

Mr.sc. Emina Hasanagić
Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

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

UTJECAJ PRAKSE SUDA EVROPSKE UNIJE NA OSTVARIVANJE SLOBODE KRETANJA RADNIKA

Sažetak: Sloboda kretanja radnika zajedno sa slobodom poslovnog nastanjivanja predstavlja slobodu kretanja lica, kao jednu od četiri osnovne slobode unutar Evropske unije. Sloboda kretanja radnika u EU u funkciji je stvaranja i jačanja unutrašnjeg tržišta i ostvarenja ciljeva socijalne politike još od početka evropskih integracionih procesa. Autorica u radu analizira sadržinu slobode kretanja radnika u EU, zatim ograničenja te slobode razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, kao i ograničenja u pogledu zapošljavanja u javnoj upravi. Posebno će biti analizirano i pitanje uspostavljanja tranzicijskog razdoblja tokom kojeg postoji ograničenje slobode kretanja radnika iz novih država članica EU, kao i položaja radnika koji u EU dolaze iz država koje nisu članice Unije. Iako je Ugovorom o funkcioniranju EU (UFEU) zabranjena svaka diskriminacija u pogledu zapošljavanja, zarade, te ostalih uvjeta rada, ipak je iz prakse Suda evidentno da su građani EU izloženi kršenju njihovih prava. Pritom je Ugovorom obuhvaćena samo direktna (otvorena) diskriminacija, dok indirektna diskriminacija nije regulirana. U tom smislu značajno je djelovanje Suda koji je kroz svoje odluke definirao direktnu i indirektnu diskriminaciju, postupajući s ciljem proširenja ove slobode i zaštite prava radnika. To posebno dolazi do izražaja kroz presude o pojmu „radnik“ koji nije određen Ugovorom te je Sud u svojim odlukama istakao da se pojam „radnik“ treba tumačiti široko, što se opravdava potrebom zaštite prava radnika. Sud svojim odlukama proširuje djelovanje odredbi kojima je reguliran položaj osoba koje su korisnici različitih prava, pritom posebno pazeći na poštovanje načela nediskriminacije u pogledu radnika migranata i članova njihovih porodica. Zbog toga će analiza u ovom radu obuhvatiti najznačajnije presude, kako recentne tako i one starijeg datuma, koje su imale snažan utjecaj na tumačenje slobode kretanja radnika i zaštite radnika od diskriminacije.

Ključne riječi: sloboda kretanja radnika, ograničenje slobode kretanja radnika, Sud Evropske unije, evropski integracioni procesi

1. UVOD

Politike Evropske unije u oblasti prava građana i unutrašnje bezbjednosti svrstavaju se u četiri glavne kategorije:

Slobodno kretanje lica između država članica Evropske unije, polazeći od prava na rad i nastanjivanje do uklanjanja graničnih kontrola između država članica;

Osnovna prava za državljane Evropske unije u drugim državama članicama, kakva su jednakost ekonomskih, političkih i građanskih prava;

Politike imigracije i azila, koje podrazumijevaju saradnju u politikama prema izbjeglicama i zajedničke politike prema državljanima trećih zemalja;

Policijska i pravosudna saradnja u borbi protiv trgovine drogama, terorističkih aktivnosti, prekograničnog kriminala i ilegalne imigracije.⁴¹

Sloboda kretanja radnika zajedno sa slobodom poslovnog nastanjivanja predstavlja slobodu kretanja lica, kao jednu od četiri osnovne slobode u okviru Evropske unije. „Punopravno članstvo u Europskoj uniji općenito daje tržišnim slobodama status temeljnih sloboda.“⁴² Sloboda kretanja lica, uz slobodan promet roba, kapitala i usluga, predstavlja osnovno načelo Evropske zajednice, kojim se ostvaruju ne samo interesi pojedinca već i neki od globalnih ciljeva Zajednice (Unije).³ Generalno, sloboda kretanja lica, i, posebno za radnike, je jedan od kamena temeljaca EZ.⁴ Sloboda kretanja radnika u EU u funkciji je stvaranja i jačanja unutrašnjeg tržišta i ostvarenja ciljeva socijalne politike još od početka evropskih integracionih procesa. „Sloboda kretanja radnika nastoji omogućiti radniku da ode u onu državu članicu, u kojoj je najveća potražnja za njegovim radnim kvalifikacijama i u kojoj su uslovi pod kojima će osigurati svoju životnu egzistenciju najbolji.“⁵ Na taj način se omogućava radnicima iz siromašnijih dijelova EU da ostvare svoje kapacitete u drugoj državi koja im može ponuditi bolje uslove rada i uključivanje u sistem koji adekvatnije prati potrebe tržišta rada. Time se smanjuje i teret socijalnih fondova manje razvijenih država, ukoliko njeni građani mogu migrirati u drugu državu. Za bogatije zemlje priliv nove radne snage ne bi trebao predstavljati pritisak na njeno tržište rada, nego povećanje mogućnosti da se zadovolje potrebe za radnom snagom odgovarajućeg profila.

Kada se radi o međuregionalnim migracijama, ili u ovom slučaju o migracijama radne snage iz siromašnijih u bogatije zemlje Unije, svakako su relevantna događanja u prvim zemljama. Stabilnost i dinamičan rast povećavaju pozitivna očekivanja, a to uz brojne druge determinante, uključujući one tradicionalne, posebno smiruje tzv. špekulativne migracije. Relativan rast dohotka i nadnica u siromašnijim zemljama članicama Unije brži od rasta u razvijenijim zemljama, što je realna pretpostavka, uvjetuje dugoročno konvergenciju u ekonomskoj sferi, ali i na brojnim drugim područjima. Procesi o kojima je riječ neće otkloniti, ali će sigurno smanjiti migracije radne snage.⁶

„Evropska unija je najznačajniji primjer liberalizovane mobilnosti rada između grupe susjednih država, kako s obzirom na širinu olakšica datim državljanima država članica, tako i s obzirom

1 Hiks, S., *Politički sistem Evropske unije*, 2. izd., Palgrave Macmillan, London, 2005., str. 325.

2 Goldner, L. I.; Perišin, T., *Postupna liberalizacija kretanja roba i ljudi u Hrvatskoj i Makedoniji – prije i nakon članstva u EU*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61, vol. 2, str. 613-642 (2011), str. 641.

3 Husić, D., *Sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju“, Mostar, 7. i 8. novembar, 2013., Pravni i Ekonomski fakultet u Mostaru, 2013., str. 370-389, (370).

4 Blanpain, R., *Evropsko radno pravo*, Kluwer Law International, 2008., str. 270.

5 Meškic, Zlatan; Samardžić, D., *Pravo Evropske unije I*, TDP; GIZ (GmbH); Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu – Pravna reforma, Sarajevo, 2012., str. 336.

6 Bogunović, A., *Evropska unija - stanje i perspektive*, Ekonomski pregled, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 57, vol. (1-2) str. 31-63 (2006), str. 45.

na broj država koje su uključene.“⁷ U pogledu slobode kretanja radnika razlikuje se područje primjene *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione territorii* i *ratione temporis*. U prvom slučaju, područje primjene odnosi se na radnike, a pojam „radnik“ određen je praksom Suda EU i podrazumijeva lice koje u određenom vremenskom periodu obavlja za drugog i prema njegovim uputama, poslove za koje dobija naknadu. U personalnom smislu, odredbe se primjenjuju samo na državljane država članica EU, a posredstvom radnika, određena prava u okviru odredbi o slobodi kretanja radnika mogu da ostvaruju članovi njihove porodice, kao i poslodavci. Članovima porodice smatraju se bračni partner, djeca koja nisu navršila 21. godinu ili koja imaju pravo izdržavanja, te rodbina radnika u uzlaznoj ili silaznoj liniji koju radnik izdržava. Prava uživa i vanbračni partner ako se radi o registrovanom partnerstvu koje je u datoj državi članici izjednačeno s bračnom zajednicom. U teritorijalnom smislu, za pozivanje na odredbe o slobodi kretanja radnika potrebno je utvrditi postojanje prekograničnog elementa. Ovaj uslov je ispunjen kada radnik državljanin jedne države članice odseli u drugu državu članicu u svrhu obavljanja zaposlenja ili kada putuje na posao u državu prijema a i dalje ima prebivalište u svojoj državi. Moguće je i da se domaći državljanin poziva na slobodu kretanja radnika prema vlastitoj državi,⁸ gdje je diskriminacija domaćih državljanina u okviru ove, ali i ostalih sloboda, dozvoljena. U ranijoj sudskoj praksi Sud pravde Evropske unije (u daljem tekstu: Sud EU) je smatrao da radnik koji nastavlja raditi u svojoj domovini, a preselio se u drugu državu iz neekonomskih razloga, iz koje vozari u svoju domovinu u svrhu obavljanja zanimanja, nije obuhvaćen područjem primjene slobode kretanja radnika, pa je diskriminacija dozvoljena. Međutim, u recentnijoj sudskoj praksi Sud EU je prestao zastupati ovaj stav i sada i ove slučajeve uključuje u područje primjene slobode kretanja radnika. Postoje i određena pravila u pogledu područja primjene *ratione temporis*. Prije svega ova sloboda nije ograničena samo na vrijeme trajanja zaposlenja, već uključuje i periode prije te nakon zaposlenja. Građani EU imaju pravo boravka minimalno 6 mjeseci u drugoj državi članici u svrhu traženja zaposlenja i pravo ostanka nakon zaposlenja. Period od 6 mjeseci se može produžiti ako dokažu da su i dalje u potrazi za dobrim izgledima za zaposlenje, u protivnom preostaje im mogućnost da se pozivaju na pravo na boravak u okviru građanstva EU. Također, za vrijeme dok traže zaposlenje u drugoj državi članici radnici imaju pravo na ravnopravan tretman u pogledu finansijske pomoći koju ta država daje svojim državljanima u istoj situaciji.

