

АЛЕКСАНДАР БОЖИЋ

Дом здравља „Др Младен Стојановић”
Бачка Паланка

УДК 331.5(4):349.2(331.56)

Монографска студија

Примљен: 10.01.2017

Одобрен: 21.01.2017

Страна: 185-198

ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ СЛОБОДЕ КРЕТАЊА РАДНИКА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Сажетак: Циљ овог рада је да кроз анализу релевантних одредаба Уговора о функционисању Европске уније и других правних прописа Европске уније прикаже на који начин је регулисана слобода кретања радника у Европској унији. Слобода кретања радника, односно рада, представља, уз слободно кретање људи, услуга и капитала, основне принципе на којима почива Европска унија. Ипак, постоје одређена ограничења у појму слободе кретања радника у Европској унији, пре свега код јавних служби. Осим тога и нове чланице Европске уније, могу се сусрести са прелазним периодом који може трајати до 7 година од дана приступања државе Европској унији. Право на рад повезано је и са правима из социјалне заштите и социјалног осигурања, пре свега пензијског осигурања, о чему ће у овом раду такође бити речи.

Кључне речи: Европска унија, слобода кретања радника, ограничења, право на социјалну помоћ, право на пензију

Европска унија је регионална организација држава Европе, односно политичка, економска и монетарна заједница. Настала је као резултат вишедеценијског процеса сарадње и интеграције који је започет још 1951. године. Године 1951. у Паризу је потписан уговор којим је створена Европска заједница за угаљ и челик. Заједницу за угаљ и челик коју су чиниле Савезна Република Немачка, Белгија, Луксембург, Холандија, и Италија. Године 1957. у Риму су потписани уговори о оснивању Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију. Термин Европска заједница се неслужбено користио за све три заједнице, све док 1992. године није закључен Уговор о Европској унији.¹ Уговор о Европској унији, закључен је у Мастрихту 1992. године. Уговор је ступио је на снагу 01.01.1993. године Овим уговором европске интеграције су из претежно економских, постале и политичке интеграције. Европске интеграције карактеришу јединствена валута, елементи заједничке спољне политике, политике одбране, увођење института грађанства Уније, сарадња на

¹ Бартош, Тамара (2005): *Уједињена Европа некад и сад*, Спољна политика Србије, стратегије, документа, Београд, стр. 1

пољу правосуђа и унутрашњих послова итд.. Европска заједница за угаљ и челик је 2002. године престала постојати. Даљим трансформацијама и интеграцијама у оквиру Европске уније, иста је стекла правни субјективитет. Уговор о функционисању Европске уније, односно Лисабонски уговор, (такође познат као Реформски уговор) је међународни уговор потписан 13. 12. 2007. године у Лисабону. Службени назив Уговора је „Уговор о изменама и допунама Уговора о стварању Европске уније (Мастрихтски уговор) и Уговора о стварању Европске економске заједнице (ЕЕЗ) (Римски уговор)”. После ратификације у свим земљама чланицама, Уговор је ступио на снагу 01. 12. 2009. године.²

Европској економској заједници после Савезне Републике Немачке, Белгије, Луксембуга, Холандије и Италије, приступале су и остале Европске земље. Тако су Европској економској заједници 1973. године приступиле Велика Британија, Ирска и Данска. Године 1981. приступиле су јој Грчка, Шпанија и Португал. Године 1995. Европској унији приступиле су Аустрија, Шведска и Финска. Године 2004. Европској унији приступа 10 земаља (Литванија, Летонија, Естонија, Чешка, Словачка, Пољска, Мађарска, Словенија, Малта и Кипа). Године 2007. Европској унији су приступиле Румунија и Бугарска. Хрватска је Европској унији приступила 01.07.2013. године. Проширивање Европске уније још није завршено. Република Србија и Бивша југословенска република Македонија, односно Република Македонија су кандидати за чланство у Европској унији. Потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) је најбитнији корак ка чланству у Европској унији. Република Србија потписала је 29. априла 2008. године Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) са Европском унијом, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године, након што су га ратификовале све земље чланице Европске уније. Овим Споразумом Република Србија и Европска унија по први пут су ушле у фазу односа уређених свеобухватним уговором, којим се потврђује перспектива чланства Србије у Европској унији. Током прелазног периода се Споразумом о стабилизацији и придруживању утврђује у којим областима ће поједине државе приближавати своју законску регулативу најзначајнијим правилима унутрашњег тржишта Европске уније.³ Република Србија поднела је захтев за пријем у чланство Европске уније 22. децембра 2009. године. Европски савет донео је 1. марта 2012. године одлуку да Србији додели статус кандидата за чланство у Европској унији док је 28. јуна 2013. године донео одлуку да се отворе приступни преговори са Републиком Србијом⁴.

