

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

Филозофски факултет – Скопје

Постдипломски студии по Европски студии за интеграција и комуникации



Слободното движење на работната сила како фундаментално право на  
граѓаните во Европската унија

- Магистерски труд -

**Ментор:**

Проф. д-р Милева Ѓуровска

**Изработила:**

Билјана Блажеска

Скопје

Јуни, 2012

## СОДРЖИНА

Вовед.....	3
1. Слободното движење на работната сила низ Договорите на ЕУ.....	6
2. Слободното движење на работната сила.....	9
2.1 Работник.....	14
2.2 Самовработување.....	16
2.3 Обезбедување на услуги.....	18
2.4 Жители на ЕУ.....	18
2.5 Европска служба за вработување – ЕУРЕС.....	19
3. Права доделени на работниците и членовите на семејството.....	21
3.1 Право за заминување, влез и престој.....	21
3.2 Право на постојан престој во земјата домаќин.....	28
4. Социјална заштита.....	32
5. Пристап до вработувањето и еднаков третман.....	39
5.1 Еднаков третман во однос на пристапот до работното место.....	42
5.2 Еднаков третман за време на процесот за вработување.....	45
6. Признавање на дипломи.....	59
7. Политика на виза, азил, имиграција и други политики кои се однесуваат на слободното движење на лица.....	66
7.1 Надворешниот аспект на ЕУ.....	66
7.2 Интеграција на РМ во европскиот простор на слободата, безбедноста и правдата.....	78
8. Пазарот на труд во ЕУ.....	92
Заклучок.....	102
Користена литература.....	107

## ВОВЕД

Слободното движење на работната сила спаѓа во редот на основните принципи на ЕУ и претставува едно од четирите слободи на внатрешниот пазар на ЕУ, како и едно од најзначајните права на Унијата. Слободното движење на работниците вообичаено се поврзува со низа на прашања како што е слободното движење и престојот во друга држава членка по основ на вработување, социјална заштита, признавање на дипломи и сертификати, еднаков третман итн.

Исто така слободата на движењето на работниците им овозможува на граѓаните на ЕУ да бараат подобри услови за работа и живот во рамките на ЕУ од условите што ги имаат во сопствените региони и држави. Поради тоа, слободното движење на работниците ги зголемува можностите за постигнување на подобар животен стандард за живеење на поединецот и неговото семејство. Во исто време слободното движење го намалува социјалниот притисок врз посиромашните региони во Унијата, и овозможува подобрување на условите за живот за оние кои ќе одлучат да останат во своите матични држави.

Еден од предизвиците на ЕУ е да се создаде вистинска мобилна област во нејзини рамки, во која слободното движење не претставува само правна реалност, туку и вистинска секојдневна можност за жителите на ЕУ, а сето тоа бара комплексна соработка за заедничките политики.

Слободното движење на лицата воопшто, а особено слободното движење на работната сила, е една од камен темелите на Европската заедница. Целта на Договорот од Рим беше создавање на единствен пазар со кој ќе се острнат сите бариери за непречено движење на стоки, услуги, капитал и луѓе.

Додека со Договорот од Мастрих или Договорот за ЕУ слободното движење на работната сила станува фундаментално право на граѓаните на ЕУ, односно граѓаните се здобиваат со Европско државјанство, така што без разлика дали се економски активни или не се имаат право слободно да се движат, да патуваат или да претстојуваат во друга држава членка.

Меѓутоа со, Договорот од Амстердам вработеноста за прв пат добива посебен третман и се третира одвоено од останатите социјални политики на ЕУ. Целта на овој

Договор е да постигне висок степен на вработливост на вешта и квалификувана работна сила преку континуирани обуки потребна за пазарот на трудот.

Во почетокот на новиот милениум земјите членки на состанокот во Лисабон репија да направат еден важен исчекор во оваа сфера обврзувајќи се на усвојување на нова стратешка цел. Целта на Лисабонската стратегија е да ја направи ЕУ најконкурентна и најдинамична економија во светот, заснована на знаењето, способна за одржлив развој, за креирање на повеќе и подобри работни места и за поголема социјална и економска кохезија.

Со директивите и регулативите кои ги има донесено ЕУ им се овозможува на работниците и членовите на семејството (нивните брачни другари и партнери), деца (доколку се на возраст под 21 година) и нивните блиски роднини да имаат подеднакви права како на жителите на земјата домаќин. Меѓу директивите со посебно значење е Директивата 2004/38 донесена од страна на ЕП и СЕ со која се регулира правото за заминување, влез, престој, како и за постојан престој на работниците и членовите на семејството. Со оваа директива работниците можат слободно да се движат и да престојуваат во било која друга земја членка. Економско активните лица кои имаат место и жителство во некоја друга држава членка се среќаваат во различни групи: работник, самовработено лице и обезбедувач на услуги.

Покрај овие права, законодавството на ЕУ со цел да спречи дискриминација по секаков основ ја донесе Регуллативата 1612/68 која содржи два наслови: еднаков третман во однос на пристапот до работното место, каде што се говори за мерките за спречување на директна и индиректна дискриминација; и еднаков третман за време на процесот за вработување, каде се зборува за бенефициите кои им следуваат на членовите на семејството, правото на образование, обука итн.

Доколку работниците немаат социјална заштита, односно со самото доаѓање во другата земја членка можат делумно или целосно да ги изгубат правата стекнати во согласност со националното законодавство (пензиско и здравствено осигурување, социјални бенефиции). Со цел ЕУ да им излезе во пресрет на работниците и членовите на семејство ја донесува Регултива 1408/71 за поефикасно спроведување на правата на државјаните на некоја друга земја членка со кои им се овозможува претстој и работна дозвола во земјата домаќин.

За да се олесни, но и да се зголеми мобилноста на работници за да можат слободно да основаат фирми и обезбедуваат услуги во други држави членки, и студенти да можат своето образование да го довршат во друга членка или да одат на обуки, воведете еден општ систем на признавање на дипломи, сертификати во рамките на ЕУ.

Една од институциите кои дејствуваат во доменот на слободното движење на работната сила е Европската служба за вработување – ЕУРЕС, која произлезе од граѓаните на ЕУ, правото на слободно движење на работната сила. Партнери во мрежата се јавните служби за вработување, синдикатите и организациите на работодавачите. Мрежата е координирана од страна на ЕК. Целта на ЕУРЕС е обезбедување на услуги кои им се потребни на граѓаните на ЕУ за информации за можностите за работа во странство и да им помогне да ги остварат своите амбиции. Во последниве 15 години луѓето кои работат во ЕУРЕС вложија напор за сето ова да стане реалност и сеуште тој се зголемува и се развива.

Кога станува збор за слободното движење на луѓето посебно значење има проучувањето на случаите од судските практики на Судот на правдата кој значително придонесува за развојот на регулативите во овој домен.

Остварувањето на слободното движење, без оглед на тоа дали неговата цел е функционирање на заедничкиот пазар или обезбедување на личните права на поединецот/државјанин на Унијата, подразбира постепено укинување на граничните контроли во внатрешниот простор кои се интегрираат, а логична последица од овој процес е зајакнување на контролата на надворешните граници и потребата од усогласување на политиките на државите членки и прашања кои се поврзани со преминување на надворешните граници, како што се прашања во врска со азилот, визите и воопшто прашања поврзани со имиграцијата. Додека пак усогласувањето на законодавството и практиката на Република Македонија во оваа област е исклучително значајно, затоа што доследната примена на европските стандарди во оваа сфера значително ќе придонесе за интеграција на Република Македонија во европскиот простор на слободата, безбедноста и правдата.

## 1. СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА РАБОТНАТА СИЛА НИЗ ДОГОВОРИТЕ НА ЕУ

Една од целите на *Договорот од Рим* беше создавање на заеднички пазар на труд, што подразбира слободно движење на работната сила во рамките на ЕУ, како и укинување на секаков вид на дискриминација врз национална основа за работниците од државите членки, за основање на работен однос и други работни услови. Иако во овој *Договор* не постоеше дистинктивна и определена социјална политика, туку акцентот беше ставен врз економските цели, сепак неговите одредби беа особено поттикнувачки за граѓаните да ги развиваат правата и во овој домен. Земјите членки се согласија околу потребите за промовирање на подобрените работни услови и подобрените животни стандарди на работниците за да може да се направи хармонизација. *Договорот од Рим* или *Договорот за ЕЕЗ* предвиде и основање на Европскиот социјален фонд, кој има за цел да го олесни вработувањето на работниците и да ја зголеми нивната географска и професионална мобилност во рамките на Европската унија. Исто така, три одредби кои се вклучени во оригиналниот *Договор од Рим* (членовите 39, 43 и 49) имаа за цел да ја охрабрат прекуграничната мобилност на луѓето. Членот 39 им дава право на луѓето слободно да се движат и да бараат работа, односно да се вработуваат во земјите – членки под истите услови како и жителите на таа земја. Членот 43 им овозможува самовработување во други држави, додека членовите 49 и 50 дава можности за дејствување и во доменот на услугите во некоја друга земја членка.