U nastavku rada će biti analizirana sadržina slobode kretanja radnika u EU, zatim ograničenja te slobode razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, kao i ograničenja u pogledu zapošljavanja u javnoj upravi. Posebno će biti analizirano i pitanje uspostavljanja tranzicijskog razdoblja tokom kojeg postoji ograničenje slobode kretanja radnika iz novih država članica EU, kao i položaja radnika koji u EU dolaze iz država koje nisu članice Unije. Iako je Ugovorom o funkcioniranju EU (u daljem tekstu: UFEU) zabranjena svaka diskriminacija u pogledu zapošljavanja, zarade, te ostalih uvjeta rada, ipak je iz prakse Suda EU evidentno da su građani EU izloženi kršenju njihovih prava. Pritom je Ugovorom obuhvaćena samo direktna (otvorena) diskriminacija, dok indirektna diskriminacija nije regulirana. U tom smislu značajno je djelovanje Suda EU koji je kroz svoje odluke definirao direktnu i indirektnu diskriminaciju, postupajući s ciljem proširenja ove slobode i zaštite prava radnika. Zbog toga će analiza u ovom radu obuhvatiti najznačajnije presude, kako recentne tako i one starijeg datuma, koje su imale snažan utjecaj na tumačenje slobode kretanja radnika i zaštite radnika od diskriminacije. „Sloboda kretanja radni-

7 OECD, *Sloboda kretanja radnika i prilagodavanje tržišta rada: recentna iskustva OECD država i Evropske unije*, OECD Publishing, 2012., str. 38.

8 Npr. ako se nakon stručnog usavršavanja u inostranstvu vraća u svoju državu da obavlja zanimanje za koje se usavršavao; ili ako se radi o preseljenju u drugu državu članicu iz koje vozari u svoju državu u svrhu izvođenja zanimanja.

ka omogućuje građanima Evropske unije traženje boljih uvjeta života i rada unutar Unije od onih koje im može ponuditi vlastita regija stanovanja. Unija na taj način proširuje mogućnosti poboljšanja životnog standarda pojedinca.⁹

2. PRAVNI OSNOV OSTVARENJA SLOBODE KRETANJA RADNIKA U PRAVU EU

Osnovne komunitarne slobode prvenstveno se odnose na promet, odnosno trgovinu između država članica. U pitanju je regulisanje *transgraničnog* kretanja robe, lica, usluga i kapitala, pri čemu je u prvom planu državna regulacija – u pravilu materijalizovana u vidu zakonskih i administrativnih akata i mjera. Utoliko, i ovdje je prvenstveno riječ o „slobodi od“ (državne intervencije), s tim što specifičan kontekst u kojem se sloboda ostvaruje ne dopušta neposredno jednačnje sa pojmom kojeg srećemo u standardnom diskursu ljudskih prava i sloboda.¹⁰

Sloboda kretanja radnika regulirana je primarnim i sekundarnim pravom EU, a kao značajan pravni izvor javlja se i praksa Suda EU. U pogledu primarnog prava ova sloboda uređena je odredbama članova 45.-48. UFEU. U članu 45. UFEU u st. 1. propisuje se sloboda kretanja radnika, a stavom 2. zabranjuje se svaka diskriminaciju u pogledu zapošljavanja, zarade (plaće i ostalih primanja) te ostalih uvjeta rada, tako što se odredbom propisuje da slobodno kretanje podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije između radnika država članica na temelju državljanstva u pogledu zapošljavanja, zarade, te ostalih uvjeta rada. Tako radnici u okviru slobode kretanja radnika prema članu 45. stav 3. UFEU imaju pravo konkurisanja na stvarne ponude za zaposlenje, što obuhvata i pravo kretanja na teritoriji država članica u tu svrhu, pravo boravka za vrijeme izvođenja zanimanja, te pravo ostanka na području države članice nakon prestanka radnog odnosa, pod uslovima koje propisuje Komisija.

Pored primarnog prava, sloboda kretanja radnika regulirana je i sekundarnim pravom, odnosno odgovarajućim uredbama i direktivama. Najširi značaj među ovim izvorima pripada Uredbi (EEZ) 1612/68 od 15.10. 1968. godine o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice¹¹ koju zamjenjuje Uredba Evropskog parlamenta i Vijeća 492/2011 o slobodi kretanja radnika unutar Unije¹² i Direktivi 2004/38/EZ od 29.04.2004. godine o pravu građana Unije i članova njihovih porodica na slobodno kretanje i boravak na području država članica.¹³ Uredba 492/2011 o slobodi kretanja radnika unutar Unije konsolidirala je dosadašnju regulativu u ovoj oblasti. Direktivom 2004/38/EZ je na jedinstven način riješeno pitanje slobode kretanja različitih kategorija lica. Ova Direktiva primjenjuje se na sve građane Unije koji se kreću ili borave u nekoj od država članica, različitoj od države čije državljanstvo imaju i na članove njihove porodice kojima se mora osigurati isti status kao i državljanima država članica. Ostale značajne direktive i uredbe su, kako slijedi: Uredba Vijeća 1251/70 o pravu na ostanak u državi članici po okončanju zaposlenja;¹⁴ Uredba Vijeća 1408/71 o primjeni sistema socijalne sigurnosti na radnike i samozaposlene osobe, kao i na čla-

9 Časni, Č. A., *Analiza slobode kretanja radnika na području proširene EU uporabom odabranih statističkih metoda*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 5, 2007., str. 95-110 (98).

10 Misita, N., *Osnovi prava Evropske unije*, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007., str. 310.

11 Sl. List EU 1968, L 257, 2.

12 Sl. List EU 2011, L 141.

13 Sl. List EU 2004, L 158, 77.

14 Sl. List EU 1970, 142, 24; Ispravka u Sl. list EU 1975, L 324, 31.

nove njihove porodice koji se kreću na području Zajednice¹⁵ – sada Uredba Evropskog parlamenta i Vijeća 882/2004 o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti;¹⁶ Direktiva 2005/36/EZ o priznavanju profesionalnih kvalifikacija.¹⁷

Svi navedeni propisi dopunjeni su Poveljom osnovnih prava EU koja, zajedno s osnivačkim ugovorima, predstavlja dio primarnog prava. Članom 15. Povelje određeno je da građani Unije imaju pravo u svim državama članicama na traženje posla, zaposlenje, poslovni nastan i pružanje usluga. Članom 14. garantuje se pravo na pristup stručnoj edukaciji i usavršavanju. U odredbama drugih članova Povelje propisana su različita kolektivna radna prava, pravo na besplatnu službu koja posreduje prilikom zaposlenja, zaštita od neopravdanog otkaza i pravo na primjerenne radne uslove.

Pored primarnih i sekundarnih izvora slobode kretanja radnika, posebno je značajan utjecaj prakse Suda EU na tumačenje i primjenu ove slobode. Naime, Sud EU je svojim presudama i ekstenzivnim tumačenjem odredbi propisa koji uređuju slobodu kretanja radnika dao veliki doprinos adekvatnoj primjeni tih odredbi i zaštiti prava radnika.

3. POJAM „RADNIK“ U PRAVU EU

Pojam „radnik“ nije određen primarnim pravom, jer se u članu 45. st.1. UFEU navodi samo da će unutar Unije biti osigurana sloboda kretanja radnika bez definiranja pojma „radnik“. Ni sekundarnim zakonodavstvom nije određen ovaj pojam, već je to učinio Sud EU u svojim presudama. Pregledom sudske prakse utvrđujemo da je Sud EU kroz svoje presude široko tumačio pojam „radnik“ primjenjujući jedinstvene kriterije radi unificirane primjene u državama članicama. Iz prakse Suda EU proizilazi da pojam „radnik“ ne smije biti definiran upućivanjem na nacionalno pravo država članica već se mora odrediti prema komunitarnom značenju. U suprotnom bi ostvarivanje komunitarnih propisa o slobodnom kretanju radnika bilo osujećeno, pošto bi njihovo značenje moglo biti fiksirano i jednostrano mijenjano nacionalnim zakonima, pa bi se mogle isključiti određene kategorije lica od primjene Ugovora bez bilo kakve kontrole organa Unije. Upravo je prva presuda koja je značajna za određivanje pojma radnika bila ona u predmetu *Mrs. M.K.H.Hoekstra (nee Unger) v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten(1964.)*.¹⁸ „U tom je predmetu ECJ zaključio da se nacionalnim zakonodavstvima ne ostavlja mogućnost definiranja pojma radnika, već je to pitanje u isključivoj nadležnosti Evropske unije. Slijedom toga, Evropski sud je isključivo zadržao pravo određivanja pojma radnika, kao i ostalih pojmova u vezi s radom, a ključnih za utvrđivanje dosega slobode kretanja radnika.“¹⁹ U ovom slučaju Sud EU je zauzeo i stav da i lica koja su radila u drugoj državi članici i ostala bez posla, ali imaju sposobnost da nađu drugi, uživaju zaštitu. Ova presuda imala je veliki utjecaj na kasniju sudsku praksu.

Pod pojmom radnika se podrazumijeva fizičko lice koje određeno vrijeme izvršava rad za drugo lice i pod njegovim nadzorom (subordinacijom), a zauzvrat dobija određenu zaradu

15 Sl. List EU 1971, L 149, 2; posljednja izmjena Sl. List EU 2005, L 117, 1.

16 Sl. List EU 2004, L 166, 1; Ispravka u Sl. List EU 2004, L 200, 1; Provedbena Uredba (EZ) 987/2009, Sl. List EU 2009, L 284, 1.

17 Sl. List EU 2005, L 255, 22.

18 Predmet 75/63 (1964.) ECR 177.

19 Bačić, P; Sarić, I., *Aktivizam europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 1/2014., str. 27- 44. (33).

(primanja).²⁰ Iz ovakvog određenja proizlaze tri kriterija za određivanje pojma „radnik“, a to su: rad za drugog, subordinacija i plaćenost. Tako se u predmetu *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* (1986.)²¹ radilo o slučaju učiteljice pripravnice – britanske državljanke koja je tražila obavljanje pripravničkog staža u Njemačkoj, te je ovdje jasno izražen stav da je potrebno ispunjavanje triju kriterija: da je u pitanju obavljanje poslova po uputama i pod nadzorom poslodavca, da posao koji se obavlja predstavlja ekonomsku aktivnost te da se za obavljanje posao dobiva novčana naknada tj. plaća. Vidimo da su subordinacija i naplativost bitni kriteriji za utvrđivanje postojanja radnog odnosa.

