

*Др Сенад Р. Јашаревић, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
S.Jasarevic@pf.uns.ac.rs*

## СЛОБОДА КРЕТАЊА РАДНИКА У ЕУ У НОВИМ ОКОЛНОСТИМА<sup>1</sup>

**Сажетак:** Слобода кретања радника представља једну од четири слободе на којима почива Европска унија. Временом је ова слобода постала и фундаментално право грађана ЕУ. Данас слобода кретања радника представља једно од најконкретнијих решења у праву ЕУ. Постала је својеврсни баласт Уније због ојасносћи од „социјалног даминга“, изазаваног масовним кретањем радне снаге из сиромашнијих делова Уније у богаије. То озбиљно угрожава смисао ове позитивне идеје, те би она требало да се реконцира.

**Кључне речи:** Европска Унија, слобода кретања радника, радни односи.

### 1) УВОД

Европска унија (ЕУ) је изузетно значајна интеграција у свету, а такође и за Србију, која је у процесу придруживања Унији. Структуру и право Европске уније није лако разумети, пошто је у питању специфична творевина, са одликама међународне, регионалне интеграције, али и конфедерације.<sup>2</sup> Једну од занимљивости у организацији Уније представља чињеница да почива на такозване „четири основне слободе“ – слободи кретања робе, лица, услуга

<sup>1</sup> Овај рад резултат је истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ који спроводи Правни факултет у Новом Саду.

<sup>2</sup> Наиме, Унију чине три стуба: један је организационе природе – у виду две заједнице („Европска заједница“ и „Европска заједница за атомску енергију“), а два су функционалног карактера – заједничка спољна и безбедносна политика, и полицијска и судска сарадња. Вид: J. G. Kapteyn & P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Community*, London, Kluwer Law International, The Hague, Boston, 1998, стр. 47; С. Јашаревић, *Радно право Европске уније*, Радно и социјално право, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије и Црне Горе, Београд, 2005, бр. 7-12, стр. 23-39.

и капитала. Основни циљ ових слобода је стварање „заједничког тржишта“, чије ће функционисање бити покретач економског развоја и омогућити просперитет свих земаља чланица ЕУ и целокупне интеграције.<sup>3</sup>

Примена, тумачење и усклађивање ових слобода изазива низ година дилеме унутар ЕУ. Слобода кретања радне снаге представља једно од најоригиналнијих и најконтроверзнијих решења у праву ЕУ. Годинама изазива полемике и дискусије како у пракси, политици, судској пракси и науци. Овај принцип најбоље илуструје сву сложеност примене права у реалном животу. Од позитивне идеје, слобода кретања радника претворила се у „мач са две оштрице“ – средство развоја и са друге стране, претњу егзистенцији Уније. Од када су у Унију ушле мање развијене земље Европе, слобода кретања радника изазива велике проблеме у старим земљама чланицама. Наиме, слобода кретања радника, која се некада сматрала „најатрактивнијом и цивилизованом карактеристиком ЕУ“,<sup>4</sup> постаје велики терет због опасности од масовног кретања радне снаге из сиромашнијих делова ЕУ у богатије. Тај процес називају „социјални туризам“, „социјална миграција“, а последице су „социјални дампинг“ и социјалне тензије у старим чланицама.<sup>5</sup>

Може се рећи да је управо проблем неконтролисаног масовног прилива страних радника (а сад и имиграната изван Уније), један од основних разлога због којег су се грађани Велике Британије изјаснили за излазак из Уније, што је дестабилизовало и целу ЕУ. Наиме, Британија приликом проширивања Уније 2004. године није била увела ограничења на прилив радника из нових земаља чланица.<sup>6</sup> Таква политика је очигледно скупо коштала, а становништво окренула против ЕУ.<sup>7</sup> Нил нпр. наводи податак да се број страних

<sup>3</sup> „Јединствено тржиште је једно од највећих достигнућа Европске уније. Подразумева постепено елиминисање ограничења трговине и слободне конкуренција између држава чланица, чиме се помаже расту животног стандарда.“ Вид: *Europe in 12 lessons, The European Union Explained*, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, [https://europa.eu/images/publikacije/26-EU\\_In\\_12\\_Lessons.pdf](https://europa.eu/images/publikacije/26-EU_In_12_Lessons.pdf), стр. 21; Camino Mortera-Martinez and Christian Odendahl, *What free movement means to Europe and why it matters to Britain*, Centre for European Reform, January 2017, [http://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_cmm\\_freemove\\_19jan17.pdf](http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_cmm_freemove_19jan17.pdf)

<sup>4</sup> Цитат из: J. Donaghes and P. Teague, *The free movement of workers and social Europe: maintaining the European ideal*, Industrial Relations Journal, 2006, No 37, стр. 652, а према: Alan C. Neal, *Freedom of Movement for Employers and Employees in the European Union*, European Labour Law Journal, Volume 4, 2013, No. 1, стр. 55.

<sup>5</sup> Социјални дампинг је: „Пракса искориштавања нижих трошкова рада у неким земљама због нижих доприноса за социјално осигурање и других доприноса. На тај се начин одвлачи посао из других земаља и ствара неправедно тржишно натјечање.“ Преузето из: *EuroVoc – вишејезични речник Еуројске уније*, <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=sr> О горе наведеним проблемима видети више: Agata Ludera-Ruszel, *Free Movement of Workers as an Instrument of Creation of the European Common Market*, European Integration Studies, 2015, No. 9, стр. 168.

<sup>6</sup> Британија је била једна од три земље које нису увеле ограничења. Вид: Alan C. Neal, 57.

<sup>7</sup> О томе илустративно говори текст о преговорима тадашњег Премијера Велике Британије са ЕУ почетком 2016. године, непосредно пре „Брегзита“. *Добили смо њосебан*

радника из осам земаља у транзицији чланица ЕУ у Британији повећао од 59.153 у 2000. години, на 864.600 у 2008. години.<sup>8</sup>

Од тренутка настанка слободне кретања радника, када је Европска унија имала шест чланова (Белгија, Немачка, Француска, Италија, Луксембург, Холандија), социјална и економска структура Уније се драстично променила. Развијеној „шесторици“ су се нешто касније придружиле Данска, Ирска, Велика Британија, а потом мање развијене земље Грчка, па Португал и Шпанија (тзв. Медитеранско проширење), чије приступање у овој области изазивају прве, али ипак мање проблеме. Прави „социјални удар“ настаје након проширења 2004. и 2007. године (и коначно 2013. године – уласком Хрватске).<sup>9</sup> Проширењем је знатно повећан број становника Уније, од 180 милиона, на 500 милиона људи, тако да се сада ради о огромном тржишту радне снаге од око 230 милиона потенцијалних радника који могу да буду радници мигранти.

