

ТМ	Г. XXXIII	Бр. 2	Стр. 511 - 528	Ниш	април - јун	2009.
----	-----------	-------	----------------	-----	-------------	-------

UDK 341.17(4-672EU):331.5

Прегледни чланак

Примљено: 28.3.2009.

Небојша Раичевић

Правни факултет

Ниш

ДОСТУПНОСТ ТРЖИШТА РАДА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ РАДНИЦИМА ИЗ ЦЕНТРАЛНО-ИСТОЧНО ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Резиме

Слободно кретање радника представља једну од основних слобода гарантованих комунитарним правом и оно подразумева право рада и боравка у другој држави чланици. Ова слобода забрањује државама чланицима да у области запошљавања врше било какву дискриминацију радника из ЕУ по основу њиховог држављанства. Ипак, уговори о приступању из 2003. и 2005. године путем прелазних споразума допуштају старим државама чланица да радницима из нових чланица привремено ограниче приступ свом тржишту рада. Прелазни споразуми су код оба проширења идентични, како у погледу садржине тако и форме. Укупни прелазни период који траје седам година је подељен у три фазе - "формула 2 + 3 + 2 године". У прве две године након приступања старе државе чланице су имале дискрециона право да одлуче да ли ће и на који начин одступити од комунитарних правила о слободном кретању радника. Користећи се тим овлашћењем државе су различито поступиле, почев од потпуног отварања тржишта рада па до ограничења запошљавања путем радних дозвола. На крају прве двогодишње фазе старе чланице су морале обавестити Комисију ЕУ да ли у наредне три године задржавају рестриктивне мере за раднике нових чланица или желе да допусте слободан приступ свом тржишту рада. И овај пут старе чланице су поступиле различито. У начелу, пет година након приступања прелазни аранжмани треба да се окончају, с тим што ће постојати могућност да старе чланице затраже од Комисије ЕУ да им у наредне две године допусти да наставе са применом рестриктивних мера, али само под условом да дође до озбиљних поремећаја на њиховом тржишту рада. Нова чланица може применити реципрочне мере, ограничавајући приступ свом тржишту рада за раднике из оних држава које су ограничиле слободу кретања њених радника. Одредбе прелазних споразума се никако не могу применити изван максималног периода од седам година након приступања.

Кључне речи: слобода кретања радника, уговор о приступању, прелазни споразуми, проширење ЕУ, централно-источно европске државе чланице

raicko@prafak.ni.ac.yu

Увод

Слобода кретања лица представља једну од четири основне слободе коју гарантује комунитарно право (поред ње ту још спадају слобода кретања капитала, робе и пружања услуга). Између осталог, слобода кретања лица укључује и право грађана ЕУ да уђу и бораве на територије друге државе чланице ради заснивања радног односа. Државама је забрањено да такве раднике дискриминишу по основу њиховог држављанства, било директно или индиректно. Радници мигранти имају право на једнак третман како у погледу услова запошљавања и рада, тако и у погледу права која се тичу рада.

Међутим, слобода кретања радника у Европској унији (у даљем тексту "ЕУ") није апсолутна већ трпи одређена ограничења. Прво ограничење предвиђено је самим Уговором о Европској заједници (у даљем тексту "ЕЗ") и тиче се запошљавања у јавном сектору и заштите јавног поретка, безбедности и здравља (чл. 39, ст. 3 и 4). Поменута правила имају опште дејство и на њих се могу позивати све државе чланице. Та ограничења се подједнако примењују на све раднике без обзира да ли долазе из старих или нових држава чланица.

Другу врсту ограничења је могуће предвидети путем прелазних одредаба које се укључују у уговоре о приступању нових чланица. Уговори о приступању десет држава из централне и источне Европе су путем прелазних решења у значајној мери ограничили слободу кретања радника ових држава. Ради се о проширењу из 2004. године када су поред Малте и Кипра, чланице ЕУ постале Чешка, Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Пољска, Словачка и Словенија, и последњем проширењу из 2007. године када су Бугарска и Румунија приступиле овој организацији.

С обзиром да се ограничења која се тичу запошљавања у јавном сектору и заштите јавног поретка, безбедности и здравља односе на све а не само новопримљене државе, пажња у овом раду ће бити усмерена једино на ограничења наметнута прелазним споразумима која се односе само на раднике десет чланица из централне и источне Европе.

Форма и разлози ограничења

Право ЕУ је обавезујуће за државе чланице и има примат у односу на национално право.¹ Старе државе чланице, иако су за то имале разлоге, нису могле једнострано отклонити примену правила

¹ О принципу примата права ЕУ више видети: Кнежевић-Предић В: Оглед о суверености: сувереност и Европска унија, Београд, 2001, стр. 292-300; Мисита Н: Основи права Европске уније, Сарајево, 2002, стр. 244-249; Steiner J.-Woods L: Textbook on EC Law, Oxford, 2008, pp. 64-86.

која гарантују слободу кретања радника, већ је то могло бити учињено на договорној основи.

1. Форма ограничења

Опште је правило да државе приликом учлањења у ЕУ морају имплементирати целокупну правну тековину (*acquis communautaire*, или скраћено *acquis*).² То значи да нове чланице морају ускладити своје прописе са важећим правилима у ЕУ. Имајући у виду обим и комплексност правила које државе морају прихватити приликом учлањења у ЕУ, и поред генералног става да се целокупан *acquis* мора имплементирати, ипак, новим чланицама, а и Унији, остављена је могућност да путем прелазних споразума, односно аранжмана (*eng. transitional arrangements*) привремено дерогирају један његов део.³ На тај начин се путем бројних прелазних мера садржаним у инструментима о приступању обезбеђује постепена и "глатка" асимилација нових чланица у Унију.⁴