На подручју Европске уније функционише јединствено тржиште, за чије је постојање потребна **усклађена правна регулатива држава чланица**. Европска унија почива на слободи кретања људи. Ова слобода укључује и **слобо-**

² <http://www.mvep.hr/.../hrvatska.../ugovori/ugovor-iz-li...> 13. 08. 2016. год.

³ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, «Службени гласник Републике Србије - Међународни уговори» број 83/2008.

⁴ <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php teme/proces-pristupanja-republike-srbije-eu?lang=lat>, 13. 08. 2016. год.

ду запошљавања у свим чланицама Уније, као и слободу кретања услуга, роба и капитала. Тиме се ствара јединствен економски простор без унутрашњих граница између чланица Уније. Основни циљеви Европске уније су: подржавање привредног и друштвеног развоја, потврђивање властитог идентитета на међународној сцени вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, чување и даљи развој Уније као простора на коме је могуће слободно кретање лица.⁵

Услови за чланство у Европској унији су :

1. стабилност институција државе кандидата, тј правна држава, демократија и поштовање људских и мањинских права;
2. постојање ефикасне тржишне привреде;
3. способност државе кандидата да издржи тржишну конкуренцију у Унији;
4. способност преузимања обавеза које произлазе из чланства.

Такође, услови за чланство у Европској унији су тзв. копенхагеншки критеријуми усвојени на састанку Европског савета одржаног у јулу 1993. године у Копенхагену:

1. политички - стабилност институција које осигуравају демократију, владавину права, поштовање људских права, права мањина и прихватање циљева Уније;
2. економски - постојање ефикасне тржишне привреде и способност тржишних фактора да се боре са конкурентским притисцима и тржишним законима Европске уније;
3. правни - усвајање правних тековина Европске уније, тј. комунитарног права (*acquis communautaire*).

Дакле, основни предуслов за чланство у Европској унији је усвајање и примена прописа Европске уније, односно правних тековина европских заједница (насталих пре закључења Уговора о Европској унији), а које је касније прихватила Европска унија - **комунитарно право**.

Један од органа Европске уније је Европски савет који није орган у правном смислу речи, већ скуп шефова држава или влада земаља чланица Уније. Састају се једном или двапут годишње како би били донети одређени заључци важне за Унију (Самит ЕУ). Остали органи Европске уније су: Савет Европске уније, Комисија Европске уније, Европски парламент и Европски суд правде.⁶ Због посебне улоге у доношењу прописа на нивоу Европске уније битно је нешто рећи о самом карактеру Савета Европске уније и Европске комисије. Савет Европске уније или Савет министара Европске уније чини по један министар из сваке државе чланице, у зависности из области која се налази на дневном реду Савета. Савет је надлежан за доношење одлука ради остваривања циљева Уговора о функционисању Европске уније, доношење прописа, усаглашавање економске политике држава чланица итд. Одлуке се доносе консензусом, а у неким питањима квалификованом већином.⁷ Комисија Европске

⁵ Бартош, Тамара (2005), *Уједињена Европа некад и сад*, Спољна политика Србије, стратегије, документа, Београд, стр. 2

⁶ Бартош, Тамара (2005), *Уједињена Европа некад и сад*, Спољна политика Србије, стратегије, документа, Београд, стр. 2

⁷ <http://www.consillium.europa.eu>, 25.08.2016.год.

уније је најважнији орган Европске уније. Комисија покреће иницијативе за доношење одлука Савета Европске уније, спроводи их по усвајању од стране истог, а контролише и примену прописа на територији држава чланица. Комисија има 28 чланова, по једног држављанина из сваке земље чланице који су независни у свом раду. Области надлежности комесара су: саобраћај и енергетика, конкуренција, привреда и информатичко друштво, водопривреда, унутрашње тржиште, пореска и царинска политика, економска и монетарна политика, проширење, спољни послови, заштита здравља и потрошача, регионална политика, образовање и култура, буџет, правосуђе и унутрашњи послови, запошљавање и социјална политика.⁸

Најважнији акти које доноси Савет Европске уније су **уредбе** (регулативе) и **директиве** (једна врста смерница). Уредба је акт који је директно примењив у свим државама чланицама и обавезује их у целости. Циљ уредбе је уједначавање (хармонизација) права држава чланица. Норме унутрашњег законодавства које нису у складу са уредбама морају се укинати. Уредба се директно уграђује у национално законодавство и ступа на снагу у свим државама чланицама. Свака уредба мора бити објављена у Службеном листу Европске уније.