Едно многу важно надополнување на Римскиот Договор беше основањето на *Единствениот Европски Акт (ЕЕА)* кој беше донесен во 1986 година, а стапи на сила во 1987 година<sup>1</sup>, кој придонесе за развој на комунитарното работно право, односно ширење на надлежностите на комунитарните органи во социјалниот домен. Посебно е значаен во поглед на регулирањето на заштитата на работниците на работното место<sup>2</sup> и јакнењето на економската и социјалната кохезија на ЕУ<sup>3</sup>. Истовремено, тој претставува

---

<sup>1</sup> X. Blanc – Jouvan, op. cit., str. 176.

<sup>2</sup> P. Rodire, op. cit., str. 11; Vukadinović, Pravo Evropske Unije..., str.22.

<sup>3</sup> P. Rodire, op. cit., str.18.

правна основа за бројни заеднички политики како социјалната, економската, политика во областа на заштитата на животната средина итн.

Законодавниот пристап се засили кога *Судот на правдата* кој што бил помошен инструмент за да се обезбеди остварување на целта, ги отстранил пречките кои стоеле на патот на слободното движење наоѓајќи начин да обезбеди интеграција на работниците и нивните семејства во државата домаќин. Имено, работниците денес не се сметаат како фактори за производство за да можат да се исполнат целите на заедничкиот пазар, туку тие се сметаат за граѓани на ЕУ со права кои се применливи и во земјата домаќин.

Оваа перспектива беше засилена преку инклузијата на одредбите за Државјанство кои се дел од *Договорот од Масрихт* и со сегашното усвојување на *Директивата за правата на граѓаните* (CRD 2004/38; OJ /2004/ L 158/77). Овој договор ја воведо институцијата *европско државјанство* и го прокламира слободното движење како основен елемент на тоа државјанство. Една од значајните промени кои се случиле со овој договор се однесува на социјалната политика. Се предлагаше членовите 117 и 122 на ЕЕЗ да се променат со цел да се прошири социјалната компетенција на ЕУ, но оваа идеја наиде на отпор од страна на Велика Британија, па така *Социјалното поглавје* кое беше дел од Договорот за ЕУ го потпишаа 11 земји членки.

*Договорот од Масрихт* повикуваше на почитување на правата кои беа содржани во *Европската социјална повелба на Европскиот Совет* и во *Повелбата за основните социјални права на работниците* кои беа ратификувани во националните законодавства на земјите членки на ЕУ. Со овој договор се предвидува дека *Советот на ЕУ* може да дејствува во сите области за заштита на трудот, но притоа се предвидени разни процедури на одлучување.

*Договорот од Амстердам* ја продлабочи европската интеграција преку поставувањето на *столбот на правдата и внатрешни работи* под “орбитата“ на Заедницата, преку зајакнување на *Заедничката надворшна и безбедносна политика* и преку иницирање на нови заеднички политики, особено во однос на проблемот на невработеноста и социјалната заштита. Работната сила со *Договорот од Амстердам*

добри нова димензија. Во овој *Договор* вработеноста за прв пат добива посебено поглавје и се третира одвоено од останатите социјални политики на ЕУ. Земјите членки и Заедницата во согласност со Поглавјето ќе работат на развојот на координираната стратегија за вработување и особено за промоција на вешта, обучена и флексибилна работна сила и пазари за трудот кои ќе одговараат на економската промена со цел да се постигнат целите на ДЕУ висок степен на вработеност и социјална заштита. Мерките кои ги усвои Советот имаа за цел да се обезбеди примена на принципот за еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во однос на прашањата поврзани со вработувањето и професијата, вклучувајќи го и принципот на еднаква исплата за еднакво извршена работа или работа со еднаква вредност.

Во март 2000 година на состанокот на ЕУ, Советот расправаше повторно за прашања поврзани со вработеноста, економските реформи и за зајакнување на социјалната кохезија. На оваа конференција на ЕУ се зајакна стратегијата од Амстердам со тоа што се дефинираа уште неколку значајни цели во насока на развој на европската економија кои што треба да се реализираат во наредната декада. *Лисабонската стратегија* ги вклучуваше следниве цели: да се создадат услови за развој на информатичкото општество, развој на економија базирана на знаење, развој базиран на ефективни политички и структурни реформи; модернизирање на европскиот социјален модел, развој на човековите ресурси и инвестирање во луѓе, како и борба против исклучувања; изградба на здрава економска перспектива на принципот на макроекономска различност; регионална кохезија. За постигнување на овие цели беше предложен нов метод т.н. нов отворен метод на координација на сите нивоа, со силната координирачка улога на Советот. Новиот концепт на ЕУ ги поврза макроекономската политика, социјалната политика и политиката на вработување. Беше истакнато дека социјалната кохезија автоматски ќе резултира со економски напредок. Социјалната кохезија е клучен фактор за економски развој, а тој ќе се постигне со квалификувана и мотивирана работна сила. Основната цел на Лисабонската Стратегија е постигнување на поголема вработливост на населението зајакнувајќи ја социјалната кохезија, односно нејзина генерална цел е да ја направи ЕУ најдинамична и најконкурентна економија во светот.

Слободното движење на работната сила од економска цел, стана фундаментално право на граѓаните на ЕУ.



## 2. СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА РАБОТНАТА СИЛА

Слободното движење на лица во првта фаза на европската интеграција (од 1957 до средината на 80-тите години) е производствено - правно начело кое има за цел прекинување на движење на луѓето како фактор на производствениот процес, и создавање на заеднички пазар на работната сила, стоки, услуги и капиталот на земјите членки на ЕЕЗ. Слободното движење на лица е едно од основните начела на државната економска интеграција во процесот на развој кој се именува како заеднички пазар<sup>4</sup>. Римскиот договор пропишува дека покрај “воспоставување на заедничкиот пазар“ (common market), “постепеното прилагодување на економските политики на земјите членки“ е едно од основните средства за остварување на “хармоничен пазарен развој“, и претставува важна цел за европската интеграција (член 2). Самиот договор не го дефинира поимот “заеднички пазар“, но пропишува дека “работењето на Заедницата“ се остварува со симнување на препреките за слободното движење на стоки, работна сила, услуги и капитал помеѓу земјите членки (член 3/ц, денес3/1/3)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Економската теорија смета дека основната економска смисла на меѓудржавната интеграција е ефикасна употреба на производните ресурси на просторот кој се интегрира. Државите кои се поврзуваат, притоа спроведуваат разни мерки, остварувајќи се поголем степен на интеграција: симнување на препреките во меѓународната трговија (создавајќи простор за слободна трговија); водат надворешно трговска политика спрема трети држави, неинтегрираните членки (царинската унија); освен слободното движење на стоки, остваруваат и слободно движење на останатите фактори за производство - услуги, капиталот и работната сила (заеднички пазар); потоа ја хармонизираат фискалната, монетарната и други економски политики (делимична монетарна унија); и на крај, воспоставуваат монетарна унија која подразбира постоење на една валута, една централна банка и една власт со супранационални овластувања, која води единствена економска политика (целосна економска унија). За степените на економската интеграција во: Д.М.Ѓуриќ, З.Прекајац, М.Видас- Бабуња, “Меѓународна економија“, Институт на економски науки (Белград, 2000, стр.121-124), Како резултат во остварување на целта на поставениот Римски договор, просторот на земјите на ЕЕЗ од 1968, станува простор на слободна трговија и царинска унија, каде после тоа во процесот на интеграција доаѓа до застој кој трае до усвојувањето на Единствениот европски акт.

<sup>5</sup> На договорот му претходело таканаречено Соопштување *Spakt* од 1956 година, кое претставува прв документ во кој се спомнува “заеднички пазар“ кој подразбира “симнување на ограничувањата за слободно движење на стоки, лица, услуги и капитал, помеѓу земјите членки (стр. 123).

Подоцна, Единствениот европски акт, ќе ги поврзе овие два елементи на дефиницијата, односно со Единствениот европски акт “заедничкиот пазар“ кој е преименуван во “внатрешен пазар“ (internal market)<sup>6</sup>, дефиниран како подрачје на внатрешни граници во кое е обезбедено слободно движење на лица и промет на стоки, услуги и капитал. Содржината на оваа одредба<sup>7</sup> не се менува, но се менува постапката за одлучување на органите на Унијата по ова прашање, и тоа: најпрво се одлучувало со основната легислативна постапка (одлучување само на Советот), потоа со постапката на соработка (проширена со поголемо овластување на Парламентот во одлучувањето) и на крај со Договорот од Амстердам, постапка на соодлучување (заедничко донесување на одлуки на Советот на ЕУ и Европскиот Парламент).

