cases and materials*, Fifth edition, Oxford university press, 2011, str 735.

<sup>61</sup> Ziller Jacques, „Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector“, Online Journal on free movement of workers within the European Union No 2., Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, str. 13.

stoga ne predstavljaju kriterij primjeren zahtjevima komunitarnog prava.<sup>62</sup> Uz to u predmetnom je slučaju Sud istaknuo kako se iznimka odnosi na *zapošljavanje* u smislu pristupa zaposlenju, a ne i uvjeta rada kad je zaposlenje već ostvareno. U konkretnom je slučaju bila riječ o talijanskom državljaninu zaposlenom u njemačkoj poštanskoj službi kojemu je, uz pozivanje na stavak 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odbijena naknada za odvojen život zajamčena njemačkim državljanima. Sud je to smatrao nedopuštenim i istaknuo kako sama činjenica primanja u službu upućuje na nepostojanje razloga koji opravdavaju iznimku od načela zabrane diskriminacije dopuštene istom odredbom.

Posebno su važne, u navedenom kontekstu, presude *Commission v. Belgium*.<sup>63</sup> U tim slučajevima belgijski je zakon predviđao kao uvjet za zaposlenje u javnim službama belgijsko državljanstvo, no Sud je smatrao kako je to suprotno načelu zabrane diskriminacije te kako se to ne može opravdati odredbom stavka 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije za radna mjesta poput vozača lokomotiva, lučkih radnika, skretničara u nacionalnim željeznicama te mjesta medicinskih sestara, noćnih čuvara, vodoinstalatera, stolara, električara, vrtlara i slično. Iako su se belgijska i francuska vlada pozivale na svoje ustavne odredbe, odbijene su argumentom nadređenosti europskog prava, a nije prihvaćen ni argument britanske i njemačke vlade (te su države podržavale Belgiju) o fleksibilnosti u sustavu državne, tj. javne službe, gdje su dužnosti i odgovornosti zaposlenika često promjenjive, odnosno obnašatelji određenih dužnosti koje ne potpadaju pod navedenu iznimku mogu naknadno postati odgovarajući kadar za upravo ona radna mjesta na koja se iznimka odnosi. Sud je odgovorio kako se iznimka odnosi na *zapošljavanje* u javnoj službi te, dakle, dopušta državama članicama da za svoje državljane *rezerviraju pristup radnim mjestima koja uključuju ovlasti i odgovornosti istog stupnja, struke ili vrste*.<sup>64</sup> Ovdje je Sud, vodeći se u velikoj mjeri Mišljenjem nezavisnog odvjetnika Mayrasa,<sup>65</sup> postavio *test za javnu službu*<sup>66</sup>: odredba stavka 4. članka 48. Ugovora o funkcioniranju Europske unije uklanja iz doseg preostalog dijela istog članka ona radna mjesta koja uključuju neposredno ili posredno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljene javnim pravom i dužnosti namijenjenih zaštiti općih interesa države ili drugih javnih vlasti. *Takva radna mjesta pretpostavljaju, na strani onih koji ih obavljaju, postojanje posebnog odnosa odanosti prema državi, reciprocitet prava i*

---

<sup>62</sup> Predmet 152/73 *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost* [1979] ECR 153, para 5.

<sup>63</sup> Predmet 149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1980] ECR 3881 i Predmet 149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1982], ECR 1845. U prvoj presudi Sud je naveo kako nema dovoljno podataka za određivanje radnih mjesta koja ne potpadaju pod iznimku javne službe te je pozvao i Belgiju i Komisiju da preispitaju cijeli slučaj u svjetlu presude te podnesu rješenje Sudu. Kako se strane nisu uspjele složiti oko pojedinih radnih mjesta, Sud je ponovno odlučivao dvije godine poslije.

<sup>64</sup> Predmet 149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1980] ECR 3881, para 20.

<sup>65</sup> Mayras je predložio spoj dviju karakteristika koje takva mjesta trebaju imati: izvršavanje javne vlasti i zaštita općih interesa. (Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mayrasa u predmetu 149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1980] ECR 3881 od 24. 9. 1980.)

<sup>66</sup> Craig, De Burca, op. cit. (bilj 60.), str. 734.