Дакле, од заједнице релативно развијених земаља, у којој слободан проток радне снаге не би представљао проблем, већ предност, Унија поприма у погледу економске и социјалне развијености прилично неуједначен карактер (што Нил благо саркастично назива „еволуција европске авантуре“).<sup>10</sup> То потпуно мења услове за функционисање и суштину слободне кретања радника, те она данас представља велики проблем и један од изазова за опстанак саме Уније. Зато се многи залажу за реформисање Уније, као и да се реконципира слобода кретања радника. На пример, да би се умањиле последице „социјалног дампинга“ који изазива слобода кретања радне снаге, предлаже се увођење минималне зараде на нивоу целе Уније.<sup>11</sup>

---

*сћаиу* у *Еуројској унији! Бриџански премијер ликује, али шћио је све Cameron исћреговарао за своју државу?* (Jutarnji list, 20. 2. 2016), <http://www.jutarnji.hr/-dobili-smo-poseban-status-u-eu---britanski-premijer-likuje--ali-sto-je-sve-cameron-ispregovarao-za-svoju-drzavu-/1524887/> У тексту се наводи како је Камерон (Cameron) успео да исходује заштитну клаузулу на седам година која предвиђа ограничење социјалних накнада, индексацију дечјих додатака према стандардима државе у којој дете живи, а не према стандардима земље у којој родитељ ради. То би се примењивало на новопридошле раднике одмах, а на све остале од 2020. године. Британија је такође тражила и исходвала могућност да група националних парламената може да стави вето на доношење европских закона.

<sup>8</sup> Вид: Alan C. Neal, 56.

<sup>9</sup> *The history of the European Union*, Europa.eu, [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en)

<sup>10</sup> A. Neal, 62.

<sup>11</sup> Вид: Jon Erik Dølvik and Jelle Visser, *Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?*, *Industrial Relations Journal*, 2009, 40:6, стр. 506. Исти аутори се још залажу и да за ограничење судских овлашћења Суда правде у Луксембургу, за који сматрају да је својим одлукама изазвао многе проблеме управу у овој области.

## 2) ИСТОРИЈАТ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА У ЕУ

Од свог настанка 1957 године,<sup>12</sup> Европска унија драстично се изменила, развијајући временом своју политику, обухватност, структуру, регулативу. Упоредо са тиме мењао се и развијао приступ слободи кретања радне снаге. Ова слобода иначе представља корене будућег радног права ЕУ, које ће тек касније настати (од седамдесетих година прошлог века). Наиме, у почетку ЕЗ није желела да се меша у област радних односа, те је од „радног права“ једино било предвиђено слободно кретање радника и принцип једнаког плаћања мушкараца и жена.

Слобода кретања радне снаге као европски концепт у ствари датира од нешто раније. Године 1951. када је установљена Заједница за угља челик (Споразумом потписаном у Паризу),<sup>13</sup> у чл. 69, ст. 1 тог споразума било је наведено: „Државе чланице се обавезују да уклоне свако ограничење засновано на држављанству у вези са запошљавањем у индустрији угља и челика радника који су држављани држава чланица“.<sup>14</sup> Ово право било је такође предвиђено и једним документом Савета Европе из 1957. године – римском Конвенцијом о социјалној сигурности радника миграната.<sup>15</sup>

Споразумом о успостављању Европске економске заједнице закљученим 1957. године (даље: Споразум), чланом 48 уводи се слобода кретања радника, без било какве дискриминације по националности између земаља чланица. Дозвољено је било једино ограничење код запошљавања у јавној управи.<sup>16</sup> Слобода се тада односила само на раднике који имају конкретну понуду за посао. Временом се, изменама Споразума, проширила, како на лица која траже запослење, тако и на она која остану у држави чланици земљи након окончања запослења.<sup>17</sup>

Изузетно значајну улогу у развоју права на слободу кретања радника имале су одлуке Европског суда правде у Луксембургу (сада Суда правде ЕУ). Суд се није устручавао да слободно и веома широко тумачи одредбе Споразума, имајући у виду не само правни садржај аката Уније, већ и про-

<sup>12</sup> Сматра се да је Унија фактички настала формирањем Европске економске заједнице, 1957. године, закључењем Споразума у Риму. Вид: Pascal Fontaine.

<sup>13</sup> *Treaty establishing the European Coal and Steel Community*, ECSC Treaty, EUR-lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0022>.

<sup>14</sup> Вид: Desislava Kraveva, *Free Movement of Workers in the EU, Legal Aspects of the Transitional Arrangements*, Center for European Integration Studies, Discussion Paper C217, 2013, стр. 5.

<sup>15</sup> Вид: Jon Erik Dolvik and Jelle Visser, стр. 495.

<sup>16</sup> Вид: *Treaty establishing the European Economic Community*, [https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_3\\_antlasmalar/1\\_3\\_1\\_kurucu\\_antlasmalar/1957\\_treaty\\_establishing\\_eec.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf)

<sup>17</sup> Видети сада актуелни члан 45 Споразума о функционисању ЕУ – 2010, који је исте године донет и усвојен заједно са Споразумом о Европској Унији. Споразуми су објављени у: Official Journal (даље: ОЈ), С 83, од 30. марта 2010.

грамске циљеве ове заједнице. Такво поступање у пракси се назива „судски активизам“ Суда правде.<sup>18</sup> Европски суд правде је временом знатно обогатио слободу кретања радника, утврђујући и дефиниције појмова који су недостајали комунитарном праву.

Упоредо са одлукама Суда и Заједница је прецизирала и проширивала ову слободу, доношењем нових и изменама постојећих аката. Од изузетног је значаја био први документ којим се разрађује слобода кретања радника – то је *Правило Савешта ЕЕЗ бр. 1612/68 од 15. октобра 1968. године о слободном кретању радника унутар Заједнице*.<sup>19</sup> Овај документ, који иначе има обавезујућу снагу у ЕУ (адекватну националним законима),<sup>20</sup> забрањивао је између осталог да држављанин заједнице буде „третиран другачије од националних радника по основу његове националности у вези са условима запослења и рада...“ (чл. 7, ст. 1). Истовремено се доноси и *Директива савешта бр. 68/360/ЕЕЗ од 15. октобра 1968. о укидању рескрипција кретања и боравка унутар Заједнице за раднике држава чланица и њихове породице*,<sup>21</sup> чиме је у целој овој проблематици разјашњен и побољшан положај породица радника миграната. Нову димензију слободи кретања радника даће *Директива бр. 96/71/ЕЗ од 16. децембра 1996. о уједињеним радницима у оквиру њихових услуга*,<sup>22</sup> којом је се уређена проблематика колективног упућивања запослених на рад у иностранство у чланицама ЕУ.