Во понатамошните одредби на Римскиот договор, во рамката на насловот III од неговиот Втор дел (слободните движења на работната сила, на стоки, на услуги и капитал), и денес останале непроменети, и пропишуваат забрана на ограничување на движење на одредени категории на лица, односно подразбира право на движење на лица државјани на државите членки на Заедницата, под услови пропишани во Договорот, да ги преминуваат внатрешните граници на Заедницата (граници кои се заеднички на државите членки) и да претстојуваат во друга таканаречена земја членка домаќин (Host Member State).

Работниците, односно вработените лица кои обавуваат работа за одредена надокнада за или под надзор на друго лице (се занимаваат со таканаречено несамостојно занимање, без разлика дали е во прашање менаџерска или физичка

---

<sup>6</sup> “Заедничкиот пазар во теоријата се смета за институционален облик во економската интеграција во кој се остварува слободно движење на стоки, услуги, капитал и работа. “Внатрешниот пазар“ не се препознава како посебен институционален облик на економската интеграција, туку, во контекстот на европската интеграција, се смета како “меѓу фаза или процес за преминување од заеднички пазар во економска политика на унијата. Повеќе во *Pravo Evropske Unije*“, *Radovan Vukadinović*, Институт за меѓународна политика и производство, Белград, 1966 год, стр.71-82.

<sup>7</sup> Член 13 на Единствениот Европски Акт, утврден во договорот со основањето на ЕЕЗ како член А, после извршената ревизија на договорот од Мастрих со членот 7А, и подоцна со извршената ревизија на Договорот од Амстердам, односно денеска со членот 14.

работа)<sup>8</sup> претставуваат една категорија на лица чија слобода на движење е регулирана уште со Римскиот договор<sup>9</sup>. Работниците добиваат право на влез и престој во земјата членка домаќин со цел вработување или извршување на работа, и право да се задржуваат на територијата на таа држава по престанокот на работното ангажирање во неа. Кон крајот на 60-тите и почетокот на 70-тите години<sup>10</sup>, одредбите кои ги имаа донесено Советот на ЕУ и Европската Комисија го конкретизираа слободното движење на работниците.

Најголемо значење има Регулацијата<sup>11</sup> која забранува секаков вид на дискриминација по основ на државјанство, како и во поглед на вработување, наградување и на други услови на работа, односно каде се регулира правото на работно ангажирање во држава членка домаќин, која подетално е објаснета во Поглавјето 5. Истовремено, Советот пропишува режим на користење на правото на влез, односно услови и прописи за влез на работници на територија на држава членка домаќин и престој во неа за време на работното ангажирање<sup>12</sup>, додека пак условите и административните формалности поврзани со правото на продолжување на престојот

---

<sup>8</sup> Договорот за основање на ЕЗ, не го дефинира поимот на работниците, а ваквото движење на работниците произлегува од секундарното законодавство и тумачењето на Судот на правдата. Радован Вукадиновиќ, “*Право Европске уније*“, оп. Цит.стр. 133.

<sup>9</sup> Со слободното движење на работната сила се занимаваат членовите 48-51 (Наслов III Глава I) од Римскиот договор, денес тоа се членовите 39-42.

<sup>10</sup> Според Римскиот договор (член 48), слободното движење на работниците постепено се остварува во три фази, а најдоцна до крајот на преодниот период кој истекува до крајот на 1970 год.

<sup>11</sup> Council Regulation (EEC) 1612/68 of 15.10.1968 on freedom of movement for workers within the Community, “*Official Journal of European*”, L 257, 19/10/1968, pp.2-20.

<sup>12</sup> Council Directive 68/360/EEC of 15.10.1968 on the abolition of restriction on movement and residence within the Community for workers, “*Official Journal of European Communities*” L 257,19/10/1968. pp. 2-12.

на работниците во земјата членка и после престанокот на работното ангажирање во неа, ги надополнила Комисијата<sup>13</sup>.

Право на слободно движење исто така уживаат и лица кои извршуваат самостојна дејност со лична работа, основаат или управуваат со претпријатија, фирми или трговски друштва, или пак т.н. самовработени лица (self-employed persons), како и лица кои даваат услуги, притоа што нивното право на слободно движење е изведено од слободното воспоставувања на сопствената работа или т.н. права на слободно определување<sup>14</sup>, како и од слободата на вршење на услуги внатре во Заедницата<sup>15</sup>. Советот кон крајот на 70-тите ја прецизира разликата помеѓу овие две категории на лица<sup>16</sup>, прекинувањето на ограничено движење и претстојот да важи за лица кои даваат услуги само за периодот додека траат тие услуги. Разликата помеѓу слободното движење на самовработените лица и лицата кои даваат услуги, “умеат да бидат во значајна мерка суптилни,.

Кога се зборува за самовработување се мисли на основање на фирма во друга земја членка поради извршување на работи во рамките на таа дејност во земјата, додека пак кај слободното движење на услуги, вршителот на услугите заминува во

---

<sup>13</sup> Regulation (EEC) 1251/70 of the Commission of 29.06.1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State, “*Official Journal of European Communities*”, L 142 of 30/06/1970, p. 24.

<sup>14</sup> За несогласноста на терминалогијата и за нееднаквоста на основните поими од правата на Европската Унија, (eng. “right to establish”, fr. “le droit d’établissement”), може да се види кај Благоја Бабиќ во “*Одговор за договор: спор околу поимите за правата на ЕУ*“, во: “*Европско законодавство*“, бр.2/2002 Министерство за правда на Република Србија, Институт за меѓународна политика, Белград. Стр.140-142.

<sup>15</sup> Слободата на настанување е прикажана во Глава 2 во насловот III од Римскиот договор, во членовите 52-66 (денес 43-48). Либерализацијата на услуги е прикажана во Третата глава од истиот Наслов, во членовите 59-66 (денес 49-55).

<sup>16</sup> Врз основа на овие одредби Советот добива овластување, со квалификувано мнозинство да олучува на одредени дејности и услуги, да не применува одредби во правото на настанување и либерализација на услугите.

друга земја само привремено поради извршување на дадените услуги, а можно е и извршување на услуги без претстој во друга земја<sup>17</sup>.

Споредбено со определувањето на кругот на носителите на права на слободното движење и укинувањето на ограничување на нивното движење внатре во Заедницата, комунитарните органи пропишале под кои услови може да се ограничи слободата на движење. Постои можност на ограничување на слободното движење на работници вработени во јавната управа<sup>18</sup>, како и слична можност на ограничување на слободно движење, односно дискриминација на други државјани на други држави членки во однос на своите државјани, предвидена е и за лица кои воспоставуваат сопствена дејност и извршуваат услуги, доколку се занимаваат со активности, макар да се и привремено поврзани со вршење на “јавни овластувања”.<sup>19</sup> Освен ова ограничување на слободата на движење на вработените, самовработените лица кои даваат/користат услуги, можат да им се спротистават и причини од “јавната политика”, “јавната безбедност” и “јавното здравство”. Економско-активните лица кои имаат место и

---

<sup>17</sup> Council Directive 73/148/EEC of May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services, *“Official Journal of European Communities”*, L 172,28/06/1973, pp.14-16; Council Directive 73/34/EEC of 17.12.1974 concerning the right of nationals of a Member State to remain in the territory of another Member State after pursued therein an activity in a self-employed capacity. *“Official Journal of European Communities”*, L 014 20/01/1975, pp 10-13.

<sup>18</sup> Цитат: Бранко Ракиќ, “Четири големи слободи за правата во Европската унија”, во “Правото на Европската унија”, зборник на трудови, припрема и редакцијата на М. Митровиќ и Орхад Рачиќ, службен весник Белград, 1996, стр. 22. Теоретското разграничување на правата на слободното движење на лица, правата на настанување и правата на слободно вршење на услуги може да се види кај Гордана Илиќ во “Право настањивања во правото на Европската унија”, во “Правото на Европската унија-физички и правни лица”, зборник на трудови припрема и редакција Доброслав М.Митровиќ, Здружување за право на Европската унија, Центарот за меѓународни студии, Белград, 1998, стр. 69-93.

<sup>19</sup> Движење со цел вршење работи во јавната управа, за кој се подразбира, на работи кои ги вршат јавните власти и обезбедуваат општ интерес од страна на државата или локалните органи на власт. Во сите останати работи во јавниот сектор се применува еднаков третман.

жителство во некоја друга држава членка се среќаваат во различни групи: работник, самовработено лице и обезбедувач на услуги.

## 2.1 Работник

За остварување на правото на слободно движење на работната сила значајно било прашањето кој може да го ужива тоа право. Со други зборови, кои лица можат да се наречат работници. Важна улога во дефинирањето на поимот работник има *Судот на правдата*. Основната почетна точка на Судот била дека поимот работник не смее да се одредува со повикување на националното законодавство, туку тој мора да биде одреден согласно со комунитарното значење.