U presudi *Levin v. Staatssecretaris van Justitie* (1982.)²² Sud EU utvrđuje da sloboda kretanja radnika obuhvata samo djelatnosti koje se izvode stvarno i efektivno, što isključuje poslove s toliko malim obimom da se mogu smatrati potpuno marginalnim i sporednim. Ovdje Sud EU ne pravi razliku između radnika u punom i nepunom radnom vremenu, jer smatra da su i radnici sa nepunim radnim vremenom obuhvaćeni pojmom „radnik“, kao i oni koji su angažirani na privremenim poslovima i oni koji rade na određeno vrijeme, pod uvjetom da dokažu da obavljaju rad koji je efektivan i stvaran. U presudi *R.H. Kempf v. Staatssecretaris van Justitie* (1986.),²³ Sud EU je zaključio da u pojam radnika ulaze i zaposlenici s kraćim od punog radnog vremena koji ne zarađuju dovoljno za egzistenciju te za svoje izdržavanje trebaju i određenu socijalnu pomoć. Zatim je u presudi *V.J.M. Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen (Raulin)*²⁴ pod pojmom „radnik“ Sud EU obuhvatio i zaposlenike koji obavljaju povremene poslove, pri čemu se treba uzeti u obzir trajanje zaposlenja, kao i eventualna činjenica da radnik mora biti pripravan po pozivu poslodavca. Također, za status radnika nije odlučujuća ni dužina trajanja radnog odnosa, što je utvrđeno u slučaju *Bernini*. U predmetu *Steymann v. Staatssecretaris van Justitie* (1988.)²⁵ Sud EU je razmatrao pitanje naknade za rad. Slučaj se odnosio na njemačkog državljanina koji je u Holandiji za jednu vjersku zajednicu obavljao vodoinstalaterske i slične poslove, ali za te poslove nije primao plaću već su mu umjesto toga bile osigurane sve materijalne potrebe (smještaj, prehrana, kao i sitni džeparac). Sud EU je u presudi zaključio da je za radni odnos bitno postojanje ekonomske i socijalne dimenzije, odnosno postojanje radnog odnosa nezavisno o visini naknade – plaće (odnosno nezavisno da li prima plaću u novcu ili u drugim stvarima). Ovdje je Sud EU utvrdio da nefinancijska beneficija u okviru komercijalne aktivnosti zajednice je sama po sebi dovoljna da bi se osoba smatrala radnikom.

U presudi *Bettray* postavilo se pitanje da li ima značaj svrha rada, pa je Sud EU utvrdio da je potrebno da se radi o efektivnom i stvarnom poslu, te da posao nije takav ako mu je jedini cilj rehabilitacija ili reintegracija osoba. Isti stav je ponovljen u slučaju *Trojani*. Presudom u slučaju *The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desideius Antonissen* (1991.),²⁶ dodatno je proširen pojam radnika i to uz ispunjavanje određenih uslova na osobe koje su tražitelji zaposlenja: „...nije protivno odredbama prava Zajednice o slobodi kretanja radnika da zakonodavstvo države članice predviđa da se od državljanina druge države članice koji je ušao u prvu državu kako bi tražio zaposlenje može tražiti da napusti teritorij te države (uz mogućnost žal-

20 Sud EU, 66/85, *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg* (Lawrie-Blum), 1986.

21 Predmet 66/85 (1986.) ECR 2121.

22 Predmet 53/81 (1982.) ECR 1035.

23 Predmet 139/85 (1986.) ECR 1741.

24 Predmet 357/89 (1992) ECR 1027.

25 Predmet 196/87 (1988.) ECR 6159.

26 Predmet 292/89 (1991.) ECR I-745.

be) ako on nije pronašao zaposlenje nakon šest mjeseci, osim ako osoba o kojoj se radi ne pruži dokaze da nastavlja tražiti zaposlenje i da ima istinske šanse zaposliti se”. Sud EU je, dakle, dodatno proširio pojam radnika i to uz ispunjavanje određenih uslova na osobe koje su tražitelji zaposlenja, na način da samo građanin Unije, koji ima potvrdu da traži zaposlenje, može ostvariti pravo na boravak u drugoj državi članici.

U presudi *Andrea Raccanelli v. Max-Planck-Gesellschaft zur Forderung der Wissenschaft eV*(2008.)²⁷ Sud EU zaključuje da i istraživač stipendist koji priprema doktorat, pod određenim uvjetima koje treba da procijeni nacionalni sud, potpada pod pojam radnik. Ponovo se u presudi navodi da je za postojanje radnog odnosa potrebno da za određeno vremensko razdoblje osoba obavlja usluge za i pod vođstvom druge osobe u zamjenu za što prima naknadu.

U radnike se ubrajaju i profesionalni sportisti koji su u subordiniranom položaju u odnosu na klub koji ih zapošljava i za svoju sportsku djelatnost dobivaju naknadu, dok će vrhunski sportisti većinski biti samostalni i svoja prava će ostvarivati u okviru slobode pružanja usluga.²⁸

Iako Sud EU široko tumači pojam „radnik“, ipak se ne mogu izbjeći i situacije kada Sud EU nije siguran u određivanje pojma radnika s obzirom na specifičnosti konkretnog slučaja. Tako se u jednoj od recentnih presuda u predmetu *Dita Danosa v. LKB Lizings SIA*(2010.)²⁹ postavilo pitanje može li se član uprave društva kapitala smatrati obuhvaćenim konceptom „radnika“ u pravu EU? Bila je riječ o predmetu gdje je otkaz dobila trudnica koja je bila član uprave društva kapitala. Sud EU je zazueo stajalište da nacionalni sud treba utvrditi određene činjenice, pa ako Sud EU nađe da postoje ove činjenice, u tom slučaju, članicu uprave treba za potrebe Direktive 92/85/EEZ smatrati radnicom. Te činjenice obuhvataju sljedeća pitanja: je li član uprave koji radi za društvo kapitala sastavni dio trgovačkog društva, radi li član uprave određeno radno vrijeme prema uputama i pod nadzorom drugog organa trgovačkog društva, te prima li zauzvrat plaću?

Na osnovu iznesenog kratkog prikaza prakse Suda EU jasno je da se pojam radnika tumači široko, i da su kriteriji čije se ispunjenje traži za utvrđivanje pojma radnika sljedeći: obavljanje određenih poslova, rad za poslodavca tokom određenog vremenskog perioda i konačno isplaćivanje novčane protučinidbe (plaće). Sud EU je zauzeo stav da je sloboda kretanja radnika jedan od temelja EU, a pritom pojam „radnik“ tumači ekstenzivno s ciljem što bolje zaštite prava radnika.

4. ZABRANA DISKRIMINACIJE

Sloboda kretanja radnika je, kao i druge osnovne slobode, prvobitno obuhvatala samo neposrednu i posrednu diskriminaciju na osnovu državljanstva u pogledu zapošljavanja, naknade i ostalih uslova rada.³⁰ Tako je članom 45. st. 2. UFEU zabranjena diskriminacija na temelju državljanstva, tj. takva diskriminacija koja je utemeljena na državljanjskoj pripadnosti različitoj od državljanstva države koja diskriminaciju provodi. Diskriminacija se javlja kao direktna ili indirektna, ali Ugovor obuhvata samo direktnu diskriminaciju dok nema odredbi o indirektnoj. Međutim, Sud EU je svojom praksom definirao oba oblika diskriminacije, postavljajući odgovaraju-

27 Predmet 94/07 (2008.) ECR I-5939.

28 Predmet 415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL i dr./Jean-Marc Bosman i dr. (Bosman)*, 1995, I-4921, tačka 73.

29 Predmet 232/09 (2010.) ECR I-11405.

30 Vidi Meškić, Z., Samardžić, D., op.cit., str. 343.

će kriterije procjene postojanja diskriminacije, a sve sa ciljem širenja primjene slobode kretanja radnika. U nastavku rada će biti ukazano na najvažnije presude kojima je Sud EU utjecao na tumačenje i primjenu odredbi o slobodi kretanja radnika.

U slučaju *Komisija/Luksemburg*³¹ utvrđeno je postojanje protivpravne direktne diskriminacije jer je nacionalnim propisima Luksemburga propisano da učitelji mogu biti samo domaći državljani uz pokušanu argumentaciju specifične demografske situacije u Luksemburgu i nužnosti očuvanja nacionalnog identiteta.

Drugi primjer direktne diskriminacije utvrđen je kroz presudu *Union Royale Belge des Societes de Football Association (Asbl) and Others v. Jean-Marc Bosman (1995.)*³² u predmetu gdje je radnik migrant bio stavljen u nepovoljniji ili lošiji položaj u odnosu na radnika koji je državljanin te države članice. U ovom poznatom slučaju, belgijski fudbaler, želio je ostvariti transfer iz belgijskog u francuski klub, ali to mu na temelju specifičnih pravila kojima su bili uređeni fudbalski transferi nije bilo dopušteno. Sud EU je ipak utvrdio da su u odnosu na Bosmana prekršene garancije slobode kretanja i zabrane diskriminacije iz čl. 39. EUZ-a, odnosno da su sporne mjere bile direktno diskriminatorne.

Mnogo češći su primjeri posredne diskriminacije gdje nacionalni propisi koriste druge kriterije koji faktički većinski pogađaju strance.³³ Sud EU je u ranijim svojim presudama suzbijao samo otvorenu (na državljanstvu utemeljenu) diskriminaciju, a tek od slučaja *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost (1974.)*³⁴ u svojim odlukama intervenira i protiv prikrivene diskriminacije.³⁵ U navedenoj presudi Sud EU je utvrdio da "pravila koja se odnose na jednako postupanje zabranjuju ne samo otvorenu diskriminaciju zasnovanu na državljanjskoj pripadnosti... nego i sve oblike prikrivene diskriminacije koja putem primjene drugih kriterija razlikovanja ima za posljedicu iste učinke." Kod indirektno diskriminacije akcenat je na učinku (efektu) određene mjere, jer neka mjera može biti prividno neutralna ali njenom primjenom stvara se nepovoljniji učinak za pripadnike određene grupe. U predmetu *Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG v. Salvatore Ugliola (1969.)*³⁶ utvrđeno je da je zakonska odredba njemačkog Zakona o zaštiti radnih mjesta ništava jer isključuje uračunavanje vojnih rokova evropskih radnika koji rade u nekoj drugoj državi članici. Sud EU je smatrao kako je to pravilo indirektno diskriminatorno, jer je više utjecalo na strance koji rade u Njemačkoj, a za koje je vjerojatnije da su svoju vojnu obvezu ispunili u državi svoga porijekla.