Године 2004 доноси се и *Директива бр. 2004/38/ЕЗ од 29. априла 2004 о њиховим породицама Уније и чланова њихових породица да се слободно крећу и бораве у оквиру њихових породица државе чланице* (којом се мења *Правило бр. 1612/68* и укидају *Директиве бр. 64/221/ЕЕЗ, 68/360/ЕЕЗ, 72/194/ЕЕЗ, 73/148/ЕЕЗ, 75/34/ЕЕЗ, 75/35/ЕЕЗ, 90/364/ЕЕЗ, 90/365/ЕЕЗ и 93/96/ЕЕЗ*).<sup>23</sup> Следеће

<sup>18</sup> Бачић ово назива „јудизацијом“ („Данас је процес јудизијализације (judicialization), под којим овдје сасвим генерално подразумевамо интервенирање судбене власти и судца у социјална, економска и политичка питања...“). Вид: Petar Bačić, Ivan Sarić: *Aktivizam europskog suda kroz presude o slobodi kretanja radnika*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 51, 2014, бр. 1, стр. 28; Tomislav Dagen, *Sudski aktivizam Suda Europske unije u pogledu izuzeća primjene čl. 45. Stavka 4 UFEU i hrvatski realitet u primjeni takve prakse – povreda slobode kretanja radnika?*, *Pravni vjesnik*, 2014, god. 30, br. 14, стр. 269.

<sup>19</sup> Објављен у: Official Journal (даље: ОЈ) L 257, 19/10/1968 P. 0002 – 0012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:en:HTML>

<sup>20</sup> Правила су акти „секундарног законодавства ЕУ“, документи најјаче правне снаге и имају директно обавезујуће дејство у Унији. О изворима права ЕУ и њиховој правној снази видети више: С. Јашаревић, поменути текст.

<sup>21</sup> ОЈ L 257, 19.10.1968, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31968L0360>

<sup>22</sup> ОЈ L 18/1, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:en:HTML>

<sup>23</sup> Део текста у загради представља део званичног назива Директиве. Објављена је у: ОЈ L 158/77, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>

године доноси се и *Директива бр. 2005/36/ЕЗ о признавању професионалних квалификација*,<sup>24</sup> што такође представља једно од важних питања (баријера) за обезбеђивање пуне слободе кретања радника. Пошто је у међувремену више пута мењано и основно *Правило о слободном кретању радника из 1968*, тај документ је 2011. године замењен новим *Правилком о слободном крећању радника унутар ЕУ*.<sup>25</sup> У међувремену су више пута иновиране одредбе и Споразума о ЕЗ, односно Споразума о ЕУ, те је слобода кретања радника постала и право грађана Европске уније.

Како се развијала ова слобода? Са једне стране слобода кретања радника обогаћивана је и проширивана. Са друге стране, пријемом нових чланица, настају проблеми, па почињу судски спорови и ограничења. То се десило прво приликом придруживања Грчке, убрзо и Португала и Шпаније. Знатно већи проблеми изазвани миграцијама радника настају приширивањем 2004. и 2007. године, када је у Унију ушло десет земаља веома различите развијености. Настају тешкоће у државама које су примале радну снагу. Док су у почетку те тешкоће биле углавном индивидуалног карактера, пријемом сиромашнијих земаља настају и колективни проблеми – у вези са масовнијим миграцијама или колективним упућивањем радника у оквиру „слободе пружања услуга“. Тиме ће се углавном бавити Европски суд правде, а потом ће нове идеје наћи места и у регулативи ЕУ.

Упућивање радника се први пут нашло пред Судом Заједнице 1989. године. То је био случај *Rush Portuguesa* (поводом запошљавања португалских радника на изградњи француске брзе железнице).<sup>26</sup> Француске власти хтеле су да упућеним радницима из Португала наметну своје правне стандарде у вези са условима рада, па се поставило питање да ли је то у складу са слободом кретања радника и слободом пружања услуга. У одлуци Суда се наводи да власти државе чланице немају право да наметну страном предузећу „пружаоцу услуга“ услове у вези са ангажовањем радне снаге на месту рада. Због ових и сличних проблема, у ствари „социјалног дампинга“ који настаје због колективног упућивања радника из земље са јефтинијом радном снагом, у земљу у којој су више зараде и други стандарди рада, уследиће доношење Директиве о упућеним радницима из 1996. године.

Поменута директива нажалост није могла да разреши све проблеме, који ће кулминирати случајевима *Viking* и *Laval* 2005. године.<sup>27</sup> Одлуке Суда поводом

<sup>24</sup> OJ L 255/22, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>

<sup>25</sup> Објављен је у гласилу ЕУ од 5. априла, OJ L 141/1

<sup>26</sup> *Rush Portuguesa Ld<sup>a</sup> v Office national d'immigration*, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 27 March 1990, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0113>.

<sup>27</sup> Случај „Viking“ (C-438/05) и „Laval“ (C-341/05). Видети више: R. Zahn, *The Viking and Laval Cases in the Context of European Enlargement*, Web Journal of Current Legal Issues, 2008, <http://webjcli.ncl.ac.uk/2008/issue3/pdf/zahn3.pdf>.

ових случајева уздрмале су темеље радног законодавства и целокупног права ЕУ, односно, отвориле су дилему о односу слобода на којима почива Унија, националног суверенитета и традиционалних права запослених.<sup>28</sup> У овим случајевима дошло је до сукоба слободе кретања радне снаге, права на колективно преговарање и права на штрајк. Наметнуло се осетљиво питање баланса социјалне и економске политике са основним слободама у ЕУ. После великих дебата, размене мишљења влада, Европског правобраниоца, удружења запослених и послодаваца, националних судова, стручњака, право на слободу кретања радника добило је од стране Суда примат у односу на наведена фундаментална права и поред дотадашње „социјалне реторике“ Суда.<sup>29</sup> Ове одлуке имале су више „либерални“, него „социјални“ приступ. Синдикати који су прекршили слободу кретања радника осуђени су да плате послодавцима пенале, у складу са одлукама националних судова.<sup>30</sup>