*dužnosti koji čine osnovu državljanstva.*<sup>67</sup> Navedene zemlje zauzimale su tzv. institucionalni, tj. organski pristup, koji i proizlazi iz doslovnog tumačenja spomenute odredbe, no Sud je takav pristup odbacio i usvojio funkcionalni pristup.<sup>68</sup> Prema njemu, treba ispitati svako pojedinačno radno mjesto gdje se državljanstvo smatra spornim pitanjem. Dosta je vremena trebalo državama članicama da prihvate, odnosno kreiraju zajednički pristup tom problemu, odnosno definiciji iznimke javne službe. Tako je u prvom redu Nizozemska provela potkraj osamdesetih godina znatne reforme koje su omogućivale lakši pristup radnim mjestima u javnoj službi, sukladno uputama u navedenoj presudi Suda. Iako bi logikom stvari novim državama članicama, odnosno onima koje su u Europsku uniju pristupile nakon donošenja presude, trebalo biti lakše suočavanje s pitanjem iznimke javne službe s obzirom na činjenicu da, za razliku od svojih prethodnica, imaju određene putokaze kojima trebaju ići, pokazalo se da će i ovdje prilagođavanje nacionalnih zakonodavstava zahtjevima iz članka 45. stavka 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije predstavljati dugotrajan proces.

U takvoj borbi Suda veliku je ulogu odigrala i Europska komisija, koja je s ciljem potvrđivanja prakse Suda 1988. godine izdala priopćenje pod nazivom *Sloboda kretanja radnika i pristup zaposlenju u javnim službama država članica*,<sup>69</sup> usmjereno na četiri sektora: odgovorna tijela za administrativne komercijalne usluge, usluge javne zdravstvene skrbi, prosvjetne usluge i istraživanja u civilne svrhe s ciljem otvaranja javnih službi, odnosno olakšavanja pristupa istima državljanima drugih država članica. U idućem priopćenju *Sloboda kretanja radnika – postizanje potpunih prednosti i potencijala*<sup>70</sup> izrijeком se navodi da Komisija zauzima još stroži pristup nego 1988. godine. Naime, prije su se 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 nadzorom nad podređenim tijelima opisivala općenito te je tako stvoren dojam da je u svakom slučaju riječ o poslovima obuhvaćenima iznimkom o kojoj je riječ. Ovdje se, s druge strane, ističe da se iznimka ne odnosi na sva zanimanja u tom području. Tako se navodi mjesto službenika koji pomaže u pripremi donošenja odluke o izdavanju građevinske dozvole kao primjer mjesta kojemu se ne smije ograničiti pristup državljanima drugih država članica na temelju stavka 4. članka 45. Jednako tako, prema mišljenju Komisije, navedena iznimka pokriva posebne funkcije države i njezinih tijela, kao što su oružane snage, policija i druge snage za održavanje reda, pravosuđe, porezne vlasti i diplomacija.

---

<sup>67</sup> Predmet 149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1980] ECR 3881, para 10.

<sup>68</sup> Barnard, op. cit. (bilj. 21.), str. 501.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Communication from the Commission, Free movement of workers – achieving the full benefits and potential, COM (2002) 694.

Ali ni na tim područjima ne uključuju svi poslovi, tj. radna mjesta, obavljanje javne vlasti i odgovornost zaštite osnovnih interesa države. Kao primjer takvih poslova, koje pojedina država ne smije rezervirati za vlastite državljane, navode se upravni poslovi, poslovi tehničkog savjetovanja i poslovi održavanja.<sup>71</sup>

U Radnom dokumentu Komisije, pod nazivom *Sloboda kretanja radnika u javnom sektoru*,<sup>72</sup> ponovljena su stajališta Suda izražena još u navedenim predmetima protiv Belgije, ali i ona nastala naknadno, pogotovo iz presude *Marina Mercante Espanola*,<sup>73</sup> o kojoj će biti riječi poslije, kao i stavovi Komisije iz gore navedenih priopćenja. Istaknuto je i kako navedena iznimka nije obveza, nego samo mogućnost, pa države članice dotična radna mjesta mogu otvarati za nedržavljanke koliko god široko to žele. Što se tiče ponašanja država članica u tom pitanju, primijećeno je da su mnoge, u većoj ili manjoj mjeri, već prilagodile svoja zakonodavstva presudama Suda, ali i da ima onih koje u potpunosti zadržavaju pristup državnim (javnim) službama za svoje državljane.<sup>74</sup> Slično je u svojem radu zaključio i Ziller, koji tvrdi da bi se moglo reći da u svakoj državi članici i dalje postoje radna mjesta koja su rezervirana za državljane tih država, iako ne ispunjavaju za to potrebne uvjete.<sup>75</sup>