U jednoj poznatoj presudi u slučaju *Roman Angonese v. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA (2000.)*³⁷ utvrđeno je postojanje indirektno diskriminacije na osnovu jezika. Prema činjeničnom stanju, Roman Angonese stanuje u pokrajini Bocen u Južnom Tirolu, u kojoj je, pored italijanskog, službeni jezik i njemački, ujedno i njegov maternji jezik. Roman Angonese prijavio se na konkurs za posao u privatnoj banci Cassa di Risparmio, gdje se pored ostalih uvjeta traži i posebna potvrda o poznavanju oba jezika (patentino uvjerenje). Ovo uvjerenje se može dobiti samo polaganjem ispita u pokrajini Bocen. Angonese je priložio dokaze o poznavanju oba jezika, ali nije imao patentino, pa zbog toga nije prošao formalni dio konkursa. Iz navedenih razloga, tražio

31 Predmet 473/93 (1996) ECR I-3207.

32 Predmet 415/93 (1995.) ECR I-4921.

33 Vidi Meškić, Z., Samardžić, D., op.cit., str. 343.

34 Predmet 152/73 (1974.) ECR 153.

35 Vidi Bačić, P; Sarić, I., op.cit., str. 37.

36 Predmet 15/69 (1969.) ECR 363.

37 Predmet 281/98 (2000.) ECR I-4139.

je poništenje konkursa zbog nesaglasnosti sa slobodom kretanja radnika u skladu s članom 45. UFEU. Sud EU je u presudi takav uvjet proglasio neproporcionalnim, posebno u odnosu na ekvivalentne certifikate izdane u drugim državama članicama, te je utvrdio da se zahtijevanje posebnih kvalifikacija ili dozvola u slučaju kretanja radi pružanja usluga može smatrati indirektnom diskriminacijom jer najprije takvim radnicima predstavljaju dvostruko opterećenje. Indirektna diskriminacija na osnovu jezika utvrđena je i u slučaju kada se s lektorima stranog jezika u Italiji sklapa ugovor na godinu dana, bez mogućnosti produženja, pri čemu su u Italiji samo 25% lektora stranog jezika domaći državljani, dok za ostalo nastavno osoblje ne vrijedi takav propis.³⁸

U pogledu diskriminacije na osnovu jezika postoje dva najčešća slučaja: kada je zanimanje EU - stranca u nekoj državi članici vezano za njegov maternji jezik, pa lošiji uslovi rada u pogledu tog zanimanja većinski pogađaju strane državljane ili kada se u pogledu zaposlenja postavljaju uslovi poznavanja domaćeg jezika, što neminovno stavlja domaće državljane u povoljniji položaj. Međutim, odluka Angonese najveći je značaj stekla po tome što je u pogledu slobode kretanja radnika uvela neograničeno treće dejstvo slobode kretanja radnika.³⁹

S druge strane, u važnoj presudi *Volker Graf v. Filzmoser Maschinenbau GmbH (2000.)*⁴⁰ ECJ je presudio da one mjere koje znatno ne sprečavaju ili ometaju slobodan pristup tržištu, ne ulaze u obuhvat čl. 45. UFEU-a.⁴¹ U predmetu *Gerhard Köbler v. Republik Österreich (2003.)*⁴² sud je utvrdio da austrijski model povećanja trajanja radnog staža, odnosno dodatka na radni staž (riječ je konkretno bila o novčanom dodatku koji je pripadao sveučilišnim profesorima koji su najmanje 15 godina radili na austrijskim sveučilištima, dok se istovremeno rad na sveučilištima izvan Austrije nije priznavao) ometa i sprečava slobodu kretanja radnika, prvenstveno jer djeluje na štetu radnika migranata, pa predstavlja neizravnu diskriminaciju.⁴³

Među važne presude svakako treba uvrstiti i onu u slučaju *Anita Christini v. Société nationale des chemins de fer français (1975.)*⁴⁴ Sud EU je u ovom predmetu tumačio primjenu čl. 7(2) Uredbe 1612/68 u pogledu pitanja socijalnih i poreznih prednosti radnika. Radilo se o situaciji da je udovica talijanskog radnika u Francuskoj tvrdila da, u skladu sa navedenom odredbom, ima pravo na povlaštenu porodičnu željezničku kartu, dok je druga strana smatrala da su povlastice isključivo vezane uz osobu i status radnika. Sud EU je utvrdio da se načela jednakog postupanja i zabrane diskriminacije na isti način odnose i na radnike i na članove njihovih porodica, te posebno da se radnicima migrantima i članovima njihovih porodica moraju dati iste olakšice kao i domaćim državljanima.

Također, presudom *Carmela Castelli v Office National des Pensions pour Travailleurs Salariés – ONPTS (1984.)*⁴⁵, Sud EU je istaknuo da se načelo jednakog postupanja mora poštovati i u slučaju socijalnih pogodnosti kao što je penzija, u konkretnom slučaju, te da je isto načelo usmjereno na suzbijanje diskriminacije protiv članova porodice koje radnik izdržava.

38 Sud EU, 33/88, Pilar Allue and Carmel Mary Coonan/Universita degli studi di Venezia (Allue D), 1989, I-1591.

39 Vidi Meškić, Z., Samardžić, D., op.cit., str. 345.

40 Predmet 190/98 (2000.) ECR I-493.

41 Vidi Bodiřoga-Vukobrat, N., Horak, H. & Martinović, A., *Temeljne gospodarske slobode u Europskoj uniji*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2011., str.135., prema: Bačić, P; Sarić, I., op.cit., str. 38.

42 Predmet 224/01 (2003.) ECR I-10239.

43 Vidi Bodiřoga-Vukobrat, N., Horak, H. & Martinović, A., op.cit., str.140., prema: Bačić, P; Sarić, I., op.cit., str. 38.

44 Predmet 32/75 (1975.) ECR 1085.

45 Predmet 261/83 (1984.) ECR 3199.

Zanimljiva je i praksa Suda EU u tumačenju člana 7. Uredbe 1612/68 kojim se garantuje pravo na obrazovanje radnicima i njihovoj djeci. Sud EU je, tumačenjem putem svojih presuda, proširio pravo na obrazovanje i na studente. U presudama *Gravier v. Citi of Liege (1985.)*⁴⁶, *Blazit v. Universite de Liege and Others (1988.)*⁴⁷ migrantima se priznaje pravo na ostvarivanje i društvenih pogodnosti, u konkretnim slučajevima priznato je pravo na obuku u stručnim školama, kasnije i na univerzitetima, kao i domaćim radnicima. Zatim je u slučaju *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department (2002.)*⁴⁸ Sud EU je naveo da zabrana djetetu građanina EU nastavka obrazovanja u državi domaćinu može odvratiti toga građanina od uživanja prava na slobodu kretanja te stvoriti prepreku efektivnom uživanju slobode koja je garantovana Ugovorom.

U ovom pregledu sudske prakse treba spomenuti i presudu *Komsija v. Njemačka (2009.)*⁴⁹ gdje je Sud EU istaknuo kako je FR Njemačka propustila ispuniti svoje obveze koje proizilaze iz čl. 39. UEZ-a i čl. 7.(2) Uredbe br. 1612/68 koja se odnosi na slobodu kretanja radnika.

5. SADRŽAJ SLOBODE KRETANJA RADNIKA U EVROPSKOJ UNIJI I NJENA OGRANIČENJA

Sadržaj slobode kretanja radnika određen je članom 45. UFEU (nekadašnji član 39 UEZ), prema kojem tu sadržinu čine sljedeća prava:

Pravo na prihvatanje stvarno učinjene ponude za zaposlenje;

Slobodu kretanja za tu svrhu na teritoriji država članica;

Pravo boravka u nekoj državi članici radi zaposlenja, u skladu sa odredbama zakona i drugih propisa koji uređuju zapošljavanje državljana te države;

da nakon prestanka zaposlenja u državi članici ostanu na njenoj teritoriji, u skladu sa uslovima utvrđenim regulativama koje će sastaviti Komisija.

ECJ je, nadalje, kroz case law radnicima priznao prava, derivirana iz Ugovora, na napuštanje njihove matične države, te ulazak na teritorij druge države članice gdje mogu ostvariti pravo na boravak i zaposlenje.⁵⁰ Ugovor EU prenosi na građane EU u članu 39 i 40 i u interpretaciji sudske prakse Suda EU, direktna prava kao suštinu jedne od četiri osnovne slobode.⁵¹

„Slobodno kretanje radnika treba biti usmjereno i praćeno socijalnim mjerama u korist radnika migranata i njihovih porodica, regionalnom politikom koja će biti efikasna i sposobna za kreiranje zapošljavanja čak i u onim regijama EU koje su defavorizirane.“⁵² Ukratko, sloboda kretanja, iz koje je konstituirano pravo boravka i pravo nastanjivanja, samo je posljedica uspostavljenog okvira koji je subjektu komunitarnog prava priznao pravo na prihvatanje stvarno ponuđenog zaposlenja.⁵³ U pitanju je pravo državljana država članica da, na cijeloj teritoriji Evropske

46 Predmet 293/85 (1985.) ECR 593.

47 Predmet 24/86 (1988.), ECR 379.

48 Predmet 413/99 (2002.) ECR I-7091. Vidjeti još: *Maria Teixeira v. London Borough of Lambeth (2010.)*: predmet 480/08 (2010.) ECR I-1107; *London Borough of Harrow v. Nimco Hassan Ibrahim and Secretary of State for the Home Department (2010.)*: predmet C-310/08 (2010.) ECR I-1065.