Све ово је потакло Лебрајда и Пирсона (Leibfried and Pierson), да закључе да је развој слободе кретања радника у ЕУ претворио чланице ЕУ у полу-суверене државе у вези са њиховом социјалном политиком јер је еродирао њихову контролу над производњом и употребом социјалне политике у четири димензије: „(и) међу-национална мобилност радника подразумева да приступ социјалним давањима и правима више не може бити ограничен само на своје грађане; (ии) преносивост бенефиција подразумева да се ове користи и права могу користити и ван матичне државе; (иии) уз могућност упућивања радника, државе чланице су изгубиле своје искључиво право да донесу и примењују прописе радног права на националној територији; (ив) тамо где постоји „слобода пружања услуга“, када се ради о приватним или додатним шемама, државе чланице су изгубиле контролу над уређењем.“<sup>31</sup>

Поједини аутори маргинализују настале проблеме, истичући да је проценат миграната унутар ЕУ мали и занемарив. Међутим, статистика не приказује увек реално стање, нарочито ако је површна, те ако се дубље размотре подаци, видеће се другачија слика. Према неким подацима само око 2-3% радне популације у земљама чланицама тренутно живи и ради у другој

---

<sup>28</sup> О овоме најбоље говори назив раније цитираног Долвиковог рада – *Слобода кретања, једнаки рејман и права радника: може ли да Европска унија разреши њену ирилему о фундаменталним принципима?* Вид: Jon Erik Dølvik and Jelle Visser.

<sup>29</sup> Вид: A. C. Neal, 67; Norbert Reich, *Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union – the Laval and Viking Cases before the ECJ*, German Law Journal, 2008, Vol. 09, No. 02, стр. 159.

<sup>30</sup> Код случаја *Laval*, Радни суд у Шведској одредио је казнену накнаду за синдикат према Лавалу од 550 000 SEK (око 55.000 Еура). Jonas Malmberg, Niklas Bruun, *Sanctions for 'EU-unlawful' Collective Action*, Formula-conference 22-23 Mars 2012, Working Paper No. 37 (2012).

<sup>31</sup> Цитат из: Leibfried, S. and P. Pierson (1995), *European Social Policy between Fragmentation and Integration* (Washington, DC, The Brookings Institution). Преузето из: Jon Erik Dølvik and Jelle Visser, стр. 494.

земљи (15.3 милиона радника у 2014).<sup>32</sup> То заиста није забрињавајућа цифра. Ипак, други подаци формирају другачију слику. Према истраживању Еуро-барометра 10% људи у ЕУ живело је или радило у прошлости у другој земљи, а 17% је планирало да користи ту погодност.<sup>33</sup> Такође, после проширења 2004. и 2007. дошло је до драматичног пораста размене радника и то баш у неповољним аспектима миграције радника (повољни аспект је размена дефицитарних кадрова).<sup>34</sup> Долвик и Висер наводе податке да је у већим „земљама пошљаоцима радне снаге“, Пољској и Балтичким земљама, приликом придруживања процењено да ће 5 до 10 посто од 20 милиона радне снага отићи да ради у иностранство. За Румунију и Бугарску наводи се да је око десет посто радне снаге већ отишло од тренутка када су биле укинуте визе 2003. године. Помиње се и да је очекивани прилив миграната до 2007. године у Италију и Шпанију требало да буде око милион радника (што се временом и погоршало). Неке од држава чланица су посебно искусиле овај проблем. То су земље северне Европе и Велика Британија. До 2008. године регистрован је прилив од више од 800.000 радника миграната из земаља централне и источне Европе, од којих је 300.000 до 400.000 отишло у Ирску, више стотина хиљада у Немачку и око 150.000 у Норвешку. Процена је да је од 2004. године до 2009. године 2,2 милиона људи отишло из земаља централне и источне Европе, Румуније и Бугарске у западну Европу, а миграције су се и касније наставиле.<sup>35</sup>

Како би се избалансирали миграциони проблеми, Унија је одлучила да одреагује у корист угрожених земаља, те од 2004. године почињу да се користе „транзициони аранжмани“, којима се дозвољава старим чланицама да ограниче прилив радне снаге из нових чланица на седам година.<sup>36</sup> Транзиционе мере односе се само на раднике, док грађани ових држава уживају потпуну слободу кретања почев од дана придруживања, уколико нису запослени (нпр. студенти, пензионери, пружаоци услуга и сл). Транзициони аранжмани су први пут коришћени приликом тзв. Медитеранског проширења ЕУ осамдесетих година (прикључења Грчке – 1981, потом Шпаније и Португала – 1986), али су били скоро заборављени до проширења 2004. године.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Вид: А. С. Neal, 54; *Fact Sheet on the European Union*, European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.3.html)

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Dolvik и Viser имају, на стр. 497 свог рада и посебан поднаслов о томе: „Раст међуграничне размене рада после проширења 2004. године“. Вид: Jon Erik Dølvik and Jelle Visser.

<sup>35</sup> Вид: Jon Erik Dølvik and Jelle Visser, 498.

<sup>36</sup> Режим ограничења регулише се по принципу 2+3+2, што значи да се на сваке две, односно три године ограничења прилива страних радника из појединих земаља мењају, али могу и да трају у истом интензитету свих седам година. А. С. Neal, 38.

<sup>37</sup> Вид: D. Krалева, 9.



Временом се наметнуло питање и односа са „трећим државама“ (које нису чланице ЕУ). Генерално, за држављање трећих земаља не важи слобода кретања радника. Међутим, с обзиром да Унија има посебно развијену трговинску сарадњу са појединим европским државама, које су и довољно развијене, те не постоји опасност од неконтролисаног прилива радне снаге и „социјалног дампинга“, Унија је закључила посебне споразуме са тим земљама. То су Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарска. Између Уније и ових земаља примењују се све четири слободе. Са прве три земље закључен је 1994. године Споразум о европском економском простору,<sup>38</sup> а са Швајцарском је 21. јуна 1999. закључен Споразум о слободном кретању особа, који је неколико пута ревидиран.<sup>39</sup> Швајцарска је такође користила могућност транзиционих аранжмана.<sup>40</sup> Године 2014. дошла је у привремени сукоб са Унијом, када је на референдуму желела да провери да ли су грађани и даље за то да се поштује слобода кретања радника са ЕУ, те су биле уведене и квоте на прилив миграната. Ипак, крајем 2016. године се од тога одустало.<sup>41</sup>

Као што Руселова закључује, историјски развој и перцепција слободе кретања радника пратила је правце развоја Европских интеграција. „Слободно кретање радника развијало се од строго економске мере које би требало да олакша економски развој држава чланица, у темељно индивидуално право које је значајна компонента идеје о држављанству ЕУ.“<sup>42</sup>

### 3) ПОЈАМ И САДРЖИНА СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА

„Слобода кретања радника настоји омогућити раднику да оде у ону државу чланицу, у којој је највећа потражња за његовим радним квалификацијама и у којој су услови под којима ће осигурати своју животну егзистенцију најбољи.“<sup>43</sup> Ова слобода има два аспекта: 1) индивидуални (појединачно

<sup>38</sup> *The Agreement on the European Economic Area*, stupio na snagu 1 januara 1994, (објављен у: OJ No L 1, 3.1.1994, p. 3; and EFTA States' official gazettes), <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf>

<sup>39</sup> Вид: *Free Movement of Persons Switzerland – EU/EFTA*, [https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/fza\\_schweiz-eu-efta.html](https://www.sem.admin.ch/sem/en/home/themen/fza_schweiz-eu-efta.html)

<sup>40</sup> Нпр. према Бугарској, Румунији и новоприселим чланицама 2004, те према држављанима Хрватске од 1. јула 2014 до 31. децембра 2016.