Во основа работник е лице кое во одреден временски период изведува услуга за, и под раководство на друго лице, за што добива плата. Работникот мора да биде вклучен во “оригинална и економски ефективна“ активност, иако поголемиот број на активности го задоволуваат ова барање, вклучувајќи го и професионалното играње фудбал, професионалната обука и проституцијата. Сепак во поголемиот број од случаите не е така. На пример, во случајот *Bettray*<sup>20</sup>, Судот одлучил дека платената активност од страна на државата како дел од програмата за рехабилитација од зависности не преставува *оригинална и економски ефективна активност* затоа што станува збор за намерно креирана работа за оние кои не можат да се вработат според “нормалните“ услови: во ваквите ангажмани отсуствува критериумот ефективна економска активност бидејќи ваквите типови на работа се скроени според индивидуалните потреби, а нивната цел реинтеграција на лицата со специфични потреби на пазарот на трудот.

Од друга страна, во случајот *Steymann*, лице кое работело во религиозна заедница може да се смета за работник. Стејтман бил водоинсталатер кој работел во Bhagwan заедницата како дел од нивните комерцијални активности. Бидејќи заедницата се грижела за неговите материјални потреби и му давала џепарлак, може да

---

<sup>20</sup> Случај 344/87 *Bettray against Staatssecretaris van Justitie* (1989) ECR 1621, пара.17. Спореди со случај C-1/97 *Birden against Stadtgemeninte* (1998) ECR I-7747, одлучено во контекст на договорот на ЕЕЗ за приклучување на Турција.

се смета дека ваквиот ангажман формира индиректен (*quid pro quo*) економски ефект кој може да се смета за оригинална и ефективна работа. Во овј случај Стејтман се сметал за работник.

Економската активност, исто така, не смее да биде во “толку мал размер,, односно не треба да биде маргинална и пропратна. Иако оваа препрека може да создаде одредени потешкотии за работниците со пола работно време, Судот генерално овој критериум го смета како одлучувачки. На пример, во случајот *Levin*<sup>21</sup>, Судот одлучил дека Британката која што работи со пола работно време како собарка во Холандија се смета за работник, иако заработува помалку од потребното за преживување на животните услови на индивидуата. Исто така во случајот *Kempf*, Судот одлучил дека работното место наставник по музичко образование со пола работно време не било од “така мал размер,, за да се смета за маргинално и дополнително, иако неговиот приход се надополнувал со социјална помош. Судот одлучил дека штом ќе се докаже дека е воспоставено ефективно и оригинално вработување, не е релевантно дали личноста опстојува од таа заработка или пак платата претставува дополнување на семејниот приход, или пак е дополнет со јавните финансирања.

Сепак во случајот *Raulin*, Судот не бил доволно сигурен. Одлучил дека “оргоерkracht” (работник на повик) на кој што всушност не му се гарантира работа или не е обврзан да ја прифати која било понудена работа и кој честопати работи неколку денови во неделата, или неколку часа на ден, би можел да се смета за “работник“, но сепак тоа е предмет за кој одлучуваат националните судови, кои ја земаат предвид нерегуларната природа и ограниченото траење на услугите.

За Судот поимот работник е поширок и може да ги опфати и оние кои бараат работа<sup>22</sup>. Овде се работи за можност на работниците кои бараат работа да останат во земјата домаќин, во зависност од правилата во таа земја. Според европските прописи

---

<sup>21</sup> Случај 53/81 (1982) ECR 1035, пара.17.

<sup>22</sup> Случај C-85/96 *Martinez against Freitaat Bayern* (1998) ECR I-2691. пара. 32. Членот 39 (3) исто така предвидува работникот да има работа најдено пред да ја напушти земјата домаќин.

со дозволи барем три месеци да се претстојува во земјата додека се бара работа<sup>23</sup>. Меѓутоа, доколку се корисници на социјална помош може да се побара од нив да заминат<sup>24</sup>. Емигрантите во Велика Британија може да останат шест месеци да бараат работа<sup>25</sup>. Доколку по истекувањето на периодот од шест месеци, лицето кое бара работа покаже дека има добри шанси да се вработи, нема да се бара од него да ја напушти државата домаќин. Заради оваа причина Судот за случајот *Европската Комисијата против Белгија* одлучи дека белгискиот закон кој што бара од лицето кое бара работа автоматски да ја напушти државата по истекувањето на тримесечниот период го прекршил членот 39. Работникот кој бара работа не може да биде избркан се додека е во можност “да даде јасен доказ дека продолжува да бара вработување и дека има добра шанса да биде ангажиран некаде“ (Членот 14 (4 б) од Директивата 2004/38). Не е определено временското ограничување.

## 2.2 Самовработување

Самовработениот има право да основа своја компанија во друга земја членка. Со Римскиот Договор не се дефинира терминот “самовработен“, тоа се случува по повд случајот *Jany*<sup>26</sup> Судот објасни дека за разлика од работниците, самовработените лица работат надвор од односот на подреденост, тие самите го носат ризикот за успех или неуспех на своето вработување и тие се платени директно и целосно<sup>27</sup>. Случајот се однесуваше на Чехинките и Пољачките кои работат како проститутки во Холандија<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Во одредени услови на работниците кои бараат работа им се доделува социјална помош во период од три месеци според членот 69.Peg.1408/71.

<sup>24</sup> Декларација на советот која ја придружува Дир. 68/360 и Peg. 1612/68 (OJ /1968/ SE 485)

<sup>25</sup> Изјава за промените на правилата за емиграција (HC 169)

<sup>26</sup> Случај C- 268/99 *Jany and Others against Staatssecretaris van Justitie* (2001) ECR I – 8615, забележано од C. Hillion (2003) 40 CML Rev.465.

<sup>27</sup> Пара. 34 и 70-1.

<sup>28</sup> За овој случај се одлучи според Европскиот Договор, но во оваа насока Судот одлучи дека станува збор за исти принципи како и оние според член 43 (Пара. 38).



Тие плаќаат кирија на сопственикот на станот и добиваат приходи кои се подложни на оданочување. Нив Судот ги сметаше за самовработени. Фактот што проституцијата се смета за неморална постапка не го променува заклучокот на Судот: во овие чувствителни области прифаќањето на маргиналната дискреција им беше дозволена на земјите членки, па затоа Судот одлучил дека нема да ја примени својата проценка заради она што наводно за земјите членки е неморална активност, која законски се применува<sup>29</sup>. Случајот со *Janu* укажува на тоа дека на индивидуите им се дозволува да се вклучат во поширокиот спектар на економски активности и пак да се сметаат за самовработени.

Во Директивата 2004/38 се истакнува дека жителите на Унијата кои не се повеќе работници или самовработени лица ги задржуваат овие статуси доколку<sup>30</sup>:

- тие се привремено спречени да работат како резултат на болест или несреќен случај;
- тие се уредно пријавени како невработени лица кои ја загубиле работата не по своја волја, а претходно биле вработени повеќе од една година;
- тие уредно се пријавиле како невработени откако им завршил договорот на определено време кој траел пократко од една година, или откако станале невработени лица не по своја волја за време на првите 12 месеци и се пријавиле како лица кои бараат работа во соодветната служба за вработување со што ќе го задржат статусот на работник во период не пократок од шест месеци; или
- тие ќе започнат со професионална обука (но доколку лицето е невработено но не по своја волја, за да го задржи статусот на работник потребно е обуката да биде поврзана со претходната професија).

---

<sup>29</sup> Пара. 56 Сепак, судот неможел да се воздржи, а да не додаде: “Далеку од тоа дека проституцијата е забранета во сите земји-членки, таа се толерира, па дури и се регулира, кај повеќето од земјите-членки, особено кај засегнатата земја-членка (Холандија)” (пара. 57).

<sup>30</sup> Член 7 (3)

### 2.3 Обезбедување на услуги

Услугите (сервисите) е тешко да се разграничат од останатите активности и од останатите фундаментални слободи. Повеќето од самовработените луѓе се ангажирани во обезбедувањето услуги. Согласно со правото на избор на местото на живеење, луѓето можат да ги добиваат услугите под истите услови што ги подредува државата за своите граѓани. Со оглед на тоа, можни се различни ситуации во поглед на давањето на услуги, односно обезбедувачот на услуги кој живее во земјата од каде што потекнува, може да обезбедува услуги во земјата домаќин, но и да живее во земјата домаќин и да ја напушти истата штом ќе ги заврши активностите<sup>31</sup>.

Исто така, можат да се оспорат правилата одредени и во двете држави (член 49), државата домаќин (државата Б) и земјата од каде што потекнува (државата А) кои што го попречуваат одредувањето на услугите. Поголемиот број на случаи се однесуваат на бариерите во земјата домаќин (државата Б). На пример, во случајот *Van Binsbergen*, жител на Холандија го оспорил правилото на Холандија со кое се бара адвокатите прво да бидат етаблирани во Холандија, пред да можат да претставуваат лице во холандските судови. Така, на пример, Kortmann кој го претставувал Ван Бинсберген во холандскиот суд за социјална заштита за време на постапката се преселил од Холандија во Белгија при што не му било дозволено да го претставува овој клиент. Судот одлучил дека холандското правило во основа го прекршува членот 49.