Unatoč ponavljanim traženjima od strane država članica da napusti funkcionalni i usvoji institucionalni pristup, Sud od tih stajališta nije odustajao, ali se nije ni upustio u izradu svojevrzne liste radnih mjesta koja bi, odnosno koja ne bi, potpadala pod iznimku državne službe. Tako je i u svojem Mišljenju nezavisni odvjetnik Mancini u slučaju *Commission v. France*<sup>76</sup> ustvrdio kako bi izrada takva popisa zaposlenja koja bi potpadala pod navedenu iznimku bila gotovo nemoguća, ali da bi u svakom slučaju tu bila riječ, primjerice, o zaposlenjima vezanima uz politiku, obranu države ili administraciju pravosuđa. Tu svakako ne bi spadala radna mjesta javne zdravstvene njege. Sud, dakle, ni na to pitanje nije odgovarao nikako drukčije nego svojom praksom. U predmetu *Commission v. Italy*<sup>77</sup> riječ je bila o tome da su radna mjesta istraživača u Nacionalnom istraživačkom centru Italije (CNR) bila rezervirana samo za talijanske državljane, što je Italija pravdala time da posao dotičnog Centra uključuje i zadovoljavanje nekih općih nacionalnih interesa te da se financira iz državnog proračuna. Nadalje, slično kao i njemačka i britanska vlada u slučaju *Commission v. Belgium*, tvrdili su kako se s radnih mjesta istraživača može napredovati na viša radna mjesta, koja uključuju izvršavanje javne vlasti. Sud je takve stavove odbio smatrajući tek rukovoditeljske poslove te poslove savjetovanja države o znanstvenim i tehničkim pitanjima onim zaposlenjima na

<sup>71</sup> Communication from the Commission, Free movement of workers – achieving the full benefits and potential, COM (2002) 694, str. 19.

<sup>72</sup> Commission staff working document, Free movement of workers in the public sector SEC (2010) 1609.

<sup>73</sup> Predmet C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola v. Administracion del Estado* [2003] ECR I-10391.

<sup>74</sup> Communication from the Commission, Free movement of workers – achieving the full benefits and potential, COM (2002) 694, str. 15.

<sup>75</sup> Slično i Ziller, op. cit. (bilj. 61), str. 17.

<sup>76</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mancinija u Predmetu 307/84 *Commission of the European Communities v. French Republic* [1986] ECR 1725 od 15.4.1986.)

<sup>77</sup> Predmet 225/85 *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [1987] ECR 2625.



koja se odnosi iznimka. U predmetu *Bleis*<sup>78</sup>, koji je vođen povodom prethodnog pitanja, Sud nije dopustio da se pod iznimku javne službe podvedu radna mjesta srednjoškolskih učitelja. U svim je tim predmetima sud poput mantre ponavljao kako mora biti riječ o onim radnim mjestima koja uključuju neposredno ili posredno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i dužnosti namijenjenih zaštiti općih interesa države ili drugih javnih vlasti.

U presudi *Marina Mercante Espanola* Sud nije dopustio da Španjolska, pozivajući se na iznimku javne službe, za dužnosti kapetana i prvog časnika brodova španjolske trgovačke mornarice kao uvjet postavi španjolsko državljanstvo. Prema tekstu same presude, stavak 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije treba interpretirati na način da se njegov doseg ograniči na ono što je strogo nužno za zaštitu interesa koje ta odredba prepušta na zaštitu državama članicama.<sup>79</sup> U navedenom slučaju španjolsko pravo dodjeljuje kapetanima i prvim časnicima trgovačkih brodova pod španjolskom zastavom prava koja su u vezi s održavanjem sigurnosti i obnašanjem policijskih ovlasti, posebice u slučaju opasnosti na brodu, ovlasti provođenja istrage, prisile i kažnjavanja, koje su šire od zahtjeva da se pridonosi održavanju javne sigurnosti na čije su poštivanje pojedinci obavezani, kao i ovlasti javnog bilježnika te ovlasti registracije rođenja, sklapanja braka i evidencije smrti, a koje se ne mogu objasniti isključivo obvezama zapovijedanja brodom. Takve dužnosti predstavljaju sudjelovanje u obnašanju prava temeljem ovlasti koje dodjeljuje javno pravo u svrhu zaštite općeg interesa države pod čijom je zastavom brod.<sup>80</sup> I sam je Sud ustvrdio da, na temelju navedenih ovlasti, sama činjenica da su kapetani zaposlenici privatne fizičke ili pravne osobe nije dovoljna da se isključi primjena odredbe o iznimci javne službe. Kapetani djeluju kao predstavnici javne vlasti, obavljajući službu od općeg interesa za državu pod čijom je zastavom brod. Ipak, pozivanje na iznimku od slobode kretanja radnika temeljem zaposlenja u javnoj službi može se opravdati samo na osnovi toga da su prava koja se obnašaju temeljem ovlasti što ih dodjeljuje javno pravo nositeljima spomenutih dužnosti dodijeljena nacionalnim pravom. Osim toga, potrebno je takva prava zbiljski koristiti na redovitoj osnovi od strane onih kojima su dodijeljena te ona ne bi trebala predstavljati tek mali dio njihovih aktivnosti. Doseg te iznimke mora se ograničiti na ono što je strogo nužno za zaštitu općeg interesa države članice o kojoj je riječ, a taj interes ne može biti ugrožen ako ovlasti koje su dodijeljene temeljem javnog prava, a koje se koriste tek sporadično, čak i iznimno, imaju državljani drugih država članica. Jasno je da

---

<sup>78</sup> Predmet 4/91 *Annegret Bleis v. Ministère de l'Education Nationale* [1991] ECR I-05627.