<sup>41</sup> Вид: *Референдум у Швајцарској удара њо њеј?*, Detche Welle, 11.02.2014 <http://www.dw.de/referendum-u-svajcarskoj-udara-po-dzepu/a-17424378>; Samuel Osborne, *Switzerland waters down immigration referendum to protect EU relationship*, Independent, 15 December 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/switzerland-immigration-referendum-result-reduce-water-down-protect-eu-relationship-migrant-a7476801.html>

<sup>42</sup> Вид: Agata Ludera-Ruszel, 168.

<sup>43</sup> Цит. преузет из: Мешкић, Златан; Самарцић, Д., *Право Европске уније 1*, ТДП; ГИЗ (ГмбХ); Отворени Регионални Фонд за југоисточну Европу – Правна реформа, Сарајево,

кретање радне снаге) и 2) колективни (спонтане миграције или кретање радника приликом извођење радова у иностранству).

Право на слободно кретање радника се у *иперсоналном* погледу односи на: 1) радника, 2) чланове његове породице, 3) ванбрачног партнера. У *итериторијалном* смислу, постоји уколико се утврди постојање прекограничног елемента (пресељење или боравак у другој земљи), те дакле важи за територију целе Уније, осим матичне државе. *Временски*, право/слобода се примењује у току запослења, пре и после запослења.<sup>44</sup>

Актuelне изворе права код ове слободе смо већ навели. Кључне одредбе налазе се у Споразуму о функционисању ЕУ и делом у Споразуму о ЕУ – из 2010. године (документи којима је замењен Споразум о ЕЗ),<sup>45</sup> и Поменутом правилу о слободном кретању радника унутар ЕУ, из 2011. године. Поред тога, ово право регулише и Повеља о фундаменталним правима у ЕУ из 2000. године.<sup>46</sup>

Чланом 15, ст. 2. и 3 Повеље предвиђено је: „(2) Сваки грађанин Уније има право да тражи запослење, да ради и користи право на предузетништво и пружање услуга у било којој земљи чланици. (3) Држављани трећих земаља који имају радну дозволу у некој држави чланици, имају право на рад под једнаким условима као и сви грађани Уније.“<sup>47</sup>

Кључне за уређење ове слободе су одредбе Споразума о функционисању ЕУ,<sup>48</sup> које се налазе у глави IV, под поднасловом: „Слободно кретање људи, услуга и капитала“. Њих ћемо овде у целини цитирати. У поглављу 1 (Радници), члан 45 (ранији члан 39 Споразума о ЕЗ), утврђује се следеће: „1. У Унији се обезбеђује слобода кретања радника. 2. Слобода кретања радника обухвата укидање сваке дискриминације по основу држављанства између радника држава чланица у погледу запошљавања, накнаде за рад и других услова рада и запошљавања. 3. Та слобода подразумева право, у складу са ограничењима оправданим разлозима јавне политике, јавне безбедности или јавног здравља: (а) да прихвате понуђено запослење; (б) да се у ту сврху слободно крећу на територији држава чланица; ц) да бораве у некој држави чланици ради запослења, у складу са одредбама закона и других прописа који уређују запошљавање држављана те државе; (д) да након престанка запослења у

2012, стр. 336. Према Е. Хасанагић, *Ушћецај праксе суда Европске уније на осмишљавање слободе кретања радника*, Правни вјесник, год. 30, бр. 2, 2014, стр. 308

<sup>44</sup> Вид: Е. Хасанагић, 309.

<sup>45</sup> Први споразум је кључан јер директно уређује ово право.

<sup>46</sup> Тзв. Повеља из Нице. Објављена у: ОЈ С 364/1, 2000 и поново са споразумима о ЕУ из 2010.

<sup>47</sup> Вид: Christophe Vigneau, *Freedom to choose an occupation and right to engage in work (Article 15), in European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Ed. Brian Bercusson, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels, 2002, стр. 29.

<sup>48</sup> Раније је ову материју регулисао члан 15 и 16 Споразума о ЕЗ.

држави чланици остану на њеној територији, у складу са условима утврђеним прописима које ће саставити Комисија. 4. Одредбе овог члана не примењују се на запошљавање у јавној служби.“

Члан 46 (ранији члан 40 Споразума о ЕЗ), даље разрађује ово право: „Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законодавним поступком и након саветовања са Економско-социјалним комитетом, доносе директиве или правила којима се утврђују мере потребне за остваривање слободе кретања радника из члана 45, а нарочито: (а) обезбеђивањем тесне сарадње између националних служби за запошљавање; (б) укидањем управних поступака и пракси и прописаних рокова за приступ слободним радним местима, који произилазе из домаћег законодавства или из претходно закључених споразума између држава чланица, чије би задржавање представљало препреку либерализацији кретања радника; (ц) укидањем свих прописаних рокова и других ограничења предвиђених или домаћим законодавством или претходно закљученим споразумима између држава чланица, који у погледу слободног избора запослења радницима других држава чланица одређују другачије услове од оних који важе за раднике односне државе; (д) успостављањем одговарајућих механизма за повезивање понуда и молби за запослење и за лакше постизање равнотеже између понуде и тражње на тржишту рада на начин да се избегне озбиљно угрожавање животног стандарда и стопе запослености у различитим регионима и привредним гранама.“

Члан 47 (ранији члан 41 Споразума о ЕЗ) предвиђа да државе чланице, у оквиру заједничког програма, подстичу размену младих радника. Члан 48 (ранији члан 42) регулише проблематику социјалне сигурности: „Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законодавним поступком, у области социјалне сигурности утврђују мере неопходне за остваривање слободе кретања радника; у ту сврху, успостављају систем који запосленим и samozапосленим радницима мигрантима и издржаваним члановима њихових породица обезбеђује: (а) сабирање свих периода стажа који се узимају у обзир у складу са законима више држава, у сврху стицања и задржавања права на накнаду и обрачунавање висине накнаде; (б) исплату накнада лицима која имају пребивалиште на територији држава чланица.“

Према наведеним одредбама, право на слободно кретање радника укључује: 1) *слободно кретање* на територији друге државе чланице у циљу запошљавања и 2) *право на остваривање* у тој држави. Ова слобода обухвата: а) *право прихватања стварно понуђеног запослења*; б) *право слободног кретања* преко територија држава чланица у циљу прихватања стварно понуђеног запослења; ц) *право боравка* у држави чланици у циљу запошљавања (у складу са законским и административним прописима којима су утврђени услови за запошљавање радника држављана тих држава чланица); д) *право остваривања* на подручју државе чланице након запошљавања.