За разлику од уредаба, директиве обавезују у погледу резултата који се њима остварују. Међутим, државама чланицама препуштено да националним законодавством регулишу форму спровођења истих. Директиве служе приближавању (координацији), а не уједначавању права држава чланица Европске уније. Директива задаје циљ, а држава чланица одлучује како и на основу ког акта ће постићи задати циљ. Ако државе неправилно примене или уопште не примене директиву Суд Европских заједница (сада Суд Европске уније) заузео је становиште да свако физичко или правно лице може да се директно позове на директиву и права која из ње произлазе пред националним тијелима државе чланице.⁹

Слободно кретање радника је једна од четири слобода коју уживају грађани Европске Европске уније, односно држављани држава чланица Европске уније (слобода кретања људи, рада, услуга и капитала). Слобода кретања радника обухвата право радника на кретање и боравак у сваку државу чланицу Европске уније. Ово право обухвата и чланове породице радника на улазак у државу чланицу Европске уније као и боравак у истој држави. Свакако, ово право обухвата и право на рад у другој држави чланици и право на то да се према радницима из других држава чланица Европске уније, односи једнако као и према држављанима државе Европске уније у којој се остварује право на рад. У неким државама примењују се ограничења за грађане држава које су недавно постале чланице ЕУ-а. Што се тиче накнада из области социјалне заштите, најважнији извор права за сада је судска пракса, која се обликује и уједначава у првом реду судском праксом Суда Европске уније.

⁸ <http://www.ec.europa.eu>, 26.08.2016. год.

⁹ <http://www.mojaevropa.rs>, 17.08.2016. група аутора

Правна основа за слободу кретања радника у Европској унији, начелно је регулисана одредбама чланова 45-48 Уговора о функционисању Европске уније:

ГЛАВА IV
СЛОБОДНО КРЕТАЊЕ ОСОБА, УСЛУГА И КАПИТАЛА
ПОГЛАВЉЕ 1.
РАДНИЦИ

Члан 45.

(Бивши члан 39. УЕЗ-а)

1. Слобода кретања радника обезбеђује се унутар Уније.
2. Та слобода кретања подразумева укидање сваке дискриминације на основудржављанства међу радницима из држава чланица у вези са запошљавањем, примањима од рада и осталим условима рада и запошљавања.
3. У складу с ограничењима која су оправдана разлозима јавног поретка, јавне безбедности или јавног здравља, та слобода подразумева право на:
 - (А) прихватање стварно учињених понуда за запослење;
 - (Б) слободно кретање унутар државног подручја држава чланица у ту сврху;
 - (Ц) боравак у држави чланици ради запошљавања у складу са одредбама које уређују запошљавање држављана те државе утврђених законом и осталим прописима;
 - (Д) останак на територији државе чланице након престанка запослења у тој држави, под условима садржаним у уредбама које саставља Комисија.
4. Одредбе овог члана не примењују се на запошљавање у јавним службама.

Члан 46.

(Бивши члан 40. УЕЗ-а)

Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законодавним поступком и након саветовања са Економским и социјалним комитетом, доноси директиве или уредбе којима се одређују мере потребне за остваривање слободе кретања радника како је утврђено чланом 45., а посебно:

- (А) обезбеђивањем блиске сарадње међу националним службама за запошљавање;
- (Б) укидањем административних поступака и пракси те рокова прописаних за приступ слободним радним местима, било да произлазе из националног законодавства, било из претходно склопљених споразума међу државама чланицама, а чије би задржавање представљало препреку либерализацији кретања радника;

(В) укидањем свих прописаних рокова и других ограничења предвиђених националним законодавством или претходно склопљеним споразумима међу државама чланицама, којима се радницима из других држава чланица намећу услови у вези са слободним избором запослења, а који су различити од услова који се постављају радницима дотичне државе;

(Г) успостављањем одговарајућих механизма за повезивање понуда и молби за запошљавање те за лакше постизање равнотеже између понуде и потражње на тржишту рада, на начин којим би се избегло озбиљно угрожавање животног стандарда и степена запослености у различитим регионима и индустријским гранама.

47. Члан

(Бивши члан 41 УЕЗ-а).

У оквиру заједничког програма, државе чланице подстичу размену младих радника.

Члан 48.