Прелазни споразуми, као форма за одлагање примене комунитарног права, примењени су и приликом два последња проширења ЕУ. Искључење примене појединих делова комунитарног права остварено је бројним правилима унетим у инструменте о приступању. Најпре, у чл. 1(2),⁵ односно чл. 1(3)⁶ уговора о приступању упућује се на акте о условима приступања и измени оснивачких уговора ЕУ у којима су детаљније уређени услови приступања нових чланица (у даљем тексту "акти о приступању"). У делу IV аката о приступању ("Привремене одредбе") у наслову I говори се о прелазним мерама (*eng. transitional measures*). Међутим, ови документи не регулишу садржину свих прелазних мера, већ у чл. 24, односно чл. 23 када је у питању проширење из 2007. године, упућују на посебне анексе у ко-

² Више о значењу и садржини *acquis communautaire* видети: Радивојевић З: Први стуб Европске уније – *acquis communautaire*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Vol. 44, 2004, стр. 59-85; Радивојевић З: Комунитарна тековина, *Приручник за школу европских интеграција*, Подгорица, 2005, стр. 81-101.

³ О прелазним споразумима приликом проширења ЕУ из 2004. године више видети: Мишчевић Т.-Раичевић Н: Искуства нових чланица ЕУ у процесу хармонизације, у Г. Станковић (ур.): *Правни систем Републике Србије – усаглашавање са правом Европске уније*, Ниш, 2005, стр. 174-177.

⁴ Arnall A: *Wayatt and Dashwood's European Union Law*, London, 2006, p. 23.

⁵ Уговор о приступању десет држава чланица у ЕУ закључен 16. априла 2003. године, који је заједно са Актом о условима приступања и измени оснивачких уговора ЕУ, пратећим анексима и протоколима ступио на снагу 1. маја 2004. године; *Official Journal of the European Union*, L 236, 23 September 2003, pp. 16-988.

⁶ Уговор о приступању Бугарске и Румуније закључен 25. априла 2005. године, који је је заједно са Актом о условима приступања и измени оснивачких уговора ЕУ, пратећим анексима и протоколима ступио на снагу 1. јануара 2007; *Official Journal of the European Union*, L 157, 21 June 2005, pp. 11-27, 203-395.

јима се тај режим детаљно уређује понаособ за сваку новопримљену државу (у даљем тексту "анекси").⁷

У анексима су садржане прелазне мере у бројним областима: слобода кретања лица,⁸ слобода кретања капитала, слобода кретања робе, пољопривреда, транспорт, опорезивање, енергетика, заштита животне средине, рибарство и друго. Међу овим прелазним мерама значајно место заузимају одредбе које се односе на ограничење слободе кретања радника. Иако постоје посебни анекси за сваку државу, правила којима се регулишу ограничења слободе кретања радника из држава централне и источне Европе су код оба круга проширења уређена на једнообразан начин.

2. Разлози ограничења

Два последња проширења ЕУ, из 2004. и 2007. године, специфична су по томе што је од укупно 12 нових чланица њих 10 раније имало социјалистичко друштвено уређење.⁹ Осим тога, проширење из 2004. године је истовремено и највеће у историји ових интеграција.¹⁰

Због своје социјалистичке прошлости ниво економског, политичког и уопште друштвеног развоја у неким државама је био далеко иза нивоа који је постојао у тадашњим чланицама ЕУ. Због тога је у старим чланицама ЕУ постојала распрострањена бојазан да ће проширења с почетка XXI века довести до прилива на њихову територију великог броја грађана из новопримљених држава чланица. При томе нарочито је био изражен страх да ће услед већих могућности запослења и знатно виших зарада велик број радника из нових чланица преплавити тржишта рада тадашњих чланица.¹¹ Очекивало се да ова тржишта неће моћи да апсорбују бројне раднике мигранте што ће отежати запошљавање домаће радне снаге и, услед велике понуде, утицати на смањење зарада.¹²

⁷ Анекси које садрже каталоге поменуте у чл. 24 Акта о условима приступања и измени оснивачких уговора ЕУ из 2003. године: V (Чешка), VI (Естонија), VII (Кипар), VIII (Летонија), IX (Литванија), X (Мађарска), XI (Малта), XII (Пољска), XIII (Словенија), и XIV (Словачка). Анекси које садрже каталоге поменуте у чл. 23 Акта о условима приступања и измени оснивачких уговора ЕУ из 2005. године: VI – Бугарска и VII – Румунија.

⁸ Прелазне одредбе о слободи кретања лица се налазе у I, а у неким анексима у II делу. Садржина делова о слободи кретања лица у овим анексима је идентична за оба круга проширења, а и параграфи су нумерисани на исти начин.

⁹ Једино Малта и Кипар нису спадале у социјалистички блок.

¹⁰ Због тога га неки називају "Big Bang" проширење; Arnall A: op. cit., p. 23.

¹¹ За упоредни приказ зарада током 2004. године у осам источноевропских држава и у ЕУ видети: European Central Bank: Cross-border Labour Mobility within an Enlarged EU, *Occasional paper series*, no. 52, October 2006, p. 16.

¹² Због тога прелазни споразуми ограничавају само слободу кретања радника из нових чланица, док остале категорије лица које на основу комунитарног права

Поред тога, страховало се да ће мобилност радника са истока пореметити етничку и социјалну структуру у старим чланицама.¹³ Такође, постојао је и страх од злоупотребе слободе кретања радника у циљу уживања социјалних повластица (енг. "social-welfare tourism").¹⁴

Треба подсетити да је због сличних разлога пракса ограничавања слободе кретања радника путем прелазних споразума била присутна и приликом неких ранијих проширења ЕУ.¹⁵ Тако су радницима из Португалије и Шпаније, чланицама ЕУ од 1986. године, тржишта рада дотадашњих чланица постала доступна тек 1. јануара 1993. године.

Садржина ограничења

Ограничења из прелазних споразума наметнута радницима нових чланица односе се само на приступ тржишту рада, тј. њима се може једино ограничити могућност запослења у старој држави чланици. Уколико за страног држављанина не постоје таква ограничења, па он оствари запослење у некој постојећој држави чланици, комуитарна правила која се тичу једнаког третмана радника морају у потпуности бити поштована.¹⁶ Другим речима, легално запослен радник не сме трпети никакву дискриминацију по основу држављанства, без обзира да ли он долази из старе или нове чланице.