Наведена права у оквиру слободе кретања радника се могу свести на две основне групе: 1) *право на прихватање стварно понуђеног запослења* (обухвата услове за запошљавање, једнак третман, обуку у стручним школама и центрима за обуку и још нека друга права), и 2) *изв. имиграционо право* (право изласка, право уласка и право боравка и останка на територији друге државе чланице).

Право на прихватање стварно понуђеног запослења остварује се кроз одређивање: либералних услова за запошљавање, једнак третман запослених и давање одређених права породици запосленог радника. Према чл. 3, Правила о слободи кретања радника из 2011, године, не примењују се одредбе закона и других прописа државе чланице: (а) ако ограничавају пријаве за посао и понуде за посао односно право страних држављана на прихватање и обављање посла или за њих прописују услове који се не примењују на њихове држављане; или (б) ако им је, упркос томе што се примењују независно од држављанства, искључиви или главни циљ односно ефекат да одврати држављане других држава чланица од понуђеног посла. То се не односи на услове који се односе на знање језика потребно због природе радног места које се попуњава. Одредбе и поступци државе чланице којима се ограничава слобода кретања посебно обухватају оне који: (а) прописују посебан поступак селекције за стране држављане; (б) ограничавају оглашавање слободних радних места у штампи или било којем другом медију, или прописују различите услове од оних који се примењују на послодавце који послују на територији те државе чланице; (ц) условљавају приступ запослењу уписом у евиденцију код службе за запошљавање или спречавају избор радника који не бораве на територији те државе.<sup>49</sup>

Посебно се регулише и *забрана дискриминације*, односно поље једнакости, пошто је управо то једна од најчесталијих повреда ове слободе. Запошљавање и избор држављанина једне државе чланице на радно место у другој држави чланици не сме да зависи од испуњавања здравствених, струковних или других критеријума који су дискриминишући на основу држављанства у поређењу с оним режимом који се примењује на држављане те државе чланице који желе да обављају исти рад.<sup>50</sup> Према чл. 7. Правила из 2011. према раднику који је држављанин државе чланице не сме се, због његовог држављанства, у другој држави чланици поступати другачије него што се поступа према домаћим радницима кад је реч о условима запошљавања и рада, а посебно примањима од рада и отпуштању те, ако постане незапослен, враћању на посао или поновном запошљавању. Такав радник ужива једнаке социјалне и пореске повластице као домаћи радници.<sup>51</sup> Он

<sup>49</sup> Видети Правило о слободи кретања из 2011, чл. 3, ст. 2.

<sup>50</sup> Видети Правило о слободи кретања из 2011, чл. 6, ст. 1.

<sup>51</sup> Видети нпр. *Slučaj Schumacker*; Case 279/93 (1995), *Finanzamt Köln-Altsdat v. Roland Schumacker*, ECR I-225. Ради се о белгијском држављанину који је живео у Белгији са

осим тога има, на основу једнаког права и под једнаким условима као домаћи радници, приступ оспособљавању у струковним школама и центрима за преквалификацију.

Такође, радник који је држављанин једне државе чланице и запослен је на подручју друге државе чланице ужива сва права и повластице који се домаћим радницима признају у погледу *сјановања*, укључујући власништво потребног стамбеног простора. Ако је радникова породица остала у земљи из које је он дошао, у ту се сврху сматра да и она борави у наведеној регији, када домаћи радници имају корист од сличне претпоставке.<sup>52</sup>

Имиграционо право у оквиру слободе кретања радника подразумева: 1) право изласка, 2) право уласка и 3) право боравка и останка на територији друге државе чланице.

Још је Директивом бр. 68/360 прописана обавеза за државе чланице да радницима и члановима њихових породица омогуће право *напуштања* њихових територија у циљу запошљавања, без условљавања и једино уз употребу важеће личне карте или пасоша.<sup>53</sup>

Право *уласка* такође је прво било разрађено Упутством бр. 68/360. Према члану 3 Упутства, државе чланице морају дозволити радницима и члановима њихових породица улазак на њихову територију једино уз употребу пасоша или личне карте.<sup>54</sup> Ово право искључује могућност тражења улазне визе или сличног документа, али се ти документи могу тражити од чланова породице који нису држављани држава чланица.<sup>55</sup> Суд сматра да су национални прописи који захтевају од држављана држава чланица да одговарају на питања о сврси, времену и финансијским средствима везаним за боравак неспојиви са Директивом из 2004.<sup>56</sup>

породицом, али је радио у Немачкој. Његова зарада је била опорезована у Немачкој, по прописима за странце. Нису му биле признате пореске олакшице које важе за домаће обвезнике. Суд је нашао да национална правила, која су изведена из разлике засноване на боравку и где су недржављани третирани мање повољно него домаћи држављани, могу да нанесу штету држављанима других држава чланица, с обзиром да се недржављани третирају као странци. У овом случају Суд је и усавршио дефиницију дискриминације. Дискриминација настаје једино путем примене различитих правила на сличне ситуације, или применом истих правила на различите ситуације.

<sup>52</sup> Чл. 9 Правила о слободи кретања.

<sup>53</sup> Вид: Г. Обрадовић, Милан Јевтић, *Значајни аспекти радног права Европске уније*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/06852.pdf>, стр. 16.

<sup>54</sup> Сада ово питање на сличан уређује поменута Директива бр. 38 из 2004 о слободном кретању чланова породица. Нпр. чл. 4 Директиве гласи: „...сви грађани Уније с важећом личноштом картом или пасошем те чланови њихових породица који нису држављани државе чланице, а имају важећи пасош, имају право да напусте подручје државе чланице и путују у другу државу чланицу“.