### 2.4 Жители на Унијата

Слободното движење на сите категории на лица, и на економски неактивните, претставува дел од содржините на Договорот од Мастрих, кој воедно правото на слободно движење на работната сила го трансформира во фундаментално право на граѓаните на ЕУ. Договорот од Мастрих ја создаде институцијата *Европско*

---

<sup>31</sup> Со оваа судска практика се појасни дека членот 49 и 50 се применуваат во однос на корисниците на услугите. Ова не е релевантно за целта на оваа книга и подетално е разгледано кај Bernard *The Substantive Law of the EU> The Four Freedoms* (OUP, Ohrid, 2004) Ch. 13.

*државјанство* и го прокламира слободното движење како основен елемент на тоа државјанство. Според Договорот, секој граѓанин од било која земја членка е истовремено и државјанин на Европската унија. Државјанството на ЕУ конкретно значи четири вида специфични права за државјанинот:

- Да се движи, да патува и да престојува слободно во сите земји членки на ЕУ;
- Да гласа и да биде кандидат на локалните избори и на изборите за Европскиот Парламент во земјата членка на неговиот претстој,
- Да прима заштита од конзуларните и дипломатските претставништва од која било земја членка на територија на земјата што не е членка на ЕУ, ако неговата земја нема такви претставништва во таа земја;
- Да поднесе молба/жалба до ЕП или до Европскиот Омбудсман за правни работи.

Слободното движење на лица, на овој начин, од објективни карактеристики на внатрешниот пазар, стана „индивидуално право на секој државјанин на Европската унија за слободно движење и претстој во рамките на територијата на државата членка“. Меѓутоа, ставката која бара „почитување на ограничувањата и услови поставени од страна на овој договор и мерките за негово спроведување“, практично значи „враќање на одредбите кои постоеле и пред Договорот од Мастрих“ односно, кругот на корисници, содржината и ограничувањата на слободата на движењето не се променети. Слободното движење останува, како и пред воведувањето „државјанство на Унијата“, економски/материјално условено и ограничено право.

## **2.5 Европска служба за вработување – ЕУРЕС**

Со цел да се обезбеди ефикасно функционирање на заедничкиот пазар на работна сила, потребно е да се обезбеди работниците емигранти да располагаат со релевантни информации во врска со бројот и видот на работни места во ЕУ, како и потребните квалификации за извршување на работните обврски. За оваа задача е

одговорна Европската служба за вработување – ЕУРЕС, мрежа од околу 400 “Евросоветници“ од националните служби за вработување, работодавни организации, синдикати, регионални администрации и универзитети, лица кои бараат и нудат работа, на транснационално ниво<sup>32</sup>.

Суштината на ЕУРЕС мрежата е компјутеризирана база на податоци, која обезбедува информации за секој вид транснационална работа, како и информации за условите за живеење и работа во некоја од државите членки на ЕУ, почнувајќи од сместување, релевантните закони за склучување на работни договори, оданочување итн. ЕК обезбедува ефикасна координација на мрежата. ЕУРЕС и претставува служба за вработување на ниво на цела Европа, како и информатички сервис, кој врши советување и вработува лица кои бараат работа во Европската економска област. Покрај тоа, ЕУРЕС е и форум за испитување, односно оценување на оперативнo ниво, на сите прашања поврзани со можностите за вработување во Европа. Мрежата го поттикнува транснационалното вработување, како и можноста за стекнување други квалификации, и истата значително придонесува кон реализацијата на европскиот пазар на работна сила. Секоја година, повеќе од половина милион лица ги користат услугите на ЕУРЕС. Исто така, постои и интернет страница на серверот на *Europa*, кој претставува клучен извор на информации за лицата кои бараат вработување, во врска со условите за претстој и вработување во некоја од државите членки. Преку интернет страницата се овозможува пристап до базата на податоци на ЕУРЕС, односно пристап и информации за постоечките работни места и линкови до други корисни интернет страници на службите за вработување, кои учествуваат во мрежата.

Слободното движење не се однесува само на работниците, туку и на сите категории лица, граѓани на ЕУ. Тие можат слободно да се движат во било која земја членка и можат да ги остваруваат своите права и обврски без некакви ограничувања, благодарение на политиките на ЕУ кои ги донесе со цел да се олесни мобилноста на луѓето. Исто така големо влијание имаше и Судот на правдата, кој како помошен инструмент овозможи остраничување на пречките кои стоеја на патот на слободното движење и обезбеди интеграција на работниците и нивните семејства.

---

<sup>32</sup> Одлука 2003/8, OJ L 5, 10.01.2003.

### 3. ПРАВА ДОДЕЛЕНИ НА РАБОТНИЦИТЕ И НА ЧЛЕНОВИТЕ НА СЕМЕЈСТВОТО

#### 3.1 Право за заминување, влез и престој

Процедурата за користење на правото за краток престој (право на влез и престој до 3 месеци) и право на подолг период на престој од 3 месеци, пропишана е уште во 1986 година и се однесува на работниците, меѓутоа нејзините решенија се преземени и во останатите инструменти на секундарното законодавство кои се однесуваат и на други категории лица носители на право за слободно движење.

*Правото на краток престој* (право на влез и престој до 3 месеци) подразбира право на државјаните на државите членки да ги преминуваат внатрешните граници на ЕУ без формални ограничувања кои се предвидени за странци – државјани на трети земји, и право 3 месеци да се движат и да престојуваат во земјата домаќин на ист начин како и државјаните на земјата домаќин.

Врз основа на комунитарните прописи правото на краток престој конкретно подразбира право на државјаните на државите членки да ја напуштат државата на потекло само со поседување на документ за идентификација (лична карта)<sup>33</sup> и врз основа на истите документи и без условување со виза да престојува на територијата на земјата членка домаќин. Во период на престој до три месеци на територијата на земјата домаќин не постои потреба за дозвола за престој, туку имаат обврска само да го пријават својот престој до надлежните органи<sup>34</sup>.

Овие прописи не се применуваат на државјани на трети земји кои како членови на семејството на државјаниот на државата членка на ЕУ патуваат со него. Од нив може да се бара при влез на територијата на државата членка домаќин да поседуваат

---

<sup>33</sup> Лична карта или пасош со рок на важност од најмалку 5 години.

<sup>34</sup> Член 3 Директива на Советот 68/360, види и член 2 Директива на Советот 73/148, член 2/2 Директива на Советот 90/364, член 2/2 Директива на Советот 90/365, член 2/2 Директива на Советот 93/96.

виза за краток престој, но државата членка има обврска да им пружи потребна помош при издавање на овие исправи. За сите државјани на трети земји, државата членка применува национална регулатива за право на влез и престој на странците<sup>35</sup>. Предлог Директивата за право на слободно движење воведува новина која се однесува на продолжување на краткиот престој од 3 до 6 месеци.<sup>36</sup>

За разлика од правото за краток престој чие користење бара само поседување на идентификационен документ, користење на правото на престој подолг од 3 месеци бара поседување на дозвола за престој, за чие издавање мора да се задоволи одреден услов. Меѓутоа, како што нагласува Судот на правдата, дозволата за престој има чисто декларативно дејство, таа не овластува, туку прост документ кој известува за претходно постоечкото право, право пропишано со Договорот или, во одредени случаи, акти на секундарното законодавство, кое е, затоа, стекнато и без обзир на тоа дали надлежната власт на земјата домаќин издала дозвола за престој. Дозвола за престој сепак се бара како доказ дека лицето во прашање е носител на правото на престој подолг од 3 месеци. Изворни носители на ова право се државјани на државите членки, под услов, да се ангажирани во рентабилна активност во својство на вработен или самовработени лица, и тоа кога ќе патуваат во државата членка домаќин да можат работно да се ангажираат, или кога го завршиле својот работен однос во неа; притоа што правото трајно да останат на територијата на државата членка во која биле во работен однос, ова лицата го стекнуваат под услов:

- уште во времето на својот работен ангажман да се здобиле со правото на старосна пензија врз основа на законот на државта членка домаќин, најмалку 12

---

<sup>35</sup> Преглед на прописи за влез и престој на странци во националното законодавство на државите членки на ЕУ, види во: Milorad Ročkomanić, *Pravo na ulazak i boravak u pravu Evropske Unije* и во *Pravo Evropske Unije fizička i pravna lica op. Cit. Str. 57-56.*

<sup>36</sup> COM (2001) 257 final, article 5-6.

месеци, последните да се вработени во неа, и најмалку 3 година непрекинато да престојувале во неа<sup>37</sup>;

- барем две години непрекинато да престојуваа на територијата на државата членка домаќин, а прекилот на работната активност да е резултат на постоја неспособност за работа<sup>38</sup>;
- после 3 години работење и престој на територијата на една држава членка да се вработат на друга територија на држава членка, притоа задржувајќи го престојувалиштето на првата држава членка, во која по правило се враќаат секој ден ила барем еднаш неделно<sup>39</sup>.