<sup>79</sup> Predmet C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola v. Administracion del Estado* [2003] ECR I-10391, para 41.

<sup>80</sup> Predmet C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola v. Administracion del Estado* [2003] ECR I-10391, para 42.

su položaj kapetana i prvog časnika u španjolskoj trgovačkoj mornarici položaji u kojima je obnašanje dužnosti zastupanja države pod čijom zastavom brod plovi u praksi tek povremeno.<sup>81</sup> Sud se u svojem obrazlaganju poglavito pozivao na terminologiju i argumentaciju prije spominjanih presuda te se njima i koristio.

U istom smislu Sud se upustio i u obračun s ograničenjem slobode poslovnog nastana. Naime, člankom 51. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano je kako se odredbe tog Poglavlja (Pravo na poslovni nastan) ne primjenjuju u državi članici na djelatnosti koje su u toj državi članici, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti, a člankom 62. kako se ista pravila primjenjuju i na slobodu kretanja usluga.

Slučaj *Reyners*<sup>82</sup> obilježilo je pitanje može li se zanimanje *avocato* u Belgiji rezervirati samo za belgijske državljane s obzirom na povezanost tog zanimanja s izvršavanjem javne vlasti.<sup>83</sup> Naime, gospodinu Reynersu odbijena je dozvola za obavljanje profesionalne djelatnosti u Belgiji zbog stranog državljanstva, unatoč činjenici da je položio sve ispite koji se zahtijevaju u Belgiji. Sud je odredio kako današnji članak 51. Ugovora o funkcioniranju Europske unije zahtijeva vrlo usko tumačenje te se *odnosi samo na one djelatnosti koje imaju izravnu i određenu vezu s javnom vlasti*.<sup>84</sup>

I tu je formulaciju sud poslije često ponavljao. U presudi *Commission v. Belgium (security guards)* Sud je naveo kako se isto ne odnosi na zaštitarske i slične poslove s obzirom da oni nisu uobičajeno, određeno i izravno povezani s izvršavanjem javne vlasti.<sup>85</sup> U slučaju *Commission v. Italy*<sup>86</sup>, sa zapravo istim okolnostima kao i u prethodno navedenom, utvrđeno je kako zaposlenje od strane privatne fizičke ili pravne osobe, neovisno o dužnostima zaposlenika, ne može biti obuhvaćeno pojmom javne službe.<sup>87</sup> Sud je isto navodio i u slučaju *Commission v. Spain*<sup>88</sup> – pod navedenu iznimku ne spada obavljanje zaštitarske djelatnosti temeljene na odredbama privatnog prava. Samo davanje doprinosa održavanju javne sigurnosti, koje može obavljati svaki pojedinac, ne predstavlja izvršavanje javne vlasti. Bit je, dakle, da ni u kojem slučaju ne može biti riječ o pomoćnim i pripremnim poslovima, a pogotovo to neće biti slučaj kad je riječ o djelatnostima koje obavljaju neka privatna tijela tek nadgledana od strane tijela koja izvršavaju javnu vlast. Ovo posljednje odnosi se, primjerice, na slučaj *Commission v.*

---

<sup>81</sup> Predmet C-405/01 *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola v. Administracion del Estado* [2003] ECR I -10391, para 43., 44. i 45.

<sup>82</sup> Predmet 2/74 *Jean Reyners v. Belgian State* [1974] ECR 631.

<sup>83</sup> Iako, treba napomenuti, u pogledu ovlasti koje pojedine države članice vežu uz dotično zanimanje postoje velike razlike.

<sup>84</sup> Predmet 2/74 *Jean Reyners v. Belgian State* [1974] ECR 631, para 45.

<sup>85</sup> Predmet 355/98 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [2000] ECR I-1221, para 26.

<sup>86</sup> Predmet C-283/1999 *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [2001] ECR I-4363.

<sup>87</sup> Predmet C-283/1999 *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [2001] ECR I-4363, para 25.

<sup>88</sup> Predmet C-114/97 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain* [1998] ECR I-6717, para 39.