<sup>55</sup> Видети чл. 5. Директиве бр. 38 из 2004.

<sup>56</sup> Вид: Г. Обрадовић, Милан Јевтић, 8.

Право *боравка* подразумева право неограниченог останка на домаћој територији и представља „централно“ право у принципу слободе кретања лица. Грађани Уније имају право боравка на подручју друге државе чланице до три месеца, без икаквих услова и формалности, осим да имају важећу личну карту или пасош.<sup>57</sup> Могу и да бораве дуже од три месеца, под условом да су радници или samozапослене особе у држави чланици домаћину; или имају довољно средстава за себе и чланове породице тако да не постану терет за систем социјалне помоћи државе чланице домаћина током свог боравка, те су свеобухватно здравствено осигурани у држави чланици домаћину.<sup>58</sup>

Право *осијанка* после запослења примењује се на држављане држава чланица који треба да раде као запослена лица на територији друге државе чланице, као и на чланове њихових породица. Грађани Уније који више нису радници или samozапослене особе задржавају положај радника или samozапослене особе ако су: (а) привремено неспособни за рад због болести или несреће; (б) прописно пријављени као несвојевољно незапослени након што су дуже од годину дана били запослени, те су се пријавили као тражиоци запослења у надлежној служби за запошљавање; (ц) прописно пријављени као несвојевољно незапослени након истека уговора о раду на одређено време у трајању краћем од годину дана или током првих дванаест месеци, те су се пријавили као тражиоци запослења у надлежној служби за запошљавање (у овом случају положај радника се задржава најмање шест месеци); (д) кренули на струковно оспособљавање (осим ако су несвојевољно незапослени; задржавање положаја радника оспособљавање мора бити повезано са претходним запослењем).<sup>59</sup>

Грађанин Уније који је пет година непрекидно законито боравио у држави чланици домаћину, стиче право сталног боравишта у тој земљи.<sup>60</sup> Право сталног боравишта у држави чланици домаћину уживају и пре истека узастопног раздобља од пет година боравка: (а) радници или samozапослене особе који су у тренутку престанка рада навршили старосно доба за стицање права на старосну пензију по праву те државе чланице или радници који прекину плаћено запослење због превремене пензије, под условом да су у тој држави чланици радили бар претходних дванаест месеци и непрекидно боравили дуже од три године;<sup>61</sup> (б) радници или samozапослена лица који су непрекидно боравили у држави чланици домаћину дуже од две године те су

<sup>57</sup> Чл. 6, ст. 1 и 2 поменте ИЗ Директиве (даље у фуснотама: Директива).

<sup>58</sup> Чл. 6, ст. 2 Директиве.

<sup>59</sup> Чл. 7, ст. 1 и 3 Директиве.

<sup>60</sup> Чл. 16, ст. 1 Директиве.

<sup>61</sup> Ако законодавство државе чланице домаћина за одређене категорије samozапослених лица не предвиђа право на старосну пензију, сматра се да је старосни услов испуњен када та особа наврши 60 година.

престали да раде због трајне радне неспособности (ако је неспособност последица повреде на раду или професионалне болести по којима те особе остварују право на новчану помоћ коју у потпуности или делом исплаћује установа у држави чланици домаћину, неће се захтевати ни један услов везан уз дужину боравка); (ц) радници или samozапослена лица која након три године непрекидног радног односа и боравка у држави чланици домаћину раде као запослене или samozапослене особе у другој држави чланици, а притом су задржали боравиште у држави чланици домаћину у коју се у правилу враћају сваки дан или бар једном недељно. Поред тога, предвиђено је за потребе остваривања права из става (а) и (б), да се време проведено у радном односу у држави чланици у којој та особа ради узима као време проведено у држави чланици домаћину.<sup>62</sup> Без обзира на држављанство, чланови породице радника или samozапослена лица која бораве с њим на подручју државе чланице домаћина, имају право сталног боравишта у тој држави чланици ако је сам радник или samozапослена особа стекао право сталног боравка у тој држави.<sup>63</sup>

И поред, као што смо видели, прилично детаљне регулативе, поједини појмови су остали неразрашњени. То је нпр. појам „радник“. Кључну улогу у одређивању појма радника имао је Суд правде. Како не би било неоснованих ограничења слободе кретања радника (што је била испољена тенденција у пракси), Суд је веома широко схватио тај појам. Основно полазиште Суда је да се појам „радник“ не сме одређивати позивањем на национална законодавства, већ мора бити одређен према комунитарном значењу. Сам појам радника према Суду још није коначан и даље се изграђује, пошто су се у међувремену појавиле и нове форме рада.<sup>64</sup> Према ставовима Суда, заштићени радник није једино онај који је тренутно запослен, односно његово је значење чак и шире од појма „запослени“. У категорију радника према пракси Суда правде спадају: *сйални зайослени, йривремени радници, йогранични радници, лица која йраже зайослење, лица која су остйала без йосла, йривремено несйособна лица, сйално несйособна и йензионисана лица*.

Суд је истакао и да је суштинска одлука радног односа да је: 1) лице неко време обављало услуге за и под управом друге особе (рад за другог и субординација) и 2) да посао представља економску активност (те да је лице заузврат добијало накнаду).<sup>65</sup> Није пресудна форма тј. уговор о раду.

<sup>62</sup> Раздобља у којима је особа била несвојевољно незапослена а која су прописно евидентирана у надлежној служби за запошљавање, раздобља изостанка с рада за које то лице не одговара, те изостанак са рада или прекид рада због болести или несреће, сматрају се раздобљима запослености. Чл. 17, ст. 1 Директиве.

<sup>63</sup> Чл. 17, ст. 3 Директиве.

<sup>64</sup> Вид: А. С. Neal, 63.

<sup>65</sup> Видети случај: *Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg, Judgment of the Court of 3 July 1986, Case 66/85*. Још неке одлуке којима се дефинише појам радника видети у: Петар Бачић, Иван Сарић, 33 и Г. Обрадовић, Милан Јевтић, 15.