И поред могућих ограничења путем прелазних споразума, радници новопримљених држава су приступањем ЕУ добили већа права у старим чланицама од оних којима су располагали на основу европских споразума о придруживању,¹⁷ мада има и изузетака.¹⁸

уживају слободу кретања у ЕУ (студенти, пензионери, особе која имају довољна средства за живот) не трпе никаква ограничења.

¹³ Donaghey J.- Teague P: The free movement of workers and social Europe: maintaining the European ideal, *Industrial Relations Journal*, Vol. 37, no. 6, p. 653.

¹⁴ Carrera S: What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?, *European Law Journal*, Vol. 11, no. 6, November 2005, p. 709.

¹⁵ О прелазним споразумима приликом ранијих проширења видети: Becker U: EU-Enlargements and Limits to Amendments of the E.C. Treaty, *Jean Monnet Working Paper* 15/01, pp. 4-6.

¹⁶ Сходно уговорима о приступању овакво поступање се подразумева јер одређе о "једнаком третману" из Уредбе бр. 1612/68 не подлежу дерогацији; Inglis K: The Union's Fifth Accession Treaty: New Means to Make Enlargement Possible, *Common Market Law Review*, Vol. 41, 2004, no. 4, p. 966. О садржини начела једнаког третмана видети: Вукадиновић Р: *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2008, стр. 225-227, 240-243; Обрадовић Г: Слобода кретања радника у Европској унији, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Vol. XLIV, 2004, стр. 250-252.

¹⁷ Европски споразуми су инструменте којима је регулисан положај ових држава у процесу придруживања ЕУ. Више о њима видети: Мишчевић Т.-Раичевић Н: *op. cit.*, стр. 168-169.

Што се тиче конкретне садржине ограничења слободe кретања радника, анекси уз уговор о приступању из 2003. и 2005. године садрже за 10 централно-источно европских држава идентичене одредбе, које се обично скраћено и сликовито називају "формула 2+3+2 године".¹⁹ Суштина ове формуле је давање могућности старим државама чланицама да уведу ограничења за држављане нових чланица, уз истовремену тежњу да се те рестрикције постепено ублажавају, са циљем да седам година након приступања оне у потпуности нестану. Међутим, старе државе чланице не морају чекати протек тог рока већ у сваком моменту могу своје тржиште рада отворити за раднике из нових чланица.²⁰

У делу који следи биће анализирани одредбе анекса за сваку од три фазе прелазног периода, уз истовремено представљање ограничења које су на основу тих правила старе чланице увеле.

1. Прва фаза прелазног периода

Прва фаза прелазног периода је трајала две године, почев од дана ступања на снагу уговора о приступању.²¹ За први круг проширења она је одавно истекла, док је за Бугарску и Румунију окончана пре два месеца.

1.1. Општи правни оквир. Општи правни оквир за ову, као и остале две фазе, утврђен је анексима уз акте о приступању и истовестан је за оба последња проширења. Анекси за тај период предвиђају да "одступањем од чланова 1 до 6 Уредбе (ЕЕЗ) бр. 1612/68"²² старе државе чланице могу "применити национална правна правила, или она која произилазе из билатералних споразума, која регулишу приступ њиховом тржишту рада" у односу на држављане нових чланица из централне и источне Европе.²³

Може се видети да је ова одредба старим државама чланицама оставила дискреционо право одлучивања о томе да ли ће применити правила комунитарног права о слободи кретања радника, или ће пак

¹⁸ Решењима из прелазних споразума је сужена је могућност запошљавања чланова породица радника из нових чланица. Више о томе видети: Adinolfi A: Free Movement and Access to Work of Citizens of the New Members States: The Transitional Measures, *Common Market Law Review*, Vol. 42, 2005, no. 2, pp. 488-489.

¹⁹ Што се тиче Малте и Кипра, нису уведена никаква прелазна ограничења за њихове раднике.

²⁰ Параграф 12 анекса.

²¹ За први круг проширења од 01. 05. 2004. до 30. 04. 2006. године, а за други круг од 01. 01. 2007. до 31. 12. 2008. године.

²² Уредба 1612/68 детаљно разрађује чл. 39 Уговора о ЕЗ који регулише слободу кретања радника. Чланови 1-6 су сврстани под наслов I у првом делу Уредбе и њима је ближе уређена подобност за запошљавање у ЕУ, односно сама суштина слободe кретања радника.

²³ Параграф 2 анекса.

од њих одступити, и применити своје националне прописе и одредбе међународних споразума који ту слободу ограничавају. Ипак, приликом примене ограничења за приступ радника из новопримљених држава старе чланице нису потпуно слободне, већ су им анексима постављене неке границе.²⁴

Најпре, оне нису могле увести ограничења "која су рестриктивнија од оних која су постојала у моменту потписивања Уговора о приступању" (клаузула задржавања, енг. *standstill clause*).²⁵ Друго, уколико старе државе чланице и примењују нека ограничења током прелазног периода, оне увек морају у приступу свом тржишту рада "дати предност радницима који имају држављанство држава чланица у односу на раднике држављане трећих држава".²⁶

Поред ових садржинских, анекси предвиђају и неке персоналне изузетке.²⁷ Постоје одређене категорије радника из новопримљених чланица на која се не примењују ограничења која евентуално уведу старе чланице. У питању су радници који су у моменту приступања већ били легално запослени у тадашњој држави чланица или су примљени на тржиште рада након приступања, под условом да су то својство имали непрекидно најмање 12 месеци. Међутим, такви радници имају слободан приступ тржишту рада само у тој, али не и у другим државама чланицама које примењују рестриктивне мере, уз додатно ограничење да то право губе уколико добровољно прекину радни однос.