Germany,<sup>89</sup> gdje Sud upravo iz navedenih razloga nije dopustio da se pod pojam javne vlasti svedu inspektori organskih proizvoda proizvedenih u drugoj državi članici. Slično tomu, u slučaju *Commission v. Portugal* Sud je utvrdio kako se ne može smatrati da postoji određena i izravna povezanost s javnim vlastima u slučaju inspektora ispravnosti vozila jer je riječ o privatnim osobama koje svoje zadaće obavljaju pod aktivnim nadzorom kompetentne javne vlasti, kojoj u konačnici i odgovaraju za svoje inspekcije i odluke.<sup>90</sup> Možemo navesti i primjer Grčke,<sup>91</sup> kojoj Sud nije dopustio da obavljanjem javne vlasti smatra poslove koje obavljaju vještaci za prometne nezgode, a čija izvješća nisu bila obvezujuća za sudove, kao i primjer Italije,<sup>92</sup> gdje je ista sudbina zadesila i transportne konzultante, a zanimljiv je i njemački slučaj pružanja usluge hitne pomoći, za koje Sud nije dopustio da se podvrgne članku 51. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.<sup>93</sup> U predmetu *Thijssen*<sup>94</sup> Sud je utvrdio kako u slučaju ovlaštenog povjerenika odgovornog za nadzor osiguravajućih društava nije riječ o zanimanju koje je određeno i izravno povezano s obavljanjem javne vlasti te se belgijski Institut za osiguranja nije mogao pozivati na članak 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i odbiti gospodina Thijssena na osnovi njegova državljanstva. Slično kao i u prije navedenim predmetima, Sud je konstatirao kako navedeno zaposlenje pada na testu određene i izravne veze s obavljanjem javne vlasti upravo na temelju toga što je riječ o službenicima odabranim i plaćenim od strane osiguravajućih društava koje u njihovim aktivnostima nadzire Institut za osiguranja.<sup>95</sup>

Sud je, dakle, djelovao na sličan način kao i kod ograničenja iz razloga javne sigurnosti i javnog poretka, koje smo već opisali. Sve više sužavajući doseg navedene iznimke, onemogućio je njezinu zlorabu te pretjerano korištenje, odnosno različito postupanje s domaćim državljanima i državljanima država članica Europske unije, što je u opisanim slučajevima i pokazano. Ipak, u najnovije vrijeme postavlja se pitanje ide li Sud za tim da iznimka javne službe iz stavka 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije izgubi svaki svoj smisao, odnosno ide li za njezinim praktičkim ukidanjem. Problem se pojavio u vezi s javnim bilježništvom. Naime, Europska je komisija protiv Austrije, Belgije, Njemačke, Grčke, Francuske, Luksemburga i Portugala pokrenula postupke pred Sudom zbog neispunjavanja preuzetih obveza iz razloga što su sve navedene države kao uvjet za obavljanje djelatnosti javnog bilježništva zahtijevale vlastito državljanstvo i time, prema mišljenju Komisije, kršile načelo zabrane diskriminacije temeljem državljanstva te pravo na slobodu poslovnog nastana. Komisija je također upozoravala na to da ni jedna od spomenutih država osim Francuske ne primjenjuje na javno

---

<sup>89</sup> Predmet C-404/05 *Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany (inspection of organic products)* [2007] ECR I-10239, para 44.

<sup>90</sup> Predmet C-438/8 *Commission of the European Communities v. Republic of Portugal* [2009] ECR I-10219, para 37.

<sup>91</sup> Predmet C-306/89 *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic (Greece)* [1991] ECR I-5863.

<sup>92</sup> Predmet C-263/99 *Commission of the European Communities v. Italian Republic* [2001] ECR I-4195.

<sup>93</sup> Predmet C-160/08 *European Commission v. Federal Republic of Germany* [2010] ECR I-3713.

<sup>94</sup> Predmet C-42/92 *Thijssen v. Controldienst voor de verzekeringen* [1993] ECR I-4047.

<sup>95</sup> Za isti je Institut utvrđeno da sam za sebe predstavlja tijelo javne vlasti.

bilježništvo Direktivu o priznavanju stručnih kvalifikacija 2005/36/EZ. Sud je, proučivši aktivnosti javnih bilježnika u pojedinim pravnim sustavima tih država članica, konstatirao kako je osnovna funkcija bilježništva dokazivanje autentičnosti pravnih instrumenata. Javni bilježnik potvrđuje da su svi uvjeti potrebni za zaključenje nekog instrumenta ispunjeni i da stranke imaju pravnu osobnost i sposobnost da uđu u pravne odnose. Sami instrumenti čija se autentičnost dokazuje, odnosno sporazumi između stranaka, u potpunosti ovise, u zakonskom okvirima, o volji samih stranaka koje same odlučuju o svojim pravima i obvezama. U tom smislu Sud je u presudama što ih je donio tijekom 2011. godine u predmetima C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 i C-52/08<sup>96</sup> utvrdio kako javno bilježništvo nema izravnu vezu s obnašanjem javne vlasti te države članice ne mogu ograničiti bavljenje javnim bilježništvom samo na vlastite državljane. Unatoč tomu što je bilježništvo u državama članicama definirano kao djelatnost koja ostvaruje ciljeve od javnog interesa, ono, prema stavu Suda, nije vezano uz obnašanje javne vlasti u smislu UFEU.