Олеснителна околност за траен престој претставува поседувањето на доволно материјални средства, како и здравствено осигурување кое ќе ги покрива сите ризици во државата домаќин. За средства кои се оценети како доволни се сметаат сретствата утврдени ако износ поголем од најниското ниво на средства кое го дава домашната држава членка како социјално осигурување на своите државјани, земајќи ги во предвид личните околности на лицата. Доволните средства се износ поголем од минималната социјална пензија во домашната држава членка<sup>40</sup>.

Комунитарното право го признава правото на престој и на членовите на семејството на носителот на ова право, без обзир на нивното државјанство, со тоа што дефинирањето на членови на семејството не е едноставно. За членови на семејството на работникот кој го користи правото на престој во смисла на комунитарното право се

---

<sup>37</sup> Доколку националното право на државите членки не го признава правото на старосна пензија на одредени категории самовработени лица, се смета дека ова право го стекнале со 65 годишна возраст.

<sup>38</sup> Услов во поглед на должината на престојот не се поставува ако прекилот на работната способност е поради несреќа на работното место или професионална болест, се добива право на пензија, за кои институциите на земјата домаќин се потполно или делумно одговорни.

<sup>39</sup> Види член 2 од Одредбата на Комисијата бр. 1251/70, како и член 2 од Директивата на Советот 75/34.

<sup>40</sup> Види член 1/1 од Директивата на Советот бр.90/364, член 1/1 Директива 90/365 и член 1/1 Директива 93/96.

сметаат: неговиот брачен партнер и неговите малолетни потомци кои зависат од него, како и сите останати зависни роднини во нагорна линија и работникот и неговиот брачен партнер<sup>41</sup>. На ист начин се одредуваат и членовите на семејството на работникот пензиониран во земјата домаќин. Слично се дефинираат и членовите на семејството на самовработените лица и лица кои користат/даваат услуги<sup>42</sup>, членови на семејството на самовработеното лица кое користи право да остане на територијата на државата членка домаќин после завршувањето на работниот однос во таа држава членка<sup>43</sup>, и членови на семејството на лице со обезбедени “доволно средства“ и социјално осигурување<sup>44</sup>, додека дефинирањето на членови на семејството на студент е најрестриктивно<sup>45</sup>. Поседувањето на доволно средства и здравствено осигурување е и за членовите на семејството на изворниот ностел на правото како услов за користење на правото на престој. На државите членки им се препорачува да го олеснат користењето на ова право и на сите други лица кои зависат од изворниот носител на правото на престој или живеат со него под ист покрив во државата членка од која потекнуваат.

Како доказ за правото на престој, се издава дозвола за престој (residence permit) врз основа на документи со кои се докажува дека лицето ги исполнува пропишаните услови. Сите најпрво треба да поседуваат идентификациони документи со кои влегле на територијата на домашната држава членка. Работниците, самовработените лица и лицата кои користат/даваат услуги докажуваат по пат на сертификати кои одговараат за нивната ангажираност во рентабилната активност во членката домаќин<sup>46</sup>. Пензионерите, студентите и сите останати лица докажуваат дека поседуваат здравствено осигурување и доволно средства кои ќе обезбедат да не станат оптеретување на јавните фондови на членката домаќин, додека за студентите доволна е

---

<sup>41</sup> Член 10 од Одредбата на Комисијата бр.1612/68.

<sup>42</sup> Член 10 од Одредбата на Комисијата бр.1612/68

<sup>43</sup> Член 3 од Директивата на Советот бр. 75/34.

<sup>44</sup> Види член 1/2 од Директивата на Советот бр.90/365.

<sup>45</sup> Според член 1 од Директивата на Советот бр. 90/96, изведено право на слободното движење кое го уживаат брачните другари и потомците на студентите.

<sup>46</sup> Види член 4/3 од Директива на Советот бр. 68/360 и член 6 од Директивата на Советот бр. 73/148.



изјава за тоа, како и доказ за упис во одредена образовна институција<sup>47</sup>. Членовите на семејствата на овие лица поднесуваат документ издаден од надлежниот орган од државата од која потекнуваат со кој се докажува роднинска врска со изворниот носител на правото на престој и документ со кој се докажува дека се издржувани и зависни лица<sup>48</sup>.

За државјаните на трети земји кои се членови на семејството на изворниот носител на правото на престој се издава документ за престој со исто правно важење како и документот издаден на лица од кого зависат<sup>49</sup>.

Дозволата за престој важи 5 години после тоа автоматски се обновува, со тоа што после 2 години од лицата кои не се ангажирани во рентабилна активност може да се бара проверка и обновување на нејзината валидност. Прекинувањето на престојот кој не трае подолго од 6 месеци во континуитет или отсуство поради воена служба, не влијае врз важењето на дозволата. Од овие правила се иземени студентите и лица кои даваат/користат услуги, со оглед на тоа дека нивната дозвола на престој е ограничена на период додека трае студирањето, односно користењето/давањето услуги<sup>50</sup>.

Периодот на важност на дозволата за престој ограничена со времетраење на вработувањето – привремена дозвола за престој се издава и за работници ангажирани во друга држава членка од 3 месеци до една година, како и за сезонските работници кои се ангажирани подолго од три месеци<sup>51</sup>.

Право на престој се признава и без издавање на дозвола, со обврска лицето кое е во прашање да го пријави своето присуство кај надлежните органи на државата домаќин – работник за кого се очекува неговиот работен ангажман да не е повеќе од

---

<sup>47</sup> Види член 2/1 од Директива на Советот бр. 90/365, член 2/1 од Директивата на Советот бр. 90/364 и член 1 и 2 од Директивата на Советот бр. 93/96.

<sup>48</sup> Член 4/3 Директивата на Советот бр. 68/360, и член 4/3 Директивата на Советот бр. 73/148.

<sup>49</sup> Член 4/4 Директивата на Советот бр. 68/360, член 6 Директива на Советот 73/148, член 2 Директивата на Советот 73/148, член 2 Директивата на Советот бр 93/96, член 2/1 Директива на Советот бр. 90/365, член 2/1 Директива на Советот бр.90/364.

<sup>50</sup> Член 2 Директива на Советот бр. 93/96 и член 4/2 Директива на Советот бр. 73/148.

<sup>51</sup> Член 6/3 Директива на Советот бр. 68/360.

три месеци, одобрена од страна на работодавачот за тоа. Работникот кој престојува на територијата на една држава членка, а работи на територијата на друга членка, при што границите ги поминува секој ден или барем еднаш неделно, и сезонски работник кој има договор заверен кај државните власти на чија територија работи, издаваат специјални дозволи кои важат 5 години и автоматски се обновуваат<sup>52</sup>.

Што се однесува на работниците, нивната дозвола за престој не се отповикува на претанок на вработувањето или привремена неспособност за работа поради болест или несреќа при работа, или невработеност против волјата на лицето, но ако работникот против своја волја е невработен повеќе од 12 месеци, при обновувањето на дозволата за престој, таа може да му се ограничи на период не помал од 12 месеци<sup>53</sup>.

Предлог Директивата за правото на слободно движење ја генерализира и проширува дефиницијата за членовите на семејството. Под член на семејство се подразбира: брачен другар; невенчан партнер, доклку матичната држава членка ги третира невенчаните парови исто како и венчаните, и во однос со условите на националното законодавство; како и директните потомци и директните роднини во нагорна линија на државјаните на Унијата или неговиот брачен другар или невенчан партнер<sup>54</sup>.

Со тоа, Директивата за правото на слободно движење, дефинираните членови на семејството ќе ги унапреди како изворни носители на правото на престој под услов да се државјани на некоја држава членка т.е. државјани на Унијата. Значењето од ова унапредување е во тоа што правните последици по правото на престој нема да произведуваат смрт на државјанинот на ЕУ од кого членовите на семејството материјално зависат, под услов после неговата смрт да се вработат, или да поседуваат доволно средства и здравствено осигурување. Правото на престој останува изведено право за државјаните на трети земји кои се членови на семејството на државјаните на

---

<sup>52</sup> Член 8 Директива на Советот бр. 68/360. Слично решение е применето и за аналогни категории на самовработени лица види член 3/2 од Директивата на Советот бр. 73/148.

<sup>53</sup> Член 7 Директива на Советот бр. 68/360.

<sup>54</sup> COM (2001) 257 final, article 9, 12 and 13.

Унијата, но и тие во одредене мера се заштитени во случај на смрт или разделување од државјанинот на Унијата – изорен носител на правото.

Доколку се усвои Предлог Директивата за правото на слободно движење за изворните носители на правото на престој нема да биде потребно издавање на дозвола ниту за престој подолг од 6 месеци – ќе биде доволно само потврда дека престојот е пријавен кај надлежните власти (certificate of registration). Дозволата за престој останува обавезен документ за членовите на семејството на државјанинот на ЕУ кои не се државјани на државите членки.