Поред поменутих ограничења запошљавања радника из нових чланица, прелазним одредбама дата је још једна могућност за Аустрију и Немачку.²⁸ Наиме, анекси²⁹ предвиђају да, све док одступају од примене чл. 1-6 Уредбе бр. 1612/68, ове две државе могу ограничити и компаније основане у новим чланицама да на њиховим територијама пружају услуге у неким секторима ангажовањем радника из

²⁴ Ово лимитирање мера које могу применити старе чланице важи не само током прве фазе, већ током читавог прелазног периода (седам година од момента приступања).

²⁵ Параграф 14, тач. 1. На пример, уколико је нека стара чланица имале квоте за запошљавање радника из нових чланица, она сада није могла одредити мање квоте.

²⁶ Параграф 14, тач. 2 анекса.

²⁷ Параграф 2, тач. 2-5 анекса.

²⁸ Док се свим претходним прелазним правилима пружа могућност лимитирања слободе кретања радника која је регулисана чл. 39 Уговора о ЕЗ, овом одредбом старим државама је дато овлашћење да ограниче примену чл. 49 Уговора о ЕЗ (и Директиве бр. 96/71) који гарантују слободу пружања услуга. Међутим, домашај ове одредбе је исти као и домашај осталих прелазних правила јер последица њене примене јесте онемогућавања рада радницима из нових чланица на територијама старих чланица.

²⁹ Параграф 13 анекса.

нових чланица.³⁰ Аустрија и Немачка ова ограничења могу применити само уколико постоји озбиљан поремећај у наведеним секторима пружања услуга, уз услов да о томе претходно обавесте Комисију ЕУ.

1.2. Конкретне мере ограничења. У овој фази прелазног периода старе чланице су различито искористиле могућности које су им анексима биле дате. Неке државе су се чак различито понашале код првог и другог проширења.

1.2.1. Проширење из 2004. године. Од 15 држава чланица, колико је ЕУ у моменту овог проширења имала, само њих три (Ирска, Шведска и Велика Британија) нису увеле ограничења за раднике 8 централно-источно европских држава, у потпуности либерализујући приступ свом тржишту рада.

Преостале тадашње чланице су задржале систем радних дозвола, који је негде био комбинован са системом квота.³¹ Данска је наставила са издавањем радних дозвола радницима из 8 нових чланица, уз услов да имају боравишну дозволу и да је у питању радно место са пуним радним временом. Белгија, Грчка, Финска, Француска, Луксембург и Шпанија, су одлучиле да и даље примењују традиционални систем радних дозвола, с тим што је Француска направила одређене изузетке (на пример у истраживачком сектору). Италија је комбиновано применила систем радних дозвола и систем квота за раднике који долазе из нових чланица, док је Португал путем квота ограничавао приступ ових радника на своје тржиште рада.

Аустрија и Немачка, државе географски најближе новим чланицама и већ оптерећене проблемом радника миграната након распада СФРЈ, и даље су рад на својој територији условљавале радном дозволом. Поред тога, ове две државе су примењивале додатна ограничења за запошљавање у неким осетљивим секторима пружања услуга.

1.2.2. Проширење из 2007. године. У моменту приступања Бугарске и Румуније, ЕУ је имала већ 25 држава чланица. Треба рећи да су десет држава примљених у чланство 2004. године третиране у односу на Бугарску и Румунију као старе чланице, те су у погледу увођења рестрикција бугарским и румунским радницима имале иста овлашћења као и преосталих 15 чланица.

У овој фази десет држава је у потпуности либерализовало приступ бугарских и румунских радника на своја тржишта рада (Чешка,

³⁰ У анексима су за Аустрију наведени следећи сектори пружања услуга: хортикултура, обрада камена, израда металних конструкција, грађевинарство и повезане гране, обезбеђивање објеката и лица, пружање здравствених услуга по кућама, индустријско чишћење, социјални рад. У Немачкој се могућност ограничења тиче следећих услужних делатности: грађевинарство и повезане гране, индустријско чишћење – зграда, хала, намештаја, возила, и унутрашње декорисање.

³¹ Подаци за ове државе наведени према: <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=en>, посећено 5. марта 2009. године.

Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Шведска, Кипар, Словенија, Финска),³² с тим што три последње наведене државе тражиле да се радници након запослења пријаве надлежним органима.³³

Преосталих 15 чланица ЕУ су за раднике из Бугарске и Румуније задржале систем радних дозвола. Треба рећи да су ове државе настојале да поједноставе процедуру за добијање радних дозвола, што је нарочито било видљиво код високостручних кадрова или у појединим секторима.

2. *Друга фаза прелазног периода.* Друга фаза траје три године,³⁴ и она је за државе које су приступиле ЕУ 2004. године при самом крају, док је за Бугарску и Румунију недавно почела.

2.1. *Општи правни оквир.* Анексима је предвиђено да Комисија ЕУ до окончања прве фазе мора сачинити извештај о примени прелазних споразума и поднети га на разматрање Савету.³⁵ Након разматрања тог извештаја од стране Савета³⁶ државе чланице које су до тада примењивале ограничења за раднике из нових чланица имале су обавезу да обавесте Комисију да ли та ограничења и даље задржавају или, пак, желе да примењују чланове 1-6 Уредбе 1612/68 који гарантују пуну слободу кретања радне снаге.³⁷ Може се видети да су државе и у овом моменту имале пуну дискрецију код одлучивања о

³² Уочљиво је да, за разлику од претходног проширења, Ирска и Велика Британија нису отвориле своје тржиште рада за раднике из ове две државе.

³³ Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers, MEMO/08/718, Brussels, 18 November 2008, p. 4.