Zanimljivo će biti vidjeti kako će se u odnosu na navedene presude ponašati Hrvatska s obzirom na to da članak 48. u stavku 1. točki d) Zakona o državnim službenicima<sup>97</sup> pod nazivom Uvjeti za prijam u državnu službu, kao i članak 13. Zakona o javnom bilježništvu<sup>98</sup> pod nazivom Uvjeti za imenovanje, u stavku 1., točki 1. te članak 12. u stavku 1. točki b) Zakona o državnim službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi o državnim službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>99</sup> navode kao uvjet državljanstvo Republike Hrvatske (odnosno hrvatsko državljanstvo).<sup>100</sup>

Uočljivo je, dakle, kako je Sud postavio kriterij za zadovoljavanje uvjeta primjenjivosti iznimke javne službe za pojedina radna mjesta zahtijevajući da između tih radnih mjesta i javne vlasti postoji stvarna i određena, odnosno izravna veza. Kao i u prije navedenim primjerima prakse Suda, po prirodi stvari bilo je nemoguće jednostavno nabrojiti radna mjesta koja spadaju bilo u jednu bilo u drugu skupinu, odnosno navesti koja su to radna mjesta na koja se iznimka o kojoj je riječ odnosi ili na koja se ne odnosi. Sud je to mogao tek okvirno navesti, ali najviše je mogao reći na način na koji je to i činio, svojim

<sup>96</sup> Predmeti 47/08 *European Commission v. Kingdom of Belgium* [2011] ECR I-0000, 50/08 *European Commission v. French Republic* [2011] ECR I-0000, 51/08 *European Commission v. Grand Duchy of Luxembourg* [2011] ECR I-0000, 53/08 *European Commission v. Republic of Austria* [2011] ECR I-0000, 54/08 *European Commission v. Federal Republic of Germany* [2011] ECR I-0000, 61/08 *European Commission v. Hellenic Republic* [2011] ECR I-0000 i 52/08 *European Commission v. Portuguese Republic* [2011] ECR I-0000.

<sup>97</sup> „Narodne novine“ 92/05, 142/06, 77/07, 127/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12.

<sup>98</sup> „Narodne novine“ 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09.

<sup>99</sup> „Narodne novine“ 86/08, 61/11.

<sup>100</sup> Treba napomenuti kako je stavkom 2. članka 48. Zakona o državnim službenicima propisano da je za prijam u državnu službu osobe koja je strani državljanin ili osobe bez državljanstva, osim ispunjavanja uvjeta propisanih posebnim zakonom, potrebno prethodno odobrenje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose. Time je i otvorena formalnopravna mogućnost da se udovolji zahtjevima postavljenim od Suda u smislu stava Suda u predmetima 149/79, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1980] ECR 3881 i 149/79, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium II.* [1982], ECR-1845.

presudama. Primijetivši nepravilnosti u tom smislu u pojedinim državama članicama, Komisija bi te države jednostavno dovela pred Sud,<sup>101</sup> koji se s nepravilnostima obračunavao po stalno ponavljanoj receptu: izravna i određena povezanost s obavljanjem javne vlasti. U nekim je slučajevima to bilo možda i lakše determinirati, primjerice u gore navedenim slučajevima nositelja privatnih zaštitarskih djelatnosti, inspektora organskih proizvoda ili inspektora ispravnosti vozila, dok je opet, kako je također ranije navedeno, slučaj javnih bilježnika ipak predstavljao nešto tvrđi orah za Sud. U svakom slučaju, uočljivo je da su nastojanja Suda da ostvari slobodu kretanja radnika u punom opsegu postajala sve jača i jača, što je logikom stvari dovelo do sve manje mogućnosti država članica da se na navedenu iznimku pozivaju. Ipak, dok su s vremenom države članice polako popuštale, čini se da je Sud odlučio te mogućnosti svesti na minimum minimuma, što će neke države, primjerice one gdje javni bilježnici zaista i obavljaju djelatnosti javne vlasti, shvatiti, možda i s pravom, kao zadiranje u vlastiti suverenitet. Odgovor na to te na druga pitanja ponovno će s vremenom Sud dati svojom praksom.