49 Predmet 269/07 (2009.) ECR I-7811.

50 Vidi Barnard, C., op. cit., *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 290. prema: Bačić, P; Sarić, I., op.cit., str. 39.

51 Sajdik, M; Schwarzinger, M., *Proširenje Evropske unije: pozadina, razvoj, činjenice.*, Transaction Publishers, 2011, str. 180.

52 Kandžija, V., *Gospodarski sustav Europske unije*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 123. prema: Časni, Č. A., op.cit., str. 100.

53 Dedić, S., Gradašević-Sijerčić, J., *Radno pravo*, 2. novelirano i prošireno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo,

unije, imaju mogućnosti da prihvate aktivnosti vezane za obavljanje rada i to oslonom na principe jednakosti u mogućnostima i tretmanu.⁵⁴ Direktivom 492/2011 detaljno je razrađen set prava koja čine sadržinu prava na prihvatanje stvarno učinjene ponude za zapošljavanje, a to su: uvjeti zapošljavanja, jednak tretman zaposlenih, obuka u centrima i školama za obuku. Druga grupa prava koja čine sadržinu slobode kretanja radnika označava se kao imigraciono pravo, a obuhvata pravo izlaska nekog lica sa teritorije jedne i pravo ulaska, boravka i ostanka na teritoriji druge države članice. Navedena prava i način njihovog ostvarivanja detaljno su uređeni Direktivom br. 2004/38 i sudskom praksom Suda EU. „Evropska unija je poduzela mjere i donijela potrebne propise koji omogućavaju slobodu kretanja, nastanjivanja i prihvaćanja ponuđenog zaposlenja na teritoriju bilo koje države članice.“⁵⁵ Time su u biti stavljeni izvan snage nacionalni propisi pojedinih država koji su onemogućivali slobodu kretanja, nastanjivanja i zapošljavanja građanima druge države na njihovom teritoriju.⁵⁶

Među presudama koje su bile od značaja za ostvarenje sadržine ove slobode, navodimo: *Komisijska v. Belgija (1989.)*⁵⁷ prema kojoj postoji pravo kretanja evropskih posloprimaca nezavisno od predočenja određene identifikacijske isprave. Kontrola takvih radnika protivna je slobodi kretanja radnika „ako je svojevoljno ili na nepotrebno opterećujući način sprovedena“; zatim u slučaju *Rush Portuguesa Lda v. Office national d'immigration (1990.)*⁵⁸ Evropski sud je utvrdio da francuski organi vlasti ne smiju portugalskim radnicima, kojima i ne treba radna dozvola, niti zabraniti niti ometati ulazak u državu.

Sloboda kretanja radnika u EU može biti podvrgnuta i ograničenjima koji su navedeni u čl. 48. UFEU, a obuhvataju prema stavu 3. ograničenja iz razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, odnosno u skladu sa stavom 4. postoje još i ograničenja u pogledu pristupa određenim poslovima, odnosno zapošljavanja u javnoj upravi. Primjena ovih ograničenja detaljnije je razrađena Direktivom br. 64/221, koja je zamjenjena Direktivom 2004/38. Direktivom je razrađen sistem zaštite protiv isključenja, koji obuhvata: a) generalni nivo zaštite za pojedince, pod zaštitom prava EU, b) poboljšani nivo zaštite za pojedince, koji već imaju trajni boravak na teritoriji države članice te c) superpoboljšani nivo zaštite za lica koja već imaju boravište u gostujućoj zemlji duže od deset godina i maloljetne osobe. Za lica iz ove posljednje kategorije ne može se donijeti odluka o protjerivanju osim ako se zasniva na nužnim razlozima javne sigurnosti, kako ih utvrđuju države članice ili u slučaju maloljetnika ako je protjerivanje u najboljem interesu djeteta u skladu sa odredbama Konvencije UN-a o pravima djeteta. Navedena ograničenja moguća su uz ispunjavanje određenih uslova, propisanih Direktivom 2004/38: izuzeci ne smiju biti korišteni u ekonomske svrhe, izuzeci ograničenja kretanja iz razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu sa principom proporcionalnosti i zasnivaju se isključivo na ličnom ponašanju konkretne osobe koje mora biti takvo da predstavlja „stvarnu, trenutnu i značajnu opasnost“ koja ugrožava jedan od osnovnih interesa države. Primjena ovih ograničenja u praksi pokazala se problematičnom zbog različitih nacionalnih određenja pojmova javni poredak i javna sigurnost, ali i problema u definiranju javne službe. I ovdje je značajna praksa Suda EU koji je svojim odlu-

str. 142.

54 Zbog toga se kao elementi radnopravnog statusa ovih zaposlenika pojavljuju: uslovi za zapošljavanje, jednakost u mogućnostima i tretmanu, zaštita i sigurnost na radu, te kolektivna radna prava. Ibid.

55 Žepić, B., *Klasifikacija europskoga radnog i socijalnog prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XVII., 2004., str. 35-33, (43).

56 Ibid.

57 Predmet 321/87 (1989.) ECR 997.

58 Predmet 113/89 (1990.) ECR I-1417.

kama utjecao na primjenu odredbi Direktive, a prilikom donošenja odluka Sud EU se rukovodio principom nužnosti restriktivnog tumačenja ograničenja (izuzetaka).

U tom smislu, prva presuda kojom je zbog zaštite javnog poretka odbijen zahtjev za boravak u drugoj zemlji članici, odnosno dozvoljeno je ograničenje slobode kretanja radnika, jest presuda *Yvonne van Duyn v. Home Office (1974.)*.⁵⁹ U ovom predmetu Holandska državljanka namjeravala se zaposliti u britanskoj školi koju je vodila Scijentološka crkva. Gospođi Van Duyn uskraćen je ulazak u Britaniju, jer su britanske vlasti smatrale Scijentološku crkvu društveno štetnom, a njezine aktivnosti suprotne javnom poretku. Gospođa Van Duyn se na to žalila, pozivajući se na čl. 39. UEZ-a. U detaljnom obrazloženju, Sud EU je utvrdio kako je "radi zaštite javnog poretka moguće da država ograniči slobodu kretanja radnika državljanima drugih država članica, premda nije propisala ista takva ograničenja za vlastite državljane". Sud je u ovoj presudi jasno izrazio stav da nacionalni sudovi, koji odlučuju o ograničenjima slobode kretanja radnika, svoju odluku trebaju zasnivati isključivo na ličnom ponašanju svake pojedine osobe.

U slučaju *Bonsignore*,⁶⁰ Sud utvrđuje da svaka odluka koja predstavlja odstupanje od prava na slobodno kretanje mora biti usko tumačena. Tako se država članica ne može koristiti protjerivanjem kao mjerom zastrašivanja već svaka odluka o protjerivanju mora biti zasnovana isključivo na ličnom ponašanju. U konkretnom slučaju, Italijanski državljani, koji je radio u Njemačkoj, slučajno je ustrijelio svog brata oružjem za koje nije imao dozvolu. Bio je optužen za ubistvo iz nehata, ali nije kažnjen. Ali, njemačke vlasti htjele su ga protjerati iz razloga opće preventivne prirode, jer nezakonito posjedovanje vatrenog oružja od strane stranaca predstavlja opasnost za miran suživot Nijemaca i stranaca. Sud je smatrao da ukoliko njemački sud nije našao za shodno da kazni optuženog za ubistvo iz nehata, onda nije prihvatljivo ni da se on deportira.

U pogledu ograničenja pozivanjem na javni poredak dato je pravo domaćim državnim organima da vrše diskrecionu vlast prilikom odlučivanja o ograničenju slobode kretanja u svakom pojedinačnom slučaju, s obzirom da nije uspostavljen jedinstven pojam javnog poretka. U tom smislu kao primjer navodi se predmet *Bouchereau*,⁶¹ u kojem je francuski državljani, koji je radio u Velikoj Britaniji, dva puta osuđivan zbog nezakonitog posjedovanja droge. Nakon što je i drugi put osuđen, nacionalni sud je preporučio nadležnom ministarstvu njegovo protjerivanje, pa je zbog toga zatražena i preporuka od Suda EU. Sud EU je naveo da se čl. 3. Direktive mora shvatiti kao ovlaštenje državnih organa da donose posebne procjene, uzimajući u obzir interese koji su bitni za zaštitu javne politike. Ti interesi ne moraju se poklapati sa ocjenama koje se zasnivaju na ranijim krivičnim osudama. Ovom presudom je potvrđeno da ranije ponašanje pojedinca samo po sebi može predstavljati prijetnju javnom poretku, ali samo pod uslovom da je odluka o tome zasnovana na procjenjenom stepenu prijetnje ugroženosti javnog poretka u svakom pojedinačnom slučaju.

U presudi *Anita Groener v. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee (1989.)*⁶² Sud je utvrdio da se načelo jednakog postupanja ne primjenjuje iz razloga zaštite javnoga poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja pa je u konkretnom slučaju zahtijevanje poznavanja jezika za određeno radno mjesto opravdana mjera u smislu čl. 45. UFEU-a.