³⁴ За први круг проширења од 01. 05. 2006. до 30. 04. 2009. године, а за други круг од 01. 01. 2009. до 31. 12. 2011. године

³⁵ Везано за проширење 2004. године Комисија је извештај сачинила 8. фебруара 2006. (Commission of the European Communities: Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004–30 April 2006), Brussels, 8 February 2006, COM(2006) 48 final), а за проширење 2007. године извештај је сачињен 18. новембра 2008. године (Commission of the European Communities: Report on the first phase (1 January 2007 – 31 December 2008) of the Transitional Arrangements set out in the 2005 Accession Treaty and as requested according to the Transitional Arrangement set out in the 2003 Accession Treaty, COM(2008) 765 final, Brussels, 18.11.2008).

³⁶ Поставља се питање какве су последице разматрања таквог извештаја од стране Савета. Акт о приступању то не прецизира, нити каже да ли разматрање извештаја треба да доведе до усвајања акта у којем се Савет изјашњава да ли још увек постоји потреба да се задрже рестриктивне мере. У сваком случају, очигледно је да Савет нема овлашћење да сам укине примену прелазних мера. Adinolfi A: op. cit., p. 491.

³⁷ Дакле, са ограничењима у другој фази могле су наставити само чланице које су их примењивале у првој фази. Чланице које у првој фази то нису чиниле остале су без могућности да са применом ограничења отпочну у другој фази.

задржавању рестриктивних мера.³⁸ Међутим, за државе које су пропустиле да до краја прве фазе прелазног периода³⁹ обавесте Комисију о наставку примене прелазних мера, чланови 1-6 Уредбе 1612/68 аутоматски су почели да се примењују.

Након разматрања стања везаног за примену прелазних мера које Савет врши *ex officio*, свака нова чланица има право да касније самостално иницира такав поступак. Она то може учинити уколико је незадовољна приказаним стањем у првом извештају или уколико сматра да су се измениле околности те да Савет поново треба размотрити новонасталу ситуацију.⁴⁰ Комисија и Савет имају обавезу да процедуру по оваквом захтеву окончају у року од шест месеци.

По окончању ове фазе, осим у изузетним околностима, престаће примена ограничења за раднике нових чланица.

2.2. Конкретне мере ограничења. Старе државе чланице које су у првој фази примењивале рестриктивне мере, у складу са ситуацијом на сопственом тржишту рада и пројекцијом њеног даљег развоја, опредељивале су се да ли ће и на који начин у другој фази ограничити слободу кретања радника из нових чланица. Оне су могле да поступе на један од три начина: а) наставе и даље са применом истих ограничења, б) редукују ограничења, или, в) ограничења у потпуности укину и примене целокупно комунитарно право које регулише слободу кретања радника.

2.2.1. Проширење из 2004. године. Данас, при крају друге фазе прелазног периода за проширење из 2004. године, 11 од 15 старих држава чланица су у потпуности отвориле своја тржишта рада за раднике из осам држава које су тада примљене. Као што је већ речено Ирска, Шведска и Велика Британија⁴¹ ни у првој фази нису примењивале ограничења за раднике ових држава. Отпочињањем друге фазе (1. мај 2006) ограничења су укинуле Финска, Грчка, Шпанија и Португал, а од 27. јула 2006. године њима се придружила и Италија. Следећи такве поступке Холандија је укинула сва ограничења 1. маја 2007. године, Луксембург 1. новембра исте године, док је Француска то учинила 1. јула 2008. године.⁴²

³⁸ Став Савета приликом разматрања извештаја Комисије могао је имати једино политички утицај код одлучивања држава.

³⁹ 30. априла 2006. године, односно 31. децембар 2008. године.

⁴⁰ Захтев за покретање тог поступка је током септембра 2008. године поднело свих 8 држава из централне и источне Европе које су постале чланице ЕУ 2004. године.

⁴¹ Велика Британија је и даље задржала обавезу радника из ових држава да се пријаве код министарства унутрашњих послова.

⁴² Подаци наведени према: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=507&langId=en>; посећено 5. марта 2009. године.

Преостале 4 државе које задржавају ограничења поједноставиле су процедуре и ублажиле рестрикције у неким секторима или за одређена занимања.⁴³

У Белгији се још увек захтевају радне дозволе за раднике који долазе из ових чланица, с тим што је уведено њихово убрзано издавање за радна места за која постоји оскудица радне снаге. Процедуру покреће будући послодавац који надлежном белгијском органу подноси захтев за добијање дозволе за запослење. Та дозвола се може издати једино уколико на тржишту рада нема одговарајућег лица које би радно место могло попунити у разумном року. Уколико послодавац добије дозволу за запослење, радник, на основу ње, добија радну дозволу. Да би радници из новопримљених држава чланица могли да раде у Данској они морају добити боравишну и радну дозволу. Радна дозвола се издаје за конкретан посао за који радник има закључен уговор о раду или макар дефинитивну понуду за запослење. Захтев за њено издавање подноси радник.⁴⁴ Процедура запошљавања је нешто једноставнија у компанијама које су од данских власти унапред добиле дозволе за запошљавање радника из новопримљених чланица, док за запослења која су обухваћена колективним уговором радне дозволе чак нису ни потребне.

Запослење у Аустрији је и даље условљено добијањем радне дозволе. Слично као и у Белгији, процедура за добијање радне дозволе се покреће на основу захтева послодаваца. У Аустрији се допушта издавање радне дозволе за 65 занимања која су дефицитарна на њеном тржишту рада. У Немачкој се за рад радника из нових чланица такође захтева добијање радне дозволе од Федералне агенције за запошљавање (нем. *Bundesagentur für Arbeit*), с тим што захтев за њено добијање подноси сам радник. Приликом издавање радних дозвола инжењери су у појединим браншама⁴⁵ ослобођени тестирања која су обавезна у другим секторима. Поред тога, ове две државе примењују и ограничења за пружање услуга на њиховом тржишту, као и у првој фази прелазног периода.

2.2.2. Проширење из 2007. године. Данас, након недавног отпочињања ове фазе, 14 од 25 чланица ЕУ је у потпуности отворило своје тржиште рада држављанима Бугарске и Румуније. Поред Чешке, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Пољске, Словеније, Словачке, Финске и Шведске које су то учиниле још у првој фази, од 1.