За вработените и самовработените лица единствен услов за користење на правото на престој ќе биде и понатаму ангажираноста во рентабилна активност, која врз основа на Предлог Директивата за право на слободно движење, ќе се докажува единствено со изјава дадена со добра намера “*bona fide*” изјава. За оние кои не работат правото на престој првите четири години во држава членка домаќин ќе продолжи да зависи од поседувањето на доволно материјални средства и здравствено осигурување, што ќе се докажува со “*bona fide*” изјава, која може да се провери единствено ако лицето во прашање побара средства за социјална помош за лице без здравствено осигурување. Ова барање на Предлог Директивата за правото на слободно движење е толку олеснето со тоа што износот на доволно средства не го одредува Директивата и државата не може да го фиксира.

Предлог Директивата за правото на слободно движење воведува и нов концепт, право на постојан престој (right of permanent residence) после четири години континуиран и легален престој во државата домаќин, кога лицето во прашање повеќе не подлежи на услови и ограничувања за користење на правото на престој, практично тој се изедначува со државјаните на државата членка домаќин. Комисијата смета дека четири години се доволен период лицето да стане интегриран дел од заедницата во која живее, и ова право станува клучен елемент за социјалната кохезија во ЕУ.

### 3.2 Право на постојан престој во земјата домаќин

Работниците како и самовработените лица имаат право да останат во земјата членка и го задржуваат правото на постојан престој во три ситуации (Директива 2004/38):

- пензионирање на соодветната возраст или преку предвременно пензионирање, под претпоставка дека биле 12 месеци вработени<sup>55</sup> и престојувале во земјата домаќин во период од три години непрекинато;
- неспособност, под претпоставка дека тие престојувале повеќе од две години во земјата домаќин<sup>56</sup> и дека престанале да работат како резултат на некоја постојана неспособност; или
- граничарите, под претпоставка дека по три години постојана работа и престој во државата А, сега се вработени во некоја држава Б и го задржале правото на престој во државата А каде што и се враќаат секој ден или барем еднаш неделно по завршувањето на работното време.

Условите како што е должината на престојот нема да се применат доколку брачниот другар на работникот е државјанин на соодветната земја домаќин или го изгубил државјанството во земјата домаќин со склучување на брак. Според ова, одредбите од Директивата 2004/38 одат во прилог на работниците имигранти и самовработените лица повеќе отколку правата кои им се доделени на граѓаните на Унијата (каде што е потребен “петгодишен престој“).

Семејството на работникот/самовработеното лице има право на постојан престој во земјата домаќин во следниве две ситуации. Прво, доколку и членовите на

---

<sup>55</sup> Приодите на недоброволно невработување забележани од страна на редовната служба за вработување, периодите кога не работел не заради лични причини и отсуство од работа или прекин на работата заради болест или несреќен случај се сметаат како периоди на вработување- член 17 (1).

<sup>56</sup> Не постои услов за должината на престојот доколку неспособноста е резултат на несреќен случај од професионална природа или заболување со што работникот има право на пензија за што е одговорна или делумно одговорна соодветната државна институција.

семејството кои престојуваат со работникот/самовработеното лице имаат право да останат со него тогаш и тие имаат право на постојан престој, без разлика на националноста. И како второ, доколку работникот/самовработеното лице почине за време на работниот стаж без да стекне право на постојан престој и тоа: а) доколку работникот/самовработеното лице престојува во земјата домаќин две години по ред; б) или доколку смртта настапила како резултат на несреќен случај на работното место или преставува професионално заболување; в) или доколку брачниот другар што е жив го изгубил државјанството со склучување на бракот со работникот/самовработеното лице, тогаш членовите на семејството имаат право да останат во таа држава.

Во случајот *Givane* Судот покажал дека строго ќе се придружува до овие барања. Гаване е Португалец кој работел во Велика Британија како готвач три години пред да замине во Индија на 10 месеци. Тогаш се вратил во Велика Британија со својата сопруга и трите деца, но починал по неполни две години. Судот ја подржал одлуката на британските власти кои го отфрлија барањето на семејството Гаване за дозвола за неопределен престој врз основа на фактот што Гаване не ги исполнил условите (од членот 3 од Регулацијата 1251/70) во кои се барало да престојува во Велика Британија две години пред да почине, ова е спротивно на правото на семеен живот. Уште почуден е фактот што Судот ја искористил интеграцијата како аргумент за да го оправда исклучувањето на семејството на Гаване од Велика Британија. Односно, одлучил дека барањето за две годишен престој има за цел да воспостави значајна врска помеѓу земјата членка и работникот и неговото семејство и да обезбеди одредено ниво на нивна интеграција во општеството на соодветната држава.

Членовите на семејството исто така имаат право да си го задржат правото на постојан престој во земјата домаќин по смртта или по заминувањето на жителот на ЕУ (член 12 од Директивата 2004/39) или во случај на развод, поништувањето на бракот или прекилот на договорот за пријавеното партнерство (член 13). Во случај на смрт или патување на жител на ЕУ, членовите на семејството кои не се жители на ЕУ го задржуваат правото под претпоставка дека престојуваат во земјата домаќин барем една година пред да настапи смртта на жителот на ЕУ (член 12/2). Меѓутоа овој услов не се применува кај членовите на семејството кои се жители на ЕУ (член 12/1) затоа што тие имаат право на постојан престој врз основа на своите права. Во случај на развод или

слично, членовите на семејството кои се жители на трети земји не го губат правото на престој кога:

- пред разводот на бракот или регистрираното партнерство траело барем три години во кои се вклучени и една година престој во земјата домаќин;
- преку договор помеѓу брачните другари или партнери преку судска одлука, брачниот другар или партнер кој е жител на трета земја да има старателство над децата на жителот на Унијата;
- ова е загарантирано заради одредени потешки околности, како што е жртва на семејно насилство додека траел брако или пријавеното партнерство или
- преку договор помеѓу брачните другари или партнери или преку судска одлука, брачниот другар или партнер кој е жител на трета земја има право да се глада со малолетното дете под претпоставка дека Судот одлучил дека гледањето со детето мора да биде во земјата домаќин и тоа толку колку што е потребно (член 13/2).

Овие услови не се применуваат кога членовите на семејството се жители на земјата членка (член 13/1). Оваа одредба се вклучи со цел да овозможи “одредена законска заштита за луѓето чии права за престој зависат од семејните односи уредени со брак и кои според тоа можат да бидат условени со закани за развод“.

Пред да се стекне правото на постојан престој, членовите на семејството мора да бидат вработени, самовработени лица, студенти, да имаат независни средства или да бидат членови на семејство на лице кое е дел од трите горенаведени категории. Во случај членовите на семејството да се жители на трети земји, тие ќе се стекнат со право на постојан престој откако законски ќе престојуваат во земјата домаќин пет последователни години (член 18).

Денес, граѓаните на ЕУ без никаков проблем можат да ја напуштат својата земја и да патуваат во друга земја членка само со поседување на лична карта, како и без условување со виза, меѓутоа ова не се однесува на државјаните на трети земји. Во период на престој до три месеци на територијата на земјата домаќин не постои потреба за дозвола за престој, туку имаат обврска само да го пријават својот престој до

надлежните органи. За разлика од правото за краток престој чие користење бара само поседување на идентификационен документ, користење на правото на престој подолг од 3 месеци бара поседување на дозвола за престој, за чие издавање треба да се задоволи одреден услов. Работникот има право да си го задржи правото на постојан престој во државата домаќин, доколку се стекнал со старосна пензија уште во време кога работел во државата домаќин, да поседува доволно материјални средства, како и здравствено осигурување кое ќе ги покрива сите ризици во државата домаќин. Меѓутоа и членовите на семејството исто така имаат право да си го задржат правото на постојан престој во земјата домаќин по смртта или по заминувањето на жителот на ЕУ или во случај на развод, поништувањето на бракот или прекинот на договорот за пријавеното партнерство.

#### 4. СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Еден од факторите кој што влијаеше врз одлуката на работниците дали да емигрираат во друга држава членка се однесуваше на грижата за социјалната заштита, бидејќи постоеше отсуство на еден заеднички систем на социјална заштита во ЕУ, па поради тоа работниците ризикуваа со напуштањето на матичната држава дека можеби ќе ги изгубат бенефициите кои ги стекнале во соодветната држава членка. ЕУ правеше напори да се надмине овој проблем фокусирајќи се на координација на националното законодавство<sup>57</sup> кое се јавуваше како бариера за остварувањето на правото за слободно движење. Со текот на времето оваа област од законодавството стана особено комплексна. Комплексноста е усложнета со фактот што некои од бенефициите кои се дел од социјалната заштита сега се опфатени со барањето, емигрантите и нивните семејства да ги имаат истите права во однос на социјалните поволности (член7(2) од Регулацијата 1612/68).