Ugovor predviđa i ograničenja u pogledu zapošljavanja u javnoj upravi. „Sloboda kretanja radnika ne odnosi se na zaposlenje u javnoj upravi, što je autonomni pojam prava EU koji Sud

59 Predmet 41/74 (1974.), ECR 1337.

60 Predmet 67/74 *Bonsignore*, Oberstadtdirektor der Stadt Köln.

61 Predmet 30/77, European Court Report, 1999.

62 Predmet 379/87 (1989.) ECR 3967.

EU tumači veoma restriktivno.⁶³ „Prema članu 39 [prema ranijoj numeracija članaka, op.a.] Ugovora, sloboda kretanja radnika ne odnosi se dakle na zaposlenje u javnom sektoru, što znači da pristup javnim službama nedržavljanima može biti zabranjen i ograničen samo na državljane zemlje domaćina.“⁶⁴ Ovdje je značajan utjecaj Suda EU na tumačenje i obuhvatnost primjene ovog ograničenja. Sud EU je svojim aktivističkim pristupom postepeno sužavao prostor za primjenu ograničenja pozivanjem na poslove javne uprave. Ovakvim djelovanjem Sud EU je ograničavao slobodu država u procjeni poslova koji potpadaju pod pojam „javna uprava“. U prilog navedenom iznosimo kriterij koji je Sud EU uspostavio u presudi *Komisija v. Belgija*.⁶⁵

Komisija je smatrala da je neophodno zaposlenje u državnim službama tretirati onako kako ga tretira zakon Zajednice, jer bi u protivnom države članice mogle po svom nahodjenju jednostranom definicijom pojma ugroziti primjenu načela o slobodnom kretanju radnika. Sud je u ovoj presudi utvrdio da se kriterij „zaposlenja u javnoj upravi“ odnosi samo na mjesta koja „sa sobom nose direktno ili indirektno učešće u izvršavanju državnih dužnosti koje su određene javnim pravom, kao i dužnosti koje se tiču zaštite općih interesa države ili ostalih javnih vlasti, s obzirom da takva radna mjesta od strane onih koji su na njima zaposleni ustvari pretpostavljaju postojanje specijalnog odnosa lojalnosti državi i reciprocitet prava i obaveza koji čine osnovu državljanstva.“ Pritom izuzetak obuhvata samo pristup radnom mjestu u državi članici, dok ako država članica zaposli stranog državljanina na tom mjestu, on uživa sva ostala prava data članom 45. UFEU. Izuzetkom su obuhvaćeni poslovi sudije, tužioca, policijskih i vojnih snaga, te vanjskih poslova, dok ovim izuzetkom nisu obuhvaćeni poslovi u oblasti obrazovanja, zdravstva, saobraćaja i javnih medija, osim u nekim opravdanim slučajevima. „Ono što se može zaključiti jeste da mjesta u vojsci, policijskim snagama, sudije i diplomate će normalno u praksi biti rezervirana za domaće državljane, ili će im barem biti dana prednost.“⁶⁶

Nadalje, ograničenje načela slobode kretanja radnika i zabrane diskriminacije nije u svim slučajevima zagarantovano tek pozivanjem na razloge njihovog isključenja koje predviđa čl. 45. O tome je Sud EU jasno zauzeo stajalište u predmetu *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Espanola v. Administración del Estado (2003.)* u kojem je Španija zakonom rezervisala poslove kapetana i prvoga časnika samo za španjolske državljane, opravdavajući to time da je u pitanju javna služba te da isti imaju i javne ovlasti (bilježnika, matičara, etc.).⁶⁷

6. TRANZICIJSKI PERIOD ZA SLOBODNO KRETANJE RADNIKA

Mobilnost radne snage neizostavna je za uspješno i učinkovito funkcioniranje unutrašnjeg tržišta EU, za poticanje zaposlenosti i gospodarski rast, pa se slobodno kretanje radnika izdvaja kao posebno važno i osjetljivo pitanje za EU.⁶⁸ Osnovna premisa je da kretanje osoba radi ekonomske aktivnosti nije samo potrebno u interesu integracije tržišta EU već je to i pozitivan do-

63 Meškić, Zlatan; Samardžić, D., op.cit., str. 342.

64 Kapural, M.: *Sloboda kretanja radnika u EU i tranzicijsko razdoblje za nove zemlje pristupnice*, Pravo i porezi, br.8., kolovoz 2003., str. 45., prema: Časni, Č. A., op.cit., str. 101.

65 Predmet 149/79, (1980) ECR 3881.

66 Touzenis, K., *Slobodno kretanje lica u Evropskoj uniji i Ekonomskoj zajednici zapadnoafričkih država: komparacija prava i prakse*, UNESCO, Pariz, 2012., str. 39.

67 Bačić, P; Sarić, I., op.cit., str. 40.

68 Kapural, M., *Sloboda kretanja radnika u proširenoj Evropskoj uniji i njezin utjecaj na Hrvatsku*, Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Ususret izazovima pregovara; treći svezak; Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2005., str. 90.

prinos rastu i inovacijama u EU.⁶⁹ Slobodno kretanje radnika koji dolaze iz starih država članica primjenjuje se u potpunosti u skladu sa odredbama Ugovora, bez dodatnih ograničenja, osim onih ranije pomenutih koje određuje Ugovor. Međutim, sa prijemom novih država članica u EU, uveden je tzv. tranzicijski period za radnike koji dolaze iz tih država. Ovaj period limitiran je na 7 godina i podijeljen je na faze od dvije, tri i ponovo dvije godine, u okviru kojeg ovi radnici još uvijek moraju da ispunjavaju i dodatne uslove, kao što je posjedovanje radne ili boravišne dozvole, i sl. Poslije svakog od ovih perioda Evropska komisija procjenjuje situaciju, a države članice odlučuju hoće li nastaviti sa ograničenjima.

Tranzicijski aranžman dogovoren je na sljedeći način:

- Tokom prve dvije godine nakon pristupanja stare države članice primjenjivat će nacionalne mjere prema novim državama članicama, s konačnim ciljem uspostave neograničenog pristupa svojim tržištima rada.

- Nakon proteka dviju godina države koje su primjenjivale nacionalne mjere dužne su sastaviti izvještaje i izvijestiti Evropsku komisiju o svojoj namjeri da nastave primjenjivati nacionalne mjere u sljedeće tri godine ili da ukidaju ograničenja. Uz navedeni postupak slijedi i izvještaj Evropske komisije.

- Nakon pet godina tranzicijsko bi razdoblje trebalo završiti, no ipak ostaje mogućnost da pojedine države članice čija su tržišta rada posebno pogođena produže tranzicijsko razdoblje za daljnje dvije godine.

- Zaštitne klauzule stare države članice mogu primjenjivati sve do isteka sedme godine od pristupanja novih država članica.⁷⁰

Uvođenje spomenutih ograničenja pravdano je potrebom zaštite domaće radne snage i izbjegavanjem udara na socijalne fondove. U prvim zvaničnim izvještajima nije bilo dokaza o velikom porastu broja radnika, niti izdvajanjima za socijalnu pomoć. Najnoviji podaci pokazuju da je svega 2% radnika na prostoru EU uključeno u migracione procese. Kao primjer navodimo tranzicijski period za Grčku, koji je iznosio 6 godina unutar kojih su grčki radnici obavezno morali posjedovati radne i boravišne dozvole. Za Španiju i Portugal bilo je određeno po sedam godina, tokom kojih je za radnike tih zemalja bio ograničen slobodan pristup zapošljavanju. Tranzicijskom periodu nisu podlijegale Švedska i Austrija, kao ekonomski bogate i stabilne države, te Kipar i Malta, iz kojih bi procent migracija radne snage bio izuzetno malen i neznatan. Navedena ograničenja primjenjuju se samo prema novim radnicima, ona ne utječu na prava radnika koji već zakonito borave i rade u jednoj od starih država članica. Ograničenja se primjenjuju samo u pogledu pristupa tržištu rada, a nakon što je radniku iz neke nove države članice odobren pristup na tržište rada EU kao zaposleniku ili licu koje traži posao, nije dopuštena njegova diskriminacija. Tranzicijski period ne primjenjuje se između novih država članica Unije već među njima postoji potpuna sloboda kretanja.

69 Velika britanija; Parlament: Dom lordova: Komitet za Evropsku Uniju, *Ekonomске migracije u Evropsku uniju: Izvještaj sa podacima*; 14-ti Izvještaj sesije 2005-06, Stacionarni ured, 2005, str. 13.

70 Kapural, M., op.cit., str. 91.

7. POLOŽAJ RADNIKA IZ TREĆIH DRŽAVA I PRAKSA SUDA EU

Iako položaj radnika migranata iz trećih država nije uređen Ugovorom, ipak, s obzirom na priliv ovih radnika na tržište EU i utjecaj na konkurenciju na tržištu rada, javila se potreba i za posebno reguliranje njihovog položaja. Odlukom br. 85/318⁷¹ državama članicama uvedena je obaveza da konsultiraju organe Zajednice (Unije) prije nego se odluče na veće promjene u svojim migracionim politikama prema trećim zemljama. I u ovoj oblasti imamo značajan utjecaj prakse Suda EU. U početku je ova praksa podržavala sistem tzv. gostujućih radnika; gostujući radnici imaju pravo ulaska u cilju zapošljavanja na teritoriji države članice Zajednice (Unije), ali nemaju pravo da ostanu u toj državi nakon prestanka zaposlenja, odnosno nije im dopušteno da se nasele na dugoročnoj osnovi, ne mogu se slobodno kretati u druge zemlje u cilju zapošljavanja niti mogu dovesti svoje porodice, što je bilo potvrđeno u više presuda Suda EU među kojima je i ona u slučaju Demirel.⁷²

Krajem šezdesetih godina primjetno je da se i komunitarnim pravom počinju regulirati određena prava državljana trećih država. Kao jedan od takvih primjera navodimo slučaj kada se dozvoljava porodicama radnika iz trećih zemalja da se pridruže migrantima pri kretanju u drugu državu članicu, da tamo uživaju pravo boravka ili se kompanijama koje su pružale usluge u drugoj državi članici dozvoljava da zapošljavaju svoju radnu snagu. Vijeće EU je 2009. godine usvojilo Direktivu 2009/50 o uslovima ulaska i boravka državljana trećih zemalja sa visokom stručnom spremom u svrhu zaposlenja⁷³. Svrha Direktive je da, harmonizacijom uslova za ulazak i boravak na prostoru EU, olakša proceduru prijema ovih osoba te da poboljša status osobama koje spadaju u ovu kategoriju a već se nalaze u EU.