(Бивши члан 42. УЕЗ-а)

Европски парламент и Савет, у складу са редовним законодавним поступком, усвајају мере у подручју социјалне сигурности неопходне за омогућавање слободе кретања радника; у ту сврху, Европски парламент и Савет успостављају систем којим се запосленим и samozапосленим радницима мигрантима и њиховим издржаваним лицима гарантује:

(А) сабирање укупног стажа који се узима у обзир на основу закона различитих земаља ради стицања и задржавања права на накнаду и обрачун висине накнаде;

(Б) исплату накнада особама које имају боравиште на територији држава чланица.

Ако члан Савета изјави да би нацрт законодавног акта из првог подставка могао утицати на важне аспекте његова система социјалне сигурности, укључујући његово подручје примене, трошкове или финансијску структуру, односно да би могао утицати на финансијску равнотежу тог система, може затражити да се тај предмет упуту Европском савету. У том се случају редовни законодавни поступак суспендује. Након расправе, Европски савет у року од четири месеца од те суспензије:

(А) враћа нацрт Савету који окончава суспензију редовног законодавног поступка или

(Б) не предузима никакве радње или од Комисије тражи да поднесе нови предлог у којем се случају сматра да изворни предлог акта није усвојен.

Из Уговора о функционисању Европске уније закључујемо да је слобода кретања радника један је од основних принципа на којима почива Европска унија. Овај принцип утврђен је одредбом члана 45. Уговора о функционисању

Европске уније и као такав представља једно од основних права радника држављања држава чланица Европске уније. Није дозвољен никакав облик дискриминације радника из држава чланица Европске уније на основу држављанства радника у вези са запошљавањем, платом и осталим правима по основу рада и запошљавања.

Право на слободно кретање радника држављана држава чланица Европске Уније ближе је одређено:

Директивом 2004/38 / Европске Заједнице о праву грађана Уније и чланова њихових породица на слободно кретање и боравиште на подручју државе чланице¹⁰;

Уредбом Европске уније бр. 492/2011 о слободи кретања радника у Унији¹¹;

Уредбом (ЕЗ) бр. 883/2004 о координацији система социјалне сигурности¹² и Уредбом за њено провођење, Уредба (ЕЗ) бр. 987/2009.¹³

Према подацима Еуростата на крају 2012. 2,8% грађана ЕУ-а (14,1 милион људи) живело је у држави чланици која им није матична. Према истраживању Еуробарометра из 2010. 10% анкетираних у ЕУ-у изјавило је да су некад живели и радили у другој држави, док их 17% намерава искористити право на слободно кретање у будућности.¹⁴

На основу правних прописа Европске уније није дозвољен никакав облик дискриминације радника из држављана једне чланице Европске уније и другим државама чланица Европске уније због држављанства радника у вези са запошљавања радника, плате радника и осталим правима по основу рада и запошљавања.

Сваки држављанин државе чланице Европске уније има право да тражи запослење у другој држави чланици Европске уније у складу са важећим прописима који се примењују на раднике у држави у којој се тражи запослење. Надлежна служба за запошљавање у држави чланици Европске уније, дужна је држављанину друге чланице Европске уније, пружити једнаку помоћ као и сопственом држављанину. Није дозвољена никаква дискриминација држављанина једне државе чланице Европске уније, на основу држављанства у погледу права боравка у држави домаћину онолико дуго колико је потребно за тражење запослења, пријављивање на конкурс за посао и запошљавање. Ово право у пуној мери важи за све раднике из других држава чланица независно од тога да ли радник има закључен уговор са послодавцем на неодређено време, или је радно ангажован као „сезонски” радник. Такође, није дозвољена никаква дискриминација тзв. „прекограничних” радника или радника који пружају услуге. Нпр. није дозвољена дискриминација радника тражењем познавања језика који

¹⁰ *Official Journal of the European Union*, L 158, 30. 04. 2004. год.

¹¹ *Official Journal of the European Union*, L 141, 27. 05. 2011. год.

¹² *Official Journal of the European Union*, L 200, 07. 06. 2004. год.

¹³ *Official Journal of the European Union*, L 284/1, 30. 10. 2009. год.

¹⁴ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuid=FTU_3.1.3.html, 13. 08. 2016. год.

је у службеној употреби у држави домаћину. Ипак, дозвољава се тражење знања језика у мери у којој је то разумно и потребно за одређено радно место.