⁴³ Подаци за ове државе наведени према: <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=en>; (посећено 5. марта 2009. године), као и: Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers, MEMO/08/718, Brussels, 18 November 2008, p. 5.

⁴⁴ Захтев се може поднети најближој данској амбасади, Данској имиграционој служби или у локалној полицијској станици.

⁴⁵ Аеронаутика, машинство, електроника и производња возила.

јануара 2009. године своје тржиште су либерализовале и Шпанија, Грчка, Мађарска и Португал.

Преосталих 11 чланица ЕУ су задржале ограничења за запошљавање бугарских и румунских радника, али су поједноставиле процедуре за добијање радних дозвола или су укинуле ограничења у неким секторима, односно за поједина занимања. Белгија, Данска, Аустрија⁴⁶ и Немачка за држављане ове две чланице примењују идентична ограничења као и за раднике 8 држава које су 2004. године постале чланице ЕУ.

Седам држава које још увек ограничавају бугарске и румунске држављане да раде на њиховим тржиштима рада, углавном, примењују слична решења.⁴⁷ Француска за раднике из Бугарске и Румуније захтева радну дозволу, а ако остају дуже од три месеца и боравишну дозволу. За одређена занимања радна дозвола може бити издата тек уколико се на француском тржишту рада не може наћи одговарајуће лице, осим за тачно побројана занимања у седам сектора где се тај услов не тражи. И Италија захтева од држављана Бугарске и Румуније да претходно добију дозволу за рад како би могли радити у овој земљи. Од овог општег правила постоје изузеци када се допушта рад без дозволе.⁴⁸ Да би радници из Бугарске и Румуније могли да раде у Холандији неопходно је да добију радну дозволу која се тражи за све секторе. Радна дозвола се може издати једино уколико се за то радно место не може наћи радник из осталих држава чланица ЕУ. Процедuru добијања радне дозволе пред холандским властима покреће будући послодавац. Због свог малог тржишта радне снаге Луксембург је применио рестриктивне мере за раднике из две најмлађе чланице ЕУ. У овој држави се захтева радна дозвола за свако запошљавање, с тим што је у области пољопривреде, виноградарства, хотелијерства и финансијског сектора та процедура максимално поједностављена.

Велика Британија и Ирска, за разлику од проширења из 2004. године, примењују рестрикције за држављане Бугарске и Румуније. За њихов рад у Великој Британији неопходно је, по правилу, добијање приступне радничке карте (енг. *accession worker card*). Услов за њено издавање је да будући послодавац претходно добије радну дозволу за то запошљавање (енг. *work permit*). Приступна радничка карта се мора добити пре запошљавања, а сваки рад пре њеног добијања је

⁴⁶ Више о положају румунских радника у Аустрији видети: Iara A: Impact of Romania's Accession to the EU on the Austrian Labour Market, *Romanian Journal of European Affairs*, vol.6, no.1, 2006, pp.22-36.

⁴⁷ Подаци за ове државе наведени према: <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=en>; посећено 5. марта 2009. године.

⁴⁸ Радна дозвола се не захтева за запошљавање у следећим областима: пољопривреда, хотелијерство, туризам, послуга и служба неге, менаџерски и висококвалификовани послови, грађевинарство и сезонски послови.

илегалан. Одређене категорије бугарских и румунских држављана ослобођене су обавезе добијања приступне радничке карте.⁴⁹ Радници из Бугарске и Румуније могу радити у Ирској тек по добијању радне дозволе. Процедуру за добијање дозволе покреће њихов будући послодавац, а ова лица могу доћи у Ирску у циљу запослења тек кад ту дозволу добију.

Малта је једина држава чланица ЕУ од 2004. године која још увек рад Бугара и Румуна на својој територији условљава добијањем радне дозволе. Дозволе се издају за радна места која захтевају квалификоване и/или стручњаке са искуством, као и за занимања која су дефицитарна на тржишту рада ове медитеранске земље. Као у многим другим државама и на Малти се процедура за издавање радне дозволе одвија на основу захтева послодавца.

3. Трећа фаза прелазног периода

Ово је последња фаза прелазног периода чији се почетак тек очекује.⁵⁰ С обзиром да се за сада не зна да ли ће током ње поједине државе примењивати нека ограничења за раднике нових чланица, код ове фазе ће бити представљен само општи правни оквир предвиђен инструментима о приступању.

Као што је напред речено, прелазне мере које се односе на ограничење слободе кретања радника, у начелу, треба да буду окончане завршетком друге фазе прелазног периода. Међутим, у анексима је предвиђена могућност да "у случају озбиљних поремећаја на свом тржишту рада или постојања претње да ће се то десити, након што о томе обавести Комисију" држава може наставити са применом ограничавајућих мера и у наредне две године.⁵¹ Примећује се да код одлучивања о рестриктивним мерама у трећој фази државе немају тако широку дискрецију какву су имале у ранијим фазама.

Најпре, држава у трећој фази може примењивати прелазне мере једино уколико их је примењивала до окончања друге фазе, другим речима, не може тек у овом моменту отпочети са њиховом применом. Други, најважнији, услов односи се на постојање одређених околности на њеном тржишту.⁵² Држава не може безусловно наставити са применом националних мера, већ то може учинити једино

⁴⁹ На пример, одређене категорије висококвалификованих кадрова, брачни другови британских држављана, службеници дипломатских мисија и чланови њихових породица.

⁵⁰ За проширење из 2004. године ова фаза ће почети 1. маја 2009, а завршиће се 30. априла 2011. године. За Бугарску и Румунију ова фаза почиње тек 1. јануара 2011, а завршава се 31. децембра 2013. године.

⁵¹ Параграф 5 анекса.

⁵² За примену рестриктивних мера у првој и другој фази тај се услов није захтевао.