U kontekstu prava radnika iz trećih država značajnim smatramo spomenuti odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i EZ i njihovih država članica, u kojem je zasebno poglavlje posvećeno slobodi kretanja radnika između BiH i EU. BiH i EZ i njene države članice zaključile su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 16. juna 2008. godine. Ovaj Sporazum u posebnom poglavlju sadrži odredbe o uspostavljanju slobode kretanja radnika između BiH i EU, u ograničenom obliku u odnosu na član 45. UFEU. Prema članu 47 SSP-a državljanima BiH kada su legalno zaposleni na teritoriji neke države članice, ne smiju biti diskriminirani na osnovu državljanstva u pogledu uslova rada, naknade ili otpuštanja s radnog mjesta. Iako član 47. SSP-a na prvi pogled odgovara po svom sadržaju odredbama člana 45. UFEU, ipak ne sadrži prava iz člana 45. stav 3. UFEU, koji državljanima Unije omogućava konkurisanje na stvarne ponude za zaposlenje, boravak u svrhu traženja zaposlenja, boravak u svrhu izvođenja posla, te boravak nakon prestanka zaposlenja. Također član 64. SSP-a propisuje da države članice nisu spriječene da primjenjuju svoje zakone i ostale propise koji se odnose na ulazak i boravak, zapošljavanje, radne uslove, poslovno nastanjanje fizičkih lica i pružanje usluga, a naročito ako se radi o dodjeljivanju, obnavljanju ili odbijanju boravišne dozvole, pod uslovom da ih pritom ne primjenjuju na takav način da poništavaju ili umanjuju koristi koju stiče bilo koja od strana na osnovu uslova iz određene odredbe ovog Sporazuma.

71 <http://curia-europa.eu/en/content/juris/index.htm> (Datum pristupa: 25.5.2014.).

72 Predmet 12/86 Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund (1987). Vidjeti na: <http://curia-europa.eu/en/content/juris/index.htm>.

73 2009/50, OJ L 155, 18.6.2009. godine. Direktiva se primjenjuje na građane trećih zemalja, sa visokom stručnom spremom, koji žele ostvariti pravo ulaska i boravka u EU, na period duži od tri mjeseca, u cilju zaposlenja, te na prava koja imaju članovi njihovih porodica.

U ovom dijelu rada bit će analizirano kakav utjecaj ima praksa Suda EU za BiH prije članstva u EU, odnosno da li se predstavljeni propis SSP-a može ili mora tumačiti u smislu prakse Suda EU donesene na osnovu člana 45. UFEU. U tom smislu, kao ilustrativan primjer, navodimo presudu *Kolpak*⁷⁴. Činjenično stanje: Slovački državljani M. Kolpak sklopio je ugovor o radu na određeno vrijeme i to kao golman njemačkog rukometnog tima TSV Östringen eV Handball koji se takmičio u Drugoj njemačkoj ligi. Kolpak je po ugovoru dobivao mjesečnu plaću, bio je nastanjen u Njemačkoj te je imao važeću boravišnu dozvolu. Njemački rukometni savez (DHB) koji organizira ligu i takmičenja za kup na federalnom nivou izdao je Kolpaku igračku licencu tipa A na osnovu činjenice da je po nacionalnosti Slovak (Slovačka u to vrijeme nije bila članica EU). Kako je Kolpak tražio da mu se izda igračka dozvola bez ikakve posebne reference glede državljanstva zemlje koja nije članica EU, to je pred nacionalnim sudom podigao tužbu protiv odluke DHB-a. Pritom je Kolpak dokazivao da je Slovačka Republika jedna od ne-članica čiji su državljani bili ovlašteni da učestvuju u takmičenjima bez ikakvih ograničenja, dakle pod jednakim uvjetima kao njemački igrači i igrači iz zemalja Zajednice, odnosno bez diskriminacije, na temelju kombiniranih odredaba Ugovora o EZ i Sporazuma o pridruživanju Slovačke Uniji. ECJ je zaključio da čl. 38. (1) Sporazuma o pridruživanju ima neposredno dejstvo te da onemogućuje diskriminaciju profesionalnih sportaša slovačke nacionalnosti u pogledu uvjeta rada, plaće i otkazivanja ugovora o radu, a koje je klub neke države članice zaposlio zakonito (par. 30). ECJ je dalje utvrdio da je zabranjena primjena pravila sportske federacije države članice po kojem su klubovi ovlašteni da za vrijeme održavanja ligaških utakmica ili takmičenja u kupu prijave samo ograničeni broj igrača iz država ne-članica koje nisu stranke Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru (EEA Agreement).

Ova presuda je veoma značajna za razumijevanje primjene i tumačenja odredbi SSP-a BiH-EZ, jer su članovi 47. st. 1 i čl. 64. SSP-a identično formulisani kao čl. 38. st. 1 i 59. st. 1 Sporazuma Slovačka – EZ. U navedenoj presudi Sud EU odgovara na dva pitanja: prvo je pitanje da li propisi o slobodi kretanja radnika iz Sporazuma o pridruživanju mogu imati neposredno dejstvo i da li se odluka Bosman može primjeniti i na situacije koje proizilaze iz primjene odredbi Sporazuma o pridruživanju.

U pogledu prvog pitanja, Sud EU je već u ranijoj presudi *Demirel*⁷⁵ utvrdio da odredba Sporazuma između EU i države nečlanice može imati neposredno dejstvo kada, uzimajući u obzir njenu formulaciju, te prirodu i svrhu sporazuma, sadrži jasnu i preciznu obavezu, čije ispunjenje ili dejstvo ne ovise od donošenja bilo kakve dodatne mjere. Smatra se da je ovim uspostavljen standard za sve druge predmete u kojima je Sud EU odlučivao o neposrednom dejstvu međunarodnih sporazuma. U skladu sa sudskom praksom, neposredno dejstvo priznaje se svim normama sporazuma koje su dovoljno određene i bezuslovne. „Osim toga, Sud na osnovu ciljeva koje slijede i konteksta u kome su sklopljeni, naime da stvore asocijaciju koja treba da podstiče proširenje trgovine i stabilne ekonomske veze između ugovornih strana, dolazi do zaključka o sličnosti između ovih sporazuma i UFEU, te odredbama člana 37 odnosno 38. dotičnih sporazuma priznaje neposredno dejstvo, s gotovo identičnom argumentacijom kakvu je koristio 1964. godine u presudi *Costa/E. N. E. L.*“⁷⁶

Povodom drugog pitanja, koje se odnosi na to da li odredbe Sporazuma koje imaju jednaku formulaciju kao odredbe UFEU mogu da se tumače na jednak način, odnosno da li je na njih pri-

74 Predmet 438/00, *Deutscher Handballbund/Maros Kolpak (Kolpak)*, 2003, I-4135.

75 Predmet 12/86, *Meryem Demirel/Stadt Schwabisch Gmund (Demirel)*, 1987, str. 3719, tačka 14.

76 Meškić, Zlatan; Samardžić, D., op.cit., str. 351.

mjenjiva praksa Suda EU. Pritom je Sud EU u odluci *Polydor*⁷⁷ utvrdio da ne postoji automatizam u primjeni prakse Suda EU donesene u svrhu tumačenja odredbi unutrašnjeg prava EU, na odredbe sporazuma EU, unatoč sličnosti u njihovoj formulaciji. Iako za neposredno dejstvo odredbi nije preduslov da sporazum u kome se nalaze ima za konačni cilj pristupanje treće države EU, ipak postojanje ovakve svrhe u slučaju SSP-a značajno govori u korist tumačenja u skladu s postojećom praksom Suda EU donesenom na osnovu odgovarajućih odredbi primarnog prava EU.

U odluci *Kolpak* može se vidjeti kako Sud EU oslanja ovu presudu na prethodnu sudsku praksu *Pokrzeptowitz-Meyer*, koja je donijeta na osnovu presude *Bosman*. Ova veza među presudama je posebno bitna, s obzirom da je odluka u slučaju *Pokrzeptowitz-Meyer* donesena na osnovu tumačenja odredbi Sporazuma o pridruživanju, a *Bosman* je odluka donesena na osnovu UFEU, čime se u pogledu čl. 45. st. 2. UFEU uspostavlja podudarnost značenja odredbi UFEU i Sporazuma o (stabilizaciji i) pridruživanju. Zato se može potvrditi značaj navedene sudske prakse Suda EU o osnovnim slobodama, ukoliko su ispunjeni uslovi za neposredno dejstvo, te odredbe sporazuma i UFEU slijede jednake ciljeve. Još jedan značaj presude *Kolpak* jeste u tome što Sud EU i za odredbe SSP-a koje se tiču radnog prava određuje primjenu na propise donesene od strane sportskih saveza. Ovo proširenje područja primjene slobode kretanja radnika, koje je u presudi *Bosman* utvrđeno za UFEU, u odlukama *Pokrzeptowitz-Meyer* i *Kolpak* potvrđeno je i za paralelne odredbe SSP-a.

8. ZAKLJUČAK

Stvaranje EU bilo je vođeno idejom uspostavljanja ekonomske integracije država članica. U ovom evropskom projektu sloboda kretanja radnika zauzimala je značajnu poziciju od početka integracijskih procesa, kao jedna od osnovnih sloboda unutrašnjeg tržišta. „Za ostvarivanje unutaršnjeg tržišta EU sloboda kretanja radnika izuzetno je važna s ekonomskog i socijalnog stajališta.“⁷⁸ U kontekstu ciljeva unutrašnjeg tržišta, ostvarivanje slobode kretanja lica predstavlja neophodni uslov za slobodan promet i ostalih faktora proizvodnje: robe, usluga i kapitala. Tek se sa maksimalnom pokretljivošću svih državljana država članica, a prije svega radnika, može računati sa uspostavljanjem pravog tržišta radne snage na nivou Zajednice.⁷⁹

Sud EU je izvršio značajan utjecaj na ostvarenje slobode kretanja radnika, tako što je u svojim presudama široko tumačio odredbe primarnog i sekundarnog prava koje reguliraju ovu slobodu. To posebno dolazi do izražaja kroz presude o pojmu „radnik“ koji nije određen Ugovorom te je Sud EU u svojim odlukama istakao da se pojam „radnik“ treba tumačiti široko, što se opravdava potrebom zaštite prava radnika. Sud EU svojim odlukama proširuje djelovanje odredbi kojima je reguliran položaj osoba koje su korisnici različitih prava, pritom posebno pazeći na poštovanje načela nediskriminacije u pogledu radnika migranata i članova njihovih porodica. Iz svega navedenog proizilazi jasan zaključak da Sud EU ima aktivističku ulogu u tumačenju odredbi unijskog prava, te da je svojim aktivizmom djelovao i na smjer evropskih integracija, zatim određivanje prirode prava EU i zaštite prava i sloboda građana EU. Osnovna funkcija Suda EU prema članu 19. stavu 1. UEU jeste da osigura poštivanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovora. Među-

77 Predmet 270/80, *Polydor Limited and RSO Records Shops Limited i Simons Records Limited (Polydor)*, 1982, str. 392, tačka 14. i dalje.