Ипак, горе наведена правила се не примењују на упућене раднике који се не користе својим правом на слободно кретање, већ њихови послодавци користе своју слободу пружања услуга како би привремено послали раднике у иностранство. Ова категорија радника заштићени је само Директивом 96/71 ЕЗ¹⁵ о упућивању радника у оквиру пружања услуга и Директивом 2014/67 / ЕУ, којој је регулисано спровођење Директиве 96/71 ЕЗ¹⁶. Овим директивама утврђени су минимални услови који се примењују на запослене у држави домаћину. Директива 96/71 ЕЗ и Директива 2014/67 / ЕУ донете су са циљем спречавања подривања локалних пружаоца услуга. Због знатних разлика међу државама чланицама у погледу упућивања радника директива из 1996. године подвргнуће се од стране Комисије Европске уније „циљаној ревизији” у оквиру предстојећег пакета мера за мобилност радне снаге.¹⁷

Директивом 2004/38 / ЕЗ уведен је институт грађанства Европске уније. Грађанство Европске уније које представља, заправо држављанство неке од држава чланица Европске уније је основни статусни услов при остваривању права на слободно кретање и боравиште на територији Европске уније. Прва три месеца сваки грађанин Европске уније има право да борави на територији друге државе чланице Европске уније без тражења посебних услова или формалности. У случају дужег периода боравка држављанина неке државе чланице Европске уније, на територији друге државе чланице Европске уније, правним прописима које доноси држава домаћин може захтевати да лице пријави своје боравиште надлежном органу државе домаћина у разумном и недискриминирајућем року.

За раднике који су држављани једне државе чланице Европске уније и који мигрирају у другу државу чланицу Европске уније, тако да у тој држави бораве дуже од три месеца и даље вреде различити услови који зависе о статусу лица које поседује грађанство Европске уније (држављани су неке од држава чланица Европске уније). Грађанин Европске Уније, који није запослен или samozaposlen има право боравка на територији државе чланице Европске уније чији није држављанин, зависно од тога да ли поседује довољна финансијска средства за издржавање. Овај услов постоји у циљу елиминисања могућности стварања додатног финансијског оптерећења систему „социјалне помоћи” државе чланице домаћина. Такође, потребно је да је ово лице здравствено осигурано. Грађанин Европске уније стичу право на сталан боравак у држави чланици Европске уније – домаћину, после пет година непрекидног законитог боравка на територији те државе.

Директивом 2004/38 / ЕЗ између осталог измењен је и појам „члана породице”, који је био дефинисан Уредбом 1612/68 / ЕЕЗ.¹⁸ Појам члана породи-

¹⁵ *Journal official*, n° L 018 21.01.1997. год.

¹⁶ *Official Journal of the European Union*, L 159/11, 25.08.2014. год.

¹⁷ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuid=FTU_3.1.3.html, 13.08.2016. год.

¹⁸ *Official Journal of the European Union*, L257, 19.10.1968. год.

че био је ограничен на супружника, потомке млађе од 21 године или издржавану децу и издржаване старије чланове породице. Ступањем на снагу Директиве 2004/38 / ЕЗ чланом породице сматра се и регистровани партнер, ако законодавство државе чланице домаћина регистровано партнерство признаје као правни институт, који је изједначен са браком. У том случају регистровани партнер има право да као члан породице борави у истој држави у којој борави радник без обзира чији је држављанин.

У погледу услова рада и запослења на територији државе чланице домаћина радници који су држављани друге државе чланице не смеју се третирати другачије од домаћих радника због свог држављанства. Ово се посебно односи на заснивање радног односа, раскид радног односа и плате, као и могућности струковног образовања и мере преквалификације. Држављани једне државе чланице који раде у другој држави чланици имају једнаке социјалне и пореске повластице и једнаке могућности становања као и радници држављани државе чланице – домаћина. Такође, ови радници морају имати једнак третман у погледу остваривања синдикалних права.

Право радника на останак у држави домаћину након престанка запослења сада је утврђено Директивом 2004/38 / ЕЗ. Тражиоци запослења имају право на боравак дужи од шест месеци, и није потребно да испуњавају никакве услове ако и даље траже запослење у држави чланици домаћину и имају „стварно изгледа за запослење” за то време не могу бити протерани (Пресуда Европског суда, случај Antonissen)¹⁹. Након стицања права на стални боравак у држави чланици домаћину, грађанин ЕУ-а нису потребни никакви услови (на пример довољна финансијска средства), а може остварити и право из области социјалне заштите („социјална помоћ”), по правним прописима државе чланице-домаћина, под условима који су утврђени правним прописима те државе.