уколико постоји "озбиљни поремећај на њеном тржишту рада или претња да ће се то десити". Као трећи услов тражи се да држава о томе обавести Комисију ЕУ. Треба рећи да иако мора бити обавештена, Комисије не одобрава даљу примену прелазних мера, већ одлуку о томе самостално доноси држава. Дакле, испуњеност услова за наставак примене ограничавајућих мера процењује сама држава. Међутим, не треба погрешно закључити да су државе у тој ситуацији лишене било какве контроле. Чињеница је да инструменти о приступању не предвиђају надзор Комисије, али она то може чинити на основу општих овлашћења из оснивачких уговора. Наиме, чл. 226 Уговора о ЕЗ прописује да Комисија може покренути процедуру против државе за коју сматра да није испунила своје обвезе, укључујући и подношење тужбе Суду правде ЕЗ.⁵³

Уколико држава пре почетка треће фазе не обавести Комисију ЕУ о даљој примени ограничења, комунитарно право аутоматски почиње да се у потпуности примењује, чиме се укидају сва ограничења за приступ радника из нових чланица у ту државу.

По протеку прелазног периода од 7 година слобода кретања радника из нових држава чланица биће потпуна, тј. ниједно ограничење из прелазних споразума неће моћи више да буде примењено.

4. Заштита држава које не примењују ограничења слободе кретања радника

У анексима је предвиђена и одређена заштита за старе чланице које нису увеле или су одустале од рестриктивних мера за раднике из нових чланица. За ове државе које у потпуности примењују Уредбу бр. 1612/68 предвиђена је могућност да током прелазног периода од 7 година буду ослобођене обавезе поштовања тих комунитарних правила,⁵⁴ тзв. заштитна клаузула (енг. *safeguard clause*).⁵⁵ Међутим, да би се то десило предвиђени су одређени услови и прописана јасна процедура.

Услов за активирање заштитне клаузуле јесте да држава буде "изложена или предвиђа поремећаје на свом тржишту рада који могу озбиљно угрозити животни стандард или ниво запослености у неком региону или професији".

⁵³ Поред тога, Уговор о ЕЗ (чл. 227) предвиђа могућност да и држава која сматра да друга чланица крши своје обвезе може покренути ову процедуру. Више о овој тужби видети: Радивојевић З.-Кнежевић-Предић В: Институције Европске уније, Ниш, 2008, стр. 152-158.

⁵⁴ Параграф 7 анекса.

⁵⁵ И Малти је, због обима њеног тржишта, допуштено да се позове на ову клаузулу (Анекс XI, део 2, став 2).

За разлику од редовних мера ограничења које државе примењују,⁵⁶ овде је процедура доста сложенија. Када држава сматра да на њеној територији постоји напред описана ситуација, она ће о томе обавестити Комисију и друге државе чланице. На основу тих информација држава чланица може захтевати од Комисије да у потпуности или делимично суспендује примену чл. 1-6 Уредбе бр. 1612/68 како би се поново "успоставила нормална ситуација у датом региону или професији". Комисија је дужна да се о захтеву изјасни у року од две недеље, и ако га прихвати у одлуци треба навести обим суспензије и њено временско трајање. Може се видети да у овој ситуацији о примени заштитних мера не одлучује држава, већ Комисија. Само у "хитним и изузетним случајевима" држава по овом основу може самостално суспендовати примену чл. 1-6 Уредбе бр. 1612/68, о чему ће накнадно образложеним обавештењем извести Комисију. Незадовољне државе чланице могу у року од две недеље од Савета захтевати поништење или измену одлуке коју је донела Комисија.⁵⁷ Савет о том захтеву треба одлучити у року од две недеље, и то квалификованом већином.

Треба рећи да се до сада ниједна чланица ЕУ није позвала на заштитну клаузулу како би ограничила слободу кретања радника.

5. Ограничења у међусобним односима нових чланица

У прелазним споразумима дата је и могућност да нове чланице ограниче слободу кретања за раднике држава које су примљене у истом кругу проширења.⁵⁸ Међутим, ту не постоји слобода какву су имале (имају) старе државе чланице.

Најпре, та се ограничења могу увести само уколико нека стара чланица премењује рестрикције према једној (или више) нових чланица.⁵⁹ С обзиром да су старе чланице увеле и још увек задржале на снази ограничења за раднике из нових чланица тај услов је све време испуњен.

⁵⁶ Као што је речено, у првој фази те мере се уводе једностраном одлуком државе о чему се Комисија чак и не мора обавести. Да би се те мере примењивале у другој фази довољно је да држава о томе обавести Комисију, док се у трећој фази за примену тих мера прописују одређени услови, али је за њихову примену довољно обавештење Комисије ЕУ.

⁵⁷ У првом реду то ће бити нове државе чланице које су погођене таквим ограничењима. Међутим, интерес за оспоравање одлуке Комисије могу имати и неке старе чланице које због уведених ограничења трпе већи миграциони притисак на својој територији.

⁵⁸ Наравно, такве мере се не могу предузети против Малте и Кипра јер, сходно инструментима о приступању, њихови радници су изузети од ограничења.

⁵⁹ Параграф 11 анекса.

Поред тога, нове чланице не могу самостално увести ограничења већ једино могу прибећи процедури предвиђеној у параграфу 7 анекса.⁶⁰ Дакле, у ситуацији када су "изложене или предвиђају поремећаје на свом тржишту рада који могу озбиљно угрозити животни стандард или ниво запослености у неком региону или професији" нове чланице могу од Комисије затражити да делимично или у потпуности суспендује примену чл. 1-6 Уредбе бр. 1612/68 како би се поново "успоставила нормална ситуација у датом региону или професији".

Ни у првој, нити у другој фази прелазног периода осам држава које су постале чланице ЕУ 2004. године нису тражиле увођење било каквих ограничења слободног кретања радника у међусобним односима. Такође, ни Бугарска и Румунија до сада нису ограничавале кретање радника из једне државе у другу.