## 5. ZAKLJUČAK

Ugovor o funkcioniranju Europske unije svojim je odredbama, čim je ustanovio slobodu kretanja radnika, odmah naveo i njezina ograničenja. Rezultat je to nastojanja država članica, koje su, unatoč težnji za stvaranjem jedinstvenog unutarnjeg tržišta, pa tako i tržišta rada, željele sačuvati neke svoje specifičnosti, odnosno interese. U prvom redu tu je riječ o zaštiti javnog poretka, na što su se države često pozivale,<sup>102</sup> kao i javne sigurnosti, a zatim i javnog zdravlja. Sud je to često, susrećući se s pokušajima država članica da se pozovu na navedene institute i da ih koriste kao razloge za opravdanje ograničenja slobode kretanja radnika, dopuštao ili zabranjivao dajući tako putokaze u tumačenju takvih odredaba. Tako je upravo Sud stvarao pojmove poput *osobnog ponašanja pojedinca, koje predstavlja istinsku i ozbiljnu prijetnju za javni poredak*;<sup>103</sup> načela da se strani državljani ne mogu kažnjavati (protjerivanjem) ako za isto ili slično ponašanje domaćih državljana nije predviđena slična, adekvatna i učinkovita mjera; načela integriteta državljanina države članice u drugoj državi članici, odnosno, s tim u vezi, načelo proporcionalnosti i sl. Na taj je način provodio tekst Ugovora u život i postavljao uvjete za stvaranje, odnosno održavanje jedinstvenog zajedničkog tržišta, odnosno slobode kretanja radnika. Postavljajući pravila, koja je i stalno ponavljao, stvarao je tako i kod država članica određeni način razmišljanja kad je o predmetnim odredbama riječ.

---

<sup>101</sup> Ziller, op. cit. (bilj. 61) navodi kako su se države članice na reforme u ovom smislu rijetko samoinicijativno odlučivale, već je uglavnom bila riječ o posljedici djelovanja Komisije, tj. presude Suda.

<sup>102</sup> Vidi predmet *Dieter Krombach v. André Bamberski* C-7/98 [2000] ECR I-01935.

<sup>103</sup> Npr. predmet 67/74, *Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln* [1975], ECR 297 ili Predmet 30/77, *Regina v. Pierre Bouchereau* [1977] ECR 1999

Posebno je takvu ulogu Sud odigrao i pri posljednjem normativnom ograničenju slobode kretanja radnika iz članka 45. stavka 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odnosno iznimke javne službe. Funkcionalnim pristupom, koji podrazumijeva promatranje svakog slučaja zasebno,<sup>104</sup> Sud je i ovdje tumačio svojom praksom navedenu odredbu i tako usmjeravao ponašanje ne samo Komisije nego poglavito samih država članica. Dok je, s jedne strane, u neku ruku prihvatio nastojanja država članica da zaštite vlastiti suverenitet te dopustio da se sloboda kretanja radnika ograniči kada je riječ o poslovima koji imaju *izravnu i određenu vezu s javnom vlasti*,<sup>105</sup> to nije dopuštao u *pomoćnim i pripremnim poslovima, a pogotovo ne kad je riječ o djelatnostima koje obavljaju neka privatna tijela i tek su nadgledane od strane tijela koja izvršavaju javnu vlast*.<sup>106</sup> Postavljen je i takozvani test za javnu službu: *radna mjesta koja uključuju neposredno ili posredno sudjelovanje u izvršavanju ovlasti dodijeljenih javnim pravom i dužnosti namijenjenih zaštiti općih interesa države ili drugih javnih vlasti. Takva radna mjesta pretpostavljaju, na strani onih koji ih obavljaju, postojanje posebnog odnosa odanosti prema državi, reciprocitet prava i dužnosti koji čine osnovu državljanstva*<sup>107</sup>.

U svakom slučaju, bez obzira na to o kojem opravdanju bila riječ, Sud je uvijek pazio da države u svojem nastojanju zaštite vlastitog suvereniteta, radi čega su ograničenja o kojima je riječ i dopuštena, ne povrijede slobodu kretanja radnika. Kako bi zaštitio navedenu tržišnu slobodu, odnosno jedinstveno zajedničko tržište, Sud je koristio i restriktivna i ekstenzivna tumačenja pojmova kao što je, primjerice, javna vlast, ali uvijek primjenjujući teleološko tumačenje odredaba o kojima je riječ, dakle ono tumačenje koje se temelji na pronalaženju svrhe, odnosno smisla norme. U ovom slučaju to je, kako je i istaknuto, zaštita slobode kretanja radnika.