Анализирајући судску праксу примећено је да је Суд Европске уније заузео став да грађани ЕУ-а имају једнако право на финансијске надокнаде чија је сврха олакшати приступ тржишту рада особама које траже посао. Сходно томе таква накнада не може се сматрати „социјалном помоћи” на коју у складу са Директивом 2004/38 / ЕЗ немају право. Међутим, државе чланице могу захтевати доказ о стварној вези између лица која тражи запослења и тржишта рада дотичне државе чланице. Лица која су била запослена и након истека запослења задржале су статус радника још шест месеци (члан 7. став 3. тачка в) Директиве 2004/38 / ЕЗ). Али, након истека тог периода грађанин Европске уније може захтевати да се према њему поступа једнако као и према држављанима државе чланице домаћина, па тако и да оствари право на „социјалну помоћ”, али ако је његов боравак на подручју државе чланице-домаћина у складу са одредбама 2004/38 / ЕЗ. Ипак, одредбом члана 14. ставом 4. тачком (б) Директиве 2004/38 / ЕЗ забрањује протеривање незапослених грађана Европске уније све док и даље траже запослење. С друге стране, одредбом члана 24. став 2. исте директиве изричито се допушта државама чланицама да не одобре право

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri...> 17. 08. 2016. год.

на „социјалну помоћ” грађанину Европске Уније чије је право боравка засновано искључиво на поменутој одредби о забрани протеривања. Суд је такође сматрао да, без обзира на одлуке о протеривању, када се у обзир мора узети индивидуална ситуација грађанина Европске уније о којем је ради у конкретnoj ситуацији, за одлучивање о праву на „социјалну помоћ” није потребна појединачна процена.²⁰

Суд Европске уније у новије време заузима став да на неактиван грађанин Европске уније који је ушао у државу чланицу - домаћина искључиво ради тражења надокнаде (предмет С 333/13 *Dano*)²¹: има право на једнак третман, које би обухватало право на надокнаде, подразумева законито боравиште у складу са Директивом 2004/38 / ЕЗ, које тражилац није имао због недовољних финансијских средстава. Из оваквог становишта Суда произлази да је државама чланицама Европске уније дозвољено да неактивном грађанину Европске уније ускрате једнако право на „социјалну помоћ”, а да истовремено то не значи да је том грађанину укинута право на боравак у држави чланици-домаћину. На овај начин може доћи до настанка једне категорије грађана Европске уније које се не може ускратити право на боравак у земљу чланици Европске уније чији нису држављани, али у тој не могу остварити право на „социјалну помоћ” коју имају држављани земље домаћина који се налазе у истом материјалном положају.

Посебно се мора скренути пажња на одредбу члана 35. Директиве 2004/38 / ЕЗ којом се изричито се даје овлашћење државама чланицама да у случају злоупотребе или преваре опозову било које право које произлази из исте директиве.

Уговором се допушта да држава чланица грађанину ЕУ-а ускрати право на улазак или боравак из разлога јавног поретка, јавне безбедности или јавног здравља. Такве мере морају се заснивати на личном понашању дотичног појединца, а такво понашање мора представљати довољно озбиљну и стварну претњу основним државним интересима.

Одредбом члана 45. став 4. Уговора о функционисању Европске уније слободно кретање радника не примењује се на запошљавање у јавном сектору. Суд Европске уније то изузеће тумачи врло рестриктивно на начин да државе чланице на своје држављане могу ограничити само она радна места која обухватају извршавање јавних овлашћења и одговорност за заштиту општих државних интереса (као што су унутрашња или спољна безбедност)²².

Током прелазног периода након приступања нових држава чланица могу се примењивати одређени услови којима се ограничава слободно кретање радника из тих држава чланица, у њих и међу њима. Та се ограничења не односе на путовања у иностранство или делатност samozапослених особа те се могу разликовати у различитим државама чланицама. Преостали прелазни периоди која су постојали за приступање Бугарске и Румуније 2007. укинута су 01. 01.

²⁰ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/, 21. 08. 2016.год.

²¹ <http://eur-lex.europa.eu > ... > EU law and publications > EUR-Lex> 21. 08. 2016.год.

²² http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/, 21. 08. 2016.год.

2014. Године. Тренутно су на снази прелазни периоди за хрватске држављане који се морају укинути најкасније до 30. 06. 2020. године (7 година од дана приступања Европској унији). Ограничење које државе чланице могу увести за држављане држава које приступе Европској унији у погледу права на рад може да траје најдуже седам година од приступања те државе чланице Европској унији. Ова мера, се може предузимати сукесивно, у трајању од 2 године, с тим да се може продужити за још 2 или 3 године, односно за још 2 године уз посебно навођење разлога (укупно трајање, оваквих ограничења не може никако бити дуже од 7 година од датума приступања државе чланице Европској унији).