78 Kapural, M., op.cit., str. 98.

79 Vukadinović, D. R., *Pravo Evropske unije*, 3. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Megatrend – univerzitet primjenjenih nauka, Beograd, 2001., str. 156-157.

tim, Sud je otišao i dalje od toga u svojim odlukama, tumačeći odredbe primarnog i sekundarnog prava. „Putem svoje sudske prakse Sud može uspostaviti uže ili šire tumačenje pravnih tekstova u odnosu na ono što je Vijeće usvojilo. U nekim slučajevima može čak i opozvati određene odredbe ili, putem kreativnog tumačenja, uspostaviti prava koja nisu izričito spomenuta.“⁸⁰ Sud EU, kao institucija koja treba osiguravati zaštitu ljudskih prava na nivou EU, sudski aktivizam najviše pokazuje kroz praksu u oblasti zaštite radnika, što je prikazano u prethodnim dijelovima rada.

Uloga sudova kao dijela pravosudnog sistema treba biti primarno usmjerena na zaštitu prava pojedinaca, pa je aktivizam koji ispoljava Sud EU, posebno širokim tumačenjem odredbi iz oblasti slobode kretanja radnika, pozitivan primjer djelovanja institucija EU. Sudski aktivizam primjetan je od početka evropskih integracijskih procesa, te je dovoljno podsjetiti da države članice nisu primarnim ili sekundarnim pravom predvidjele načelo supremacije prava EU niti načelo neposredno primjene, već ih je stvorio Sud EU odnosno njegovi suci. Zapravo, osnivački ugovori su svojim nedorečenostima i prazninama stvorili prostor za diskreciono djelovanje sudija Suda EU i, u tom smislu, razvijanja aktivističkog pristupa.

LITERATURA:

- Bačić, P; Sarić, I., *Aktivizam europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 1/2014.
- Blanpain, R., *Evropsko radno pravo*, Kluwer Law International, 2008.
- Bogunović, A., *Evropska unija - stanje i perspektive*, Ekonomski pregled, Hrvatsko društvo ekonomista, Zagreb, 57, vol. (1-2) str. 31-63 (2006).
- Časni, Č. A., *Analiza slobode kretanja radnika na području proširene EU uporabom odabranih statističkih metoda*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 5, 2007.
- Dedić, S., Gradašević-Sijerčić, J., *Radno pravo*, 2. novelirano i prošireno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2005.
- Goldner, L. I; Perišin, T., *Postupna liberalizacija kretanja roba i ljudi u Hrvatskoj i Makedoniji – prije i nakon članstva u EU*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61, vol. 2, str. 613-642 (2011).
- Hiks, S., *Politički sistem Evropske unije*, 2. izd., Palgrave Macmillan, London, 2005.
- Husić, D., *Sloboda kretanja radnika u Evropskoj uniji*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije „Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju“, Mostar, 7. i 8. novembar, 2013., Pravni i Ekonomski fakultet u Mostaru, 2013.
- Kapural, M., *Sloboda kretanja radnika u proširenoj Evropskoj uniji i njezin utjecaj na Hrvatsku*, Pridruživanje Hrvatske Evropskoj uniji: Ususret izazovima pregovara; treći svezak; Institut za javne financije, Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, 2005.
- Meškić, Zlatan; Samardžić, D., *Pravo Evropske unije I*, TDP, GIZ (GmbH), Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu – Pravna reforma, Sarajevo, 2012.
- Misita, N., *Osnovi prava Evropske unije*, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007.
- OECD., *Sloboda kretanja radnika i prilagođavanje tržišta rada: recentna iskustva OECD država i Evropske unije*, OECD Publishing, 2012.
- Papagianni, G., *Institucionalna i dinamika politika migracijskog prava Evropske unije*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Sajdik, M; Schwarzingger, M., *Proširenje Evropske unije: pozadina, razvoj, činjenice.*, Transaction Publishers, 2011.
- Touzenis, K., *Slobodno kretanje lica u Evropskoj uniji i Ekonomskoj zajednici zapadnoafričkih država: komparacija prava i prakse*, UNESCO, Pariz, 2012.
- Velika britanija; Parlament: Dom lordova: Komitet za Evropsku Uniju, *Ekonomske migracije u Evropsku uniju: Izvještaj sa podacima; 14-ti Izvještaj sesije 2005-06*, Stacionarni ured, 2005.
- Vukadinović, D, R., *Pravo Evropske unije*, 3. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Megatrend – univerzitet primjenjenih nauka, Beograd, 2001.
- Žepić, B., *Klasifikacija europskoga radnog i socijalnog prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XVII., 2004.
- www.eur-lex.europa.eu
- www.europa.eu.pol/socio/index_en.htm
- www.suria-europa.eu/en/content/juris/index.htm

80 Papagianni, G., *Institucionalna i dinamika politika migracijskog prava Evropske unije*, Martinus Nijhoff Publishers, 2006., str. 257.

Emina Hasanagić MSc, Faculty of Law of the University „Džemal Bijedić“ in Mostar

FREE MOVEMENT OF WORKERS – THE INFLUENCE OF THE COURT OF THE EUROPEAN UNION

Abstract:

Free movement of workers together with the freedom of establishment represents the freedom of movement of persons, as one of the four fundamental freedoms of the EU. Free movement of workers in the EU has been in the function of creation and strengthening of the internal market and realisation of the objectives of social policy since the beginning of the European integration processes. The paper analyzes the content of the free movement of workers within the EU, then the restrictions of the free movement of workers on grounds of public policy, public security or public health, as well as restrictions in terms of employment in the public administration. It focuses on the question of establishing a transition period with a restriction on the free movement of workers from new EU member states, as well as the position of workers coming in the EU from non member-states.

Although the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) prohibits any discrimination in employment, payments, and other work conditions, it is evident from the practice of the Court that EU citizens are exposed to violations of their rights. The Treaty covers only direct (open) discrimination, while indirect discrimination is not regulated. In this regard, the functioning of the Court is important, because it has, by its decisions, defined direct and indirect discrimination, acting with the aim of extending the freedom and protection of rights of workers. This is particularly evident through decisions about the worker concept, which is not defined in the Treaty, thus the Court in its decisions emphasizes that the concept of worker should be interpreted broadly, justified by the need to protect rights of workers. The Court, in its decisions, extends the influence of provisions regulating the position of persons who are beneficiaries of different rights, while paying special attention to respecting the principles of non-discrimination concerning the migrant workers and members of their families. Therefore, the analysis in this paper includes the most significant judgments, the recent as well as older ones, that had a strong influence on the interpretation of free movement of workers and protection of workers from discrimination.

Keywords: free movement of workers, restrictions on free movement of workers, the Court of Justice of the European Union, the European integration processes

Emina Hasanagić, M. Sc., Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität „Džemal Bijedić“ in Mostar

EINFLUSS DER PRAXIS VOM GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION AUF DIE WAHRNEHMUNG DER FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER

Zusammenfassung:

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Niederlassungsfreiheit bilden einen Teil der Personalfreizügigkeit als einer der vier Grundfreiheiten innerhalb der Europäischen Union. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit spielt eine wichtige Rolle in Stärkung des Binnenmarktes und Wahrnehmung der Ziele der Sozialpolitik seit dem Beginn europäischer Einigungsprozesse. Die Autorin analysiert in diesem Beitrag den Inhalt der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU, sowie die Einschränkungen dieses Freiheitsrechts durch Gründe wie Rechtsordnung, öffentliche Sicherheit, öffentliches Gesundheitssystem und die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Insbesondere wird hier die Frage der Transitionsetappe erörtert werden, in welcher die Einschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten der EU bestehen, sowie die Einschränkungen bezüglich der Lage der aus den Nicht-EU-Mitgliedstaaten kommenden Arbeitnehmer.

Obwohl im Vertrag über die Arbeitsweise der EU jede Diskriminierung hinsichtlich der Beschäftigung, der Entlohnung und anderer Arbeitsbedingungen verboten ist, ist es aus der Praxis des Gerichtes ersichtlich, dass die EU-Bürger den Verstößen gegen ihre Rechte ausgesetzt sind. Durch den Vertrag wurde nur unmittelbare (offene) Diskriminierung umfasst, während die mittelbare Diskriminierung überhaupt nicht geregelt wurde. In dem Sinne ist die Tätigkeit des Gerichtshofs, der durch seine Urteile unmittelbare und mittelbare Diskriminierung zum Zweck der Erweiterung dieser Freiheit und des Schutzes der Arbeitnehmer definiert hat, von besonderer Bedeutung. Dies kommt insbesondere zum Ausdruck in dem Urteil zum Begriff „Arbeitnehmer“, der im Vertrag nicht bestimmt ist. Der Gerichtshof betont, dass der Begriff „Arbeitnehmer“ im weiteren Sinne verstanden werden sollte, was durch die Notwendigkeit des Schutzes von Arbeitnehmerrechten begründet wurde. Durch seine Entscheidungen erweitert das Gericht die Wirkung der Bestimmungen über die Lage der Personen als Benutzer verschiedener Rechte, wobei die Grundsätze der Nichtdiskriminierung der Wanderarbeiter und ihrer Familien besonders geachtet wird. Aus diesem Grunde umfasst die Analyse in diesem Beitrag wichtigste Urteile, sowohl rezente, als auch diejenige älteren Datums, die auf die Auslegung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und des Schutzes der Arbeitnehmer vor Diskriminierung am stärksten beeinflusst haben.

Schlagwörter: Arbeitnehmerfreizügigkeit, Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Der Gerichtshof der Europäischen Union, europäische Einigungsprozesse