Sud je tu zaštitu, svakako nužnu za funkcioniranje zajedničkog tržišta, konstantno pojačavao, što je i bilo potrebno kako bi države članice shvatile ozbiljnost potrebe za restriktivnim tumačenjem njezinih ograničenja. Međutim, sve restriktivnije tumačenje pojma javne službe pri primjeni iznimke javne službe iz stavka 4. članka 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, naravno, nije naišlo na odobravanje država članica.<sup>108</sup> Novija sudska praksa pokazuje kako je Sud sklon u sve više slučajeva odbijati argumente država članica te za sve više djelatnosti ne dopuštati primjenu iznimke javne službe<sup>109</sup>. Iako je restriktivno tumačenje navedene odredbe u svakom slučaju nužno kako bi se

---

<sup>104</sup> Slično i Ziller op. cit. (bilj. 61), str.13.

<sup>105</sup> Predmet 2/74 *Jean Reyners v. Belgian State* [1974] ECR 631, para 45.

<sup>106</sup> Npr. predmet C-42/92 *Thijssen v. Controldienst voor de verzekeringen* [1993] ECR I-4047 ili Predmet C-404/05. *Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany* (inspection of organic products) [2007] ECR I-10239, para 44.

<sup>107</sup> Predmet 149/79 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium* [1980] ECR 3881, para 10.

<sup>108</sup> Slično i Ziller op. cit. (bilj. 61), str 17.

<sup>109</sup> Slično i Pravita Maria-Iliana, „*The Access of EU Citizens to the Public Service: A Comparative Analysis*“, *Review of European studies* 2, 2 (2010), str. 18.

ostvarila sloboda kretanja radnika te tako i zajedničko tržište, njezino prerestriktivno tumačenje dovelo bi u pitanje njezin smisao, a ne smije se zaboraviti da je upravo pitanje javne službe područje nad kojim će svaka država htjeti zadržati svoj suverenitet.

Opće načelo jednakosti, prema kojem se zabranjuje diskriminacija na temelju bilo koje osnove, pa tako i na temelju državljanstva (i u tom smislu sloboda kretanja radnika), predstavlja jedno od osnovnih načela Unije. Upravo zato potpuno je razumljivo, čak i nužno, da Unija kroz svoje institucije, pa tako i Sud, posebno radi na razvoju slobode kretanja radnika, formiranju opravdanja kojima je ona podložna, te da posebno pazi na to da ta ista opravdanja ne budu zlorabljena. To je taj i napadani i branjeni tzv. aktivistički pristup Suda, koji neki smatraju i nužnim s obzirom na nepostojanje prave zakonodavne vlasti unutar Unije.<sup>110</sup> Sud mora imati jaku ulogu kako bi kontrolirao istinsko provođenje osnovnih načela na kojima se Unija temelji. Međutim, jednako tako, Sud bi trebao *malo obuzdati svoj entuzijazam u pogledu promicanja daljnje integracije*<sup>111</sup> te pripaziti da ne pretjeruje u svojoj aktivističkoj ulozi. On može interpretirati Ugovore, ali ne i mijenjati ih, jer za to postoje specifični mehanizmi predviđeni samim Ugovorom,<sup>112</sup> a svakako ne ukidati smisao pojedinih odredaba. Smatram da presudama, dakle svojom praksom na području iznimke državne službe, upravo to i čini te da nadilazi svoje ovlasti dane mu Ugovorom o osnivanju Europske unije i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije.

---

<sup>110</sup> Tako navodi Hartley, op. cit. (bilj. 1), str. 83, dok je, primjerice, Takis Tridimas, „*The Court of Justice and Judicial Activism*“, (1996) 21 E. L. Rev, 187., kritičniji.

<sup>111</sup> Waele de, Henri „*The role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment*“ 6 (1) *Hanse Law Review* 3, 13, (2010) str. 26.

<sup>112</sup> Važno je da Izmjene stupaju na snagu nakon što ih ratificiraju sve države članice u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

## Summary

**ACCEPTABLE LIMITATION OF THE FREEDOM OF MOVEMENT OF WORKERS AS INTERPRETED BY THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

When the evolution of the case law of the Court is observed in terms of the limitation of the freedom of movement of workers justified on grounds of public policy, public security and public health, and in terms of the public service exception, it is clear that the Court opted for what is known as an activist approach. The Court also, on the one hand, left the discretion of assessing this limitation to the Member States, but has also set some limits to prevent it becoming grounds for abuse, on the other. The Member States have not always welcomed such activity by the Court, and what has proven to be especially problematic is the issue of the public service exception. This paper demonstrates that in this area the Court intensified its pressure on the Member States to such an extent that it brought into question the sense of the existence of this exception referred to in Article 45, paragraph 4 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

*Keywords:* restriction of the freedom of movement of workers, grounds of public policy and public security, grounds of public health, public service exception

*Author:*

**Stjepan Novak, dipl. iur.**

Ministry of the Interior of the Republic of Croatia