Да би се у пуном смислу остварила слобода кретања радника у Европској унији, битан елемент је да радник у другој држави-чланици може обављати послове за које има стручну квалификацију. Због тога је установљен је систем признавања стручних квалификација којим се подстиче аутоматско признавање истих. (Директива 2005/36 / ЕЗ²³ и Директива 2013/55 / ЕУ²⁴).

Прописи Европске уније, у области пензијског и инвалидског осигурања имају координативан карактер у односу на национална законодавства. Национално законодавство је и даље то које утврђује услове за остваривање права неке особе на давања из пензијског осигурања. Међутим, још 1971. и 1972. године Европска економска заједница донела је **Уредбу 1488/71** и **Уредбу 574/72**.²⁵ Уредбе су имале за циљ да успоставе и одређену интеграцију земаља чланица у области положаја радника који законито борава на територији земље чланице, чији нису држављани. Такође, циљ уредаба је и да регулишу питање сабирања периода стажа осигурања, када је то потребно ради остваривања права из пензијског осигурања и осигурање очувања стечених права (права на исплату пензије) без обзира на земљу чланицу у којој лице које је према прописима једне земље остварило право на пензију борави.²⁶ Циљ ових уредаба је да између земаља чланица Европске уније замене све међусобне билатералне уговоре о социјалном осигурању. Ове уредбе су заправо мултилатерални уговори о социјалном осигурању.

Овде посебно треба поменути да су Европски парламент и Савет Европске уније донели Уредбу број 883/2004²⁷ о координацији система социјалне сигурности и имплементирајућу Уредбу 987/2009²⁸ о одређивању начина примене Уредбе број 883/2004 о координацији система социјалне сигурности. Овим актима модернизована је Уредба 1408/71 и Уредба 574/72, уградњом становишта судске праксе. Уредбе су у примени од 01.05.2010. године. Уредба 883/2004 садржи материјалноправне норме, а Уредба 987/2009 процесне норме за примену националних прописа држава чланица Европске уније на раднике

²³ *Official Journal of the European Union*, L 206, 31.7.2001. год.

²⁴ *Official Journal of the European Union*, L 354, 28. 12. 2013. год.

²⁵ *Official Journal of the European Communities*, No L71/1, 26.11.2013. год.

²⁶ Vuković, Srećko (2005), *Koordinacija između Hrvatske i Europske unije u mirovinskom osiguranju*, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, str. 52-64

²⁷ *Official Journal of the European Union*, L 284 of 30.10.2009. год.

²⁸ *Official Journal of the European Union*, L 284 of 30.10.2009. год.

мигранте и чланове њихових породица унутар Европске уније. Овим уредбама омогућено је сабирање релевантних раздобља стажа осигурања у свим државама чланицама Европске уније, зависно од законодавства државе чланице у сврху остваривања, чувања и одређивања давања из социјалне сигурности, а давања се исплаћују на свом подручју Европске уније²⁹. Ступањем на снагу ових Уредби престају да важе сви билатерални уговори о социјалном осигурању закључени између држава чланица Европске уније. Али, ако се појави потреба, државе чланице могу међусобно склапати уговоре у складу са начелима и природом Уредбе.

Након свега наведеног можемо закључити да слобода кретања радника представља један од основних принципа Европске уније и једно је од четири слободе унутрашњег тржишта (слобода кретања људи, рада, услуга и капитала). Међутим, слободно кретање радника је повезано са другим питања. Осим слободе кретања радника, важна је и слобода кретања и боравка током запослења у другој држави чланици Европске уније. Такође, врло је важно и регулисање права из социјалног осигурања, која су повезана са правом на рад (пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање, осигурање за случај незапослености и право на породична примања). Напомињемо да се начело слободе кретања радника не односи на запошљавање у јавним службама (при чему се подразумевају и државни органи, тј. органи управе)

Према одредбама правне тековине Европске уније, радник држављанин једне државе чланице Европске уније у другој држави чланици Европске уније има:

- право на рад без радне дозволе (осим радника из нових држава чланица које су обухваћене прелазним периодом);
- једнакост поступања у запошљавању као с држављанима чланице у којој се рад обавља;
- право на једнаку социјалну сигурност какву имају и држављани чланице у којој се радник запошљава;
- право чланова породице да се придруже раднику и да примају породичну накнаду;
- право на пензију у складу са прописима државе чланице у којој је остварио право на рад;
- узајамно признавање квалификација.