Није неопходно ни да посао буде претходно загарантован, да би потпадао под слободу кретања радника (нпр. рад на позив).<sup>66</sup> Суд је изразио схватање да неко, да би се сматрао радником, мора обављати корисне и праве активности, са изузетком активности малог обима и потпуно маргиналних и помоћних послова.<sup>67</sup> Заузет је и став да се појам радника мора тумачити широко, те да не могу бити искључени они радници који не раде пуно радно време, већ на пример 12 часова недељно или зато што не зарађују довољно. Такође, у појам радника улазе и спортисти.<sup>68</sup> Суд је истакао и да одредбе споразума о слободи кретања радника немају само „вертикални“ директни ефекат (према држави), већ и „хоризонтални“ (према приватним субјектима). У том смислу у случају Босман суд наводи: „забрана сваке дискриминације не односи се само на поступке јавних власти, већ се такође протеже и на улогу било ког другог субјекта који одређује правила колективног понашања у обављању уносног посла или пружања услуга.“ Суд је заузео став и да одредбе Уговора које се односе на слободу кретања лица имају за циљ да олакшају све врсте професионалних активности на целој територији Заједнице, као и да спрече мере које могу да нашкоде грађанима Заједнице када они желе да се баве економским активностима у другој држави чланици.<sup>69</sup>

#### 4) ИЗУЗЕЦИ И ОГРАНИЧЕЊА

Поменути чланом 45 (ст. 3 и 4). Споразума о функционисању ЕУ, предвиђено је да се одредбе о слободи кретања радника не примењују на запошљавање у јавној служби. Истим чланом дозвољена су и *ограничења ојравдана разлозима јавне њолићике, јавне безбедности или јавног здравља*. Такође, према чл. 27 поменуте Директиве из 2004. године, државе чланице имају право да ограниче слободу кретања и боравка грађанима Уније (радницима) и члановима њихових породица, без обзира на њихово држављанство, у сврху заштите јавног поретка, јавне сигурности или јавног здравља. На ове разлоге не може се позивати у привредне сврхе.

Мере предузете због јавног поретка или јавне сигурности морају да буду у складу су с начелом пропорционалности и да се темеље искључиво на личном понашању појединца. Тако нпр. постојање раније кривичне осуде само по себи не представља разлог за подузимање таквих мера. Лично

<sup>66</sup> Такав став Суд је изразио у случају *Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, од 26. фебруара 1992, С-357/89.

<sup>67</sup> Случај *Kempf v. Staatssecretaris van Justitie*, Case C-357/89.

<sup>68</sup> S Случај *Walrave & Koch i Bosman*, Case 415/93 *Union Royal Belge des Sociétés de Football Association ASBL & others v. Jean-Marc Bosman* (1995), ECR I-4921.

<sup>69</sup> Наведено у горњем пасусу је изражено у поменутом случају Босман.



понашање дотичног појединца мора да представља стварну, тренуту и значајну опасност која угрожава неки темељни интерес друштва. Неприхватљиви су разлози који нису уско повезани с појединим случајем или се односе на општу превенцију.<sup>70</sup>

Суд правде доста се бавио и овом проблематиком. Неки од закључака Суда су: да мере засноване на разлозима јавне политике или јавне безбедности морају бити утемељене искључиво на личном понашању сваке појединачне особе; да је изузетак или ограничење у погледу путовања унутар државних граница могућ једино ако држање или понашање особе представља праву и озбиљну претњу по јавну политику. Изложен је и став Суда да се изузеци од слободног кретања лица морају схватати ограничено. Суд је сматрао и да активности морају бити довољно штетне по друштво да би представљале озбиљну претњу захтевима јавне политике који утичу на један од основних интереса друштва.<sup>71</sup> Упућена је и јасна порука националним судовима да се не могу олако позивати на изузетке. Наиме, велики број повреда наведене слободе био је повезан са могућностима рестрикција које се односе на јавну управу. Проблем је што су државе сувише широко схватале појам јавне управе, неосновано искључујући велики број радника из слободе кретања. Суд је јасно ставио до знања да неће дозвољавати такву праксу, нити малициозно тумачење појма „јавна управа“, да би се елиминисали страни радници. Такав став је заузела веома рано и сама Унија (још у једном правилу из 1961. године – бр. 15/61 ЕЕЗ; као и Правилу бр. 38/64 ЕЕЗ).<sup>72</sup>

Као што смо раније навели, у ограничења спадају и *транснициони сјоразуми*. Иако се сматра да они служе само за заштиту старих (развијених) чланица Уније, истиче се да ове клазуле служе и заштити нових чланица, од одлива квалитетне радне снаге.<sup>73</sup> Примена ових споразума значи и да старе чланице Уније неће примењивати према новим чланицама оштрији режим од оног какав су имале у тренутку потписивања уговора о приступању ЕУ. Као што смо рекли, транзиционим споразумима дозвољава се дерогација принципа слободнок кретања радника за максимални период од седам година. Тај период се дели у три фазе, у којима обично постепено се смањују ограничења (тзв. формула 2+3+2).<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Вид: чл. 27 Директиве.

<sup>71</sup> Вид: *Slučaj Van Duyn v. Home Office, Case 41/74, Van Duyn v. Home Office, (1974), ECR 1337; Slučaj Rutili, Case 36/75, Rutili v. Minister for the Interior (1975), ECR 1219.*

<sup>72</sup> Видети више о овоме и судској пракси: Algis Junevicius, *Free Movement of Workers in the European Union: the Exemption of Employment in the Public Service*, European integration studies, 2012. No 6, стр. 202.

<sup>73</sup> D. Krалева, 3.

<sup>74</sup> Вид: D. Krалева, 9.

## 5) ЗАКЉУЧАК

Слободно кретање радника показује сву слојевитост и сложеност модерног радног права, а уједно и његову деликатност у примени. Ова слобода данас захтева префињено балансирање између људских права и економске ефикасности, односно претпоставља компромис између социјалне и економске политике. У једном периоду ова слобода (касније и право), постаје својеврсни баласт Унији, нарочито развијеним земљама чланицама, који прети да угрози и саму Унију. Историјски развој овог права показао је ипак да оно, као и свако друго субјективно право, мора да буде избалансирано и подложно ограничењима. Зато би требало да се реконципира и прилагоди новим околностима. Тек тада би могла да има до краја позитивну улогу, усклађену и са остале три слободе у Унији.

Senad R. Jašarević, Ph.D., Full Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
S.Jasarevic@pf.uns.ac.rs

## **Freedom of Movement of Workers in the EU in New International Circumstances**

***Abstract:** The freedom of movement of labor is one of the four basic freedoms on which the European Union rests. Over time, it has become fundamental right of EU citizens. This freedom represents today one of the most controversial solutions in EU law. From a positive idea, it has become a threat to the very existence of the Union itself. The freedom of movement of workers, once considered as the most effective characteristic of the EU, became a ballast because of the danger of massive movement of labor from the poorer parts of the Union to the richer. This seriously threatens this concept. It might need to be reconfigured and adapted to new circumstances.*

***Keywords:** European Union, freedom of movement of workers, worker, labor relations.*

Датум пријема рада: 24.11.2017.