Могућност увођења реципрочних мера за раднике из старих чланица

Главна сврха увођења прелазних мера у сфери слободе кретања радника је заштита тржишта рада старих држава чланица ЕУ. Међутим, анекси предвиђају и могућност да нове чланице радницима старих чланица ограниче приступ на своја тржишта рада. Параграф 10 анекса каже да у ситуацији када једна или више старих чланица примењују националне рестриктивне мере, свака нова чланица може "задржати на снази еквивалентне мере у односу на држављане те, односно тих држава чланица".

Из овакве формулације се може закључити да нова чланица ово право може остварити само на бази двоструког реципроцитета. Прво, она ограничења може увести само у односу на државе које према њеним радницима примењују рестрикције, и друго, та ограничења морају бити по садржини идентична ограничењима која трпе њени радници. Одлуку о примени реципрочних мера доноси сама држава, без обавезе да о томе обавести Комисију ЕУ.

Имајући у виду политичке импликације таквих одлука, као и чињеницу да њихова тржишта углавном нису привлачна за раднике из старих чланица, новопримљене државе су избегавале да уводе рестриктивне мере за раднике из старих чланица, мада има и изузетака.

Што се тиче проширења из 2004. године, у првој фази прелазног периода Мађарска, Пољска и Словенија су примениле начело реципроцитета према старим државама чланицама које су увеле рестрикције за раднике из ове три државе. Осталих пет држава нису посегле за овом могућношћу. Током друге фазе прелазног периода најпре је Словенија укинула реципрочне мере (25. мај 2006), а потом

⁶⁰ Процедура активирања заштитне клаузуле.

је то учинила и Пољска (17. јануар 2007). Мађарска је једина земља из тог проширења која још увек примењује реципрочне мере према радницима из старих чланица.⁶¹

Бугарска и Румунија, које су постале чланице ЕУ 2007. године, до сада се нису користиле могућношћу увођења реципрочних мера.

Закључак

Плашећи се велике миграције радника из новопримљених држава централне и источне Европе, старе чланице ЕУ су настојале да путем прелазних споразума заштите своја тржишта рада. Због немогућности предвиђања праваца и обима миграције радне снаге, прелазни аранжмани су тако конципирани да омогућавају фазну корекцију националних рестриктивних мера.

Прелазни споразуми дају старим државама чланицама велику дискрециону моћ код примене рестриктивних мера, нарочито током прве и друге фазе прелазног периода. Такође је приметно да приликом увођења ограничења за раднике из нових чланица главни фактор одлучивања јесу државе, док институције ЕУ имају споредну улогу.

Користећи се овлашћењима из прелазних споразума, велики број старих чланице је радницима из новопримљених држава ограничио приступ свом тржишту рада. Такво понашање је нарочито приметно у првим фазама прелазног периода. Код проширења из 2004. године на тај начин је поступило 12 од 15, а код проширења из 2007. године 15 од 25 старих чланица. Међутим, у другој фази број држава које задржавају ограничења се смањује, тако да за прво проширење он сада износи 4 а за друго 11 држава. Интересантно је приметити да две државе (Велика Британија и Ирска) које нису увеле никакве рестрикције приликом проширења ЕУ из 2004. године, од самог почетка примењују ограничења за бугарске и румунске држављане. Шведска је једина држава која ни у једном моменту није ограничила приступ свом тржишту рада.

Не може се отети утиску да је увођење рестриктивних мера за кретање радника вероватно оставило осећај разочарења код дела становништва нових чланица. Велико број људи је учлањење у ЕУ видео и као могућност да нађе адекватан и боље плаћен посао у другим чланицама. Ограничења омогућена прелазним споразумима су, у великом броју случајева, остварење тих очекивања одложила за неки каснији период.

⁶¹ Међутим, ова држава за висококвалификоване раднике не тражи радне дозволе, док се радна дозвола за неке категорије нискоквалификованих радника издаје без провере стања на тржишту рада; Commission report on transitional arrangements regarding free movement of workers, MEMO/08/718, Brussels, 18 November 2008, p. 5.

На крају, имајући у виду праксу код последњих проширења ЕУ треба очекивати да и код пријема нових чланица са западног Балкана треба очекивати слична ограничења слободе кретања радника. Као потпора таквом закључку може се навести чињеница да су неке државе ЕУ и до сада у великој мери биле оптерећене проблемом радника миграната из балканских држава.

Nebojša Raičević, Niš

AVAILABILITY OF THE EU LABOUR MARKET TO WORKERS FROM CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN MEMBER STATES

Summary

Free movement of workers is one of the fundamental freedoms guaranteed by Community law and it includes the right to live and work in another Member State. It precludes Member States from discriminating against EU workers on the basis of nationality in employment related matters. The Accession Treaties of 2003 and 2005 by the transitional arrangements allow "old" Member States to temporarily restrict the free access of workers from the new Member States to their labour markets. The transitional arrangements in both enlargements are identical as regards matter and form. The overall transitional period of a maximum of seven years is divided into three distinct phases – "2+3+2 formula".

For the first two years following the accession, old Member States had discretion to decide whether and in which way derogate from the Community rules regarding free movement of workers. Using this authorisation, member states acted in different ways. Some states fully opened their labour markets while some other states restricted employment by requiring work permits. At the end of the first two years phase present Member States had to submit a notification to the EU Commission whether they intend to continue with restrictive measures for a maximum of three more years or whether they will allow free access to their labour markets. Once again, the old member states acted differently. In principle, five years after the accession, the transitional arrangements should end, but, there is a possibility for a present Member State to ask the Commission for authorisation to continue to apply restrictive measures for a further two years but only if it experiences serious disturbances on its labour market. New Member State may apply reciprocal measures, restricting access to its labour market for workers from those Member States that restrict free movement to its workers. The transitional arrangements can not extend beyond an absolute maximum of seven years after the accession.

Key Words: Free Movement of Workers, Accession Treaty, Transitional Arrangements, EU Enlargement, Central and Eastern European Member States