Циљ наведених права је и у подстицању покретљивости радне снаге између држава чланица Европске уније чиме се остварује начело јединствености унутрашњег тржишта Европске уније. Ипак, постоје одређена ограничења у овом праву. Европска унија најчешће поставља одређена ограничења у слободном кретању радника из нових држава чланица (тзв. прелазни период). Ово ограничење предвиђено је по формули „2+3+2”, што значи да почетно ограничење за приступ тржишту рада од две године, државе чланице могу након ревизије продужити за још три године, а уз оправдан разлог за још додатне две

²⁹ Проф. др. Градашчевић-Сијерчић, Јасминка (2011), *Право социјалне сигурности у Европској унији*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, стр. 113-144

године. Историја проширења ЕУ доказала је да нису основана страховања да ће након проширења доћи до великих миграција радника из нових држава чланица на тржишта рада досадашњих чланица.³⁰ Показало се, напротив, да миграција након проширења Европске уније више показује пад него пораст. Упркос томе, поједине државе чланице ЕУ и даље постављају захтев за прелазним периодом (најчешће у трајању до седам година) за слободно кретање радника из нових држава чланица за одређена занимања, у зависности од потражње појединих радних места. Одлуку о прелазном периоду за нове државе чланице доноси свака стара чланица Европске уније посебно, зависно од стања на националном тржишту рада и потражњи за радном снагом у одређеним занимањима.

Литература:

1. <http://www.eu.me/mn/2/item/2-poglavlje-2-sloboda-kretanja-radnika>, 26.08. 2016.god.
2. <http://www.consillium.europa.eu>, 25.08.2016.god.
3. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/, 21. 08. 2016.god.
4. <http://eur-lex.europa.eu> > ... > EU law and publications > EUR-Lex 21. 08. 2016.god.
5. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.3.html, 13. 08. 2016. god.
6. <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/teme/proces-pristupanja-republike-srbije-eu?lang=lat>, 13. 08. 2016.god
7. <http://www.ec.europa.eu>, 26.08.2016. god.
8. <http://www.mvep.hr/.../hrvatska.../ugovori/ugovor-iz-li...> 13. 08. 2016. god.
9. Official Journal of the European Union L 257, 19.10.1968. god.
10. Journal officiel n° L 018 21. 01. 1997. god.
11. Official Journal of the European Union, L 206, 31.7.2001.god.
12. **Official Journal of the European Union, L 158, 30. 04. 2004. god**
13. **Official Journal of the European Union, L 200, 07. 06. 2004. god**
14. Official Journal of the European Union, L 284 of 30.10.2009. god
15. **Official Journal of the European Union, L 284/1, 30. 10. 2009. god.**
16. **Official Journal of the European Union, L 141, 27. 05. 2011. god.**
17. Official Journal of the European Union, L 354, 28. 12. 2013.god.
18. Official Journal of the European Communities No L71/1, 26.11.2013. god.
19. Official Journal of the European Union, L 284 of 30.10.2009. god
20. Official Journal of the European Union L 159/11, 25. 08. 2014. god.
21. Prof. dr. Gradašćević-Sijerčić, Jasminka (2011), *Pravo socijalne sigurnosti u Evropskoj uniji*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, LIV god.
22. Vuković, Srećko (2005), *Koordinacija između Hrvatske i Europske unije u mirovinskom osiguranju*, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb.
23. Bartoš, Tamara (2005), *Ujedinjena Evropa nekad i sad*, Spoljna politika Srbije, strategije, dokumenta, Beograd
24. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori, broj 83/2008.

³⁰ <http://www.eu.me/mn/2/item/2-poglavlje-2-sloboda-kretanja-radnika>, 26. 08. 2016.god.

LEGAL REGULATION OF FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS IN THE EUROPEAN UNION

Summary: The aim of this paper is to analyze the relevant provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union and other legal regulations of the European Union show how it is regulated by the free movement of workers within the European Union. Freedom of movement for workers, or work, is, along with free movement of people, services and capital, the basic principles on which the Union is founded. However, there are certain limitations in the concept of freedom of movement of workers within the European Union, especially in public services. In addition, the new members of the European Union, may meet with the transitional period which may last up to 7 years from the date of accession countries to the European Union. The right to work is related to the rights to social protection and social security, primarily pension insurance, which will in this paper also be discussed.

Key words: European Union, freedom of movement for workers, the limitations, the right to social assistance, the right to a pension