Во ова поглавје ќе се разгледува личниот домен на Регулацијата 1408/71, како и видот на бенефициите кои се определени со неа, а се однесуваат на лицата кои се селат низ државите членки. Фокусот е на принципите на Заедницата во однос на социјалната безбедност. Голема улога во интерпретацијата на овие принципи има Судот<sup>58</sup> кои понатаму ќе ги разработиме.

Законодавството на Заедницата прави разлика помеѓу социјалната заштита, социјалната помош и мешаните бенефиции. На самиот почеток, социјалната заштита беше заснована на идеите за социјалното осигурување во случај на појава на ризични ситуации на работното место, боледување, невработеност и несреќни случаи на работното место. Како дополнување, ваквото осигурување ги опфати и “животните ризици“ кои навверојатно се појавуваат како раѓање на деца, пензионирање и потребите

---

<sup>57</sup> Спореди со членот 137(3) ја овластува Комисијата да ги објави минималните стандарди Директивите за “социјалната заштита и социјалната заштита на работниците“. Основата на овој нов Договор не се одликува со потребата Директивите да се поврзат само со координацијата иако е обврската за барањето за јавното гласање ќе ја ограничи примената.

<sup>58</sup> Види го случајот 63/76 *Inzirello against Caisse d’allocations familiales de l’arrondissement de Lyon*(1976) ECR 2057; случајот 50/70 *Caisse de pension des Employees Privés против Massonet* (1975) ECR 1473, пара.9.



на брачните другари по смртта на оној кој носел леб. Доколку се платени придонесите (во Велика Британија преку државното осигурување) личноста ќе има право на бенефициите доколку се случи некоја одредена ризична ситуација без примена на некои средства за да се провери.

Спротивно на ова, во случајот со социјалната помош постои подискрециона процедура и е потребна одлука на овластено лице за стабилноста на лицето кое побарало поддршка. Разликата е прилично нејасна, прво затоа што социјалната помош имаше тенденција да стане прашање за право, а не на дискусија, и второ затоа што товарот за финансирањето на социјалното осигурување резултираше со потреба за проверка на средствата, дури и за некои бенефиции кои се дел од осигурувањето. Од неодамна се појави и третиот вид на бенефиции, мешани бенефиции кои што ги прикажаа аспектите и на социјалното осигурување и на социјалната помош.

Формата на социјалното осигурување е прикажано преку признавањето на социјалниот ризик (на пример за страдањето при повреда или заболување кое што може да резултира со постојана попреченост) и бенефициите кои што може да се исплатат како право за оние кои ги остваруваат строго дефинираните услови без да се направи некоја проверка. Од друга страна бенефицијата не зависи од исплатата на придонесите и за многу корисници бенефициите претставуваат средства за издржување<sup>59</sup>. Оваа Регулатива се применува врз сите законодавства кои се поврзуваат со бенефициите на социјалната заштита, а тоа се: бенефиции за боледување или трудничко отсуство<sup>60</sup>; бенефиции за хендикепираност; бенефиции за старост; бенефиции за преживеаните; бенефиции во однос на несреќните случаи на работно место или професионални заболувања; грантови за посмртнина; бенефиции за семејството.

Ќе ги разгледаме двете бенефиции кои се најблиску поврзани со вработувањето т.н “краткорочни“ бенефиции: бенефициите за боледувањето и трудничкото отсуство и бенефициите за невработеност.

---

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Рег.883/2004 ги добива бенефициите за татковството и бенефициите за пред пензионирање.

(а) Бенефициите за боледување и трудничко отсуство за работниците емигранти

Регулативата која се однесува на социјалната заштита е особено детална затоа што основното правило е дека компетентната држава каде што е вработен работникот може да направи проблеми доколку работникот и неговото/нејзиното семејство се лица кои имаат право да престојуваат во друга држава. За да може подобро да се разбере содржината на Регулативата ќе ги разгледаме двете ситуации, каде што Судот на правдата го дал своето мислење односно пресудил.

Во првата ситуација, станува збор за работник емигрант кој престојува и работи во земја членка А (компетентната држава)<sup>61</sup> и тој во таа земја членка А се разболува и бара од истата земја членка (компетентната држава), според принципот на еднаквост тој/таа да ги добие истите бенефиции според исти услови како и жителите на компетентната држава.<sup>62</sup> Принципот на акумулирање (според член 18 (чл. 17 од Регулативата 883/2004) се применува таму каде што доделувањето на бенефициите е условено со завршување на период на осигурување, така што компетентната институција (државата А) ќе ги земе во предвид сите периоди на осигурување, вработување или престој според законодавството на која и да било земја членка како да се периоди кои се реализирале според своето законодавство<sup>63</sup>.

Втора ситуација е каде што работникот емигрант има постојано место на живеење во една земја членка (државата Б) и се разболува, но работи во земјата членка А (компетентната држава)<sup>64</sup>, бенефициите кој тој/таа ги бара се доделуваат во форма на повластици во земјата на престој (држава Б, дури и ако корисникот е дел од системот на социјална заштита на друга земја членка). Овие бенефиции во форма на повластици се доделуваат во името на компетентната институција во државата А од страна на институција од местото на престојување (државата Б “во согласност со одредбите на

---

<sup>61</sup> Компетентна држава (член 1 (q)) е државата каде што лицето е осигурано, според членот 13 тоа е државата каде што работи лицето. Компетентна институција (член 1 (o)) е институцијата за социјална заштита каде што е осигуран работникот.

<sup>62</sup> Случај 1/78 *Kenny* (1978) ECR 1489.

<sup>63</sup> Член 18/1.

<sup>64</sup> Истите правила се применуваат и на семејството на работникот (чл.19(2) ).

законодавството на таа институција како да се таму осигурани“). Спротивно на ова бенефициите во форма на кеш се одредуваат преку компетентната институција во државата А, но може да се одредат и преку институцијата од местото на престој во име на компетентната институција доколку се согласат страните.

Судот одлучил дека во бенефиции во форма на повластици спаѓаат и здравствените и социјалните услуги, како и кеш исплатите за надокнадување на трошоците на оние услуги за кои корисникот веќе платил. Кеш бенефициите од друга страна пак, се бенефициите кои се доделуваат за компензација на губењето на заработката<sup>65</sup>. Овие правила се применуваат кај оние кои имаат постојано место на живеење, имено оние кои имаат постојано место на живеење во земјата Б, а кои привремено живеат и работат во државата А и кај оние кои ја напуштиле државата А и се стекнале со постојано место на живеење во државата Б, но кои сепуште се предмет на законодавството во државата А<sup>66</sup>.

#### (б) Бенефициите за невработеност

Принципот на акумулација е ограничен на земјата во која лицето кое бара го имало “последното“ вработување или осигурување. Според ова како што укажува *White*, Британецот кој што живее и работи во Германија и кој станал невработен во Германија не може да се врати во Велика Британија и да бара да му се додели додаток за невработено лице врз основа на придонесите од социјалната шема на Германија затоа што неговото/најзиното последно осигурување не било во Велика Британија<sup>67</sup>. За подетално објаснување на овој принцип ќе разгледаме неколку ситуации. Прво, доколку државата А ја засновува својата пресметка на бенефициите врз основа на заработувачката одредува дека мора да се земе во предвид и сумата која ја добива невработеното лице за време на неговото последно вработување на територијата на државата А. Доколку невработувањето траело помалку од четири недели цифрата која се користи за вообичаените заработки во државата А за вработување е еднаква или

---

<sup>65</sup> Види го случајот 61/65 *Vaasen* (1966) ECR 261.

<sup>66</sup> Случај C-215/90 Chief Adjudication Officer against Twomey (1992) ECR I-1823.

<sup>67</sup> *White*, погоре бр.299,86.

слична на платата од последното вработување на личноста во земјата членка од каде што доаѓа. Земјите членки чие што законодавство ја одредува сумата за бенефициите ќе се разликува за семејството на лицето за кое станува збор, односно ќе ги земе во предвид членовите на семејството кои престојуваат на територија на друга земја како тие да престојуваат на територијата на компетентната земја (член 68 (2) од Регулацијата 1408/71).

Втората ситуација е кога работникот станува невработено лице во држава А (компетентна држава) и доколку побара работа во државата Б каде што тој/таа никогаш не биле вработени. Па така, лицата кои бараат работа ќе ги уживаат ограничените права за пренос на бенефициите за невработеност и тоа за време на нивниот престој под претпоставка дека исполнуваат одредени услови: пред да ја напуштат компетентната држава (земјата членка А) тие мора да се пријават во агенцијата за вработување; мора да бидат достапни за вработување во земјата членка А барем четири недели откако останале без работа; можат да ги користат сите можности за вработување од земјата членка А откако ќе помине периодот на достапност за вработување од четири недели, во земјата членка Б (земјата членка домаќин). Тогаш може да добијат бенефиции од властите на земјата членка Б, кои се исплаќаат во име на земјата членка А и според ставките на земјата членка А, но исплатени од властите во државата каде што било последното вработување државата А, освен ако државата А не го отфрли тоа<sup>68</sup>. Овие бенефиции мора да се надополнат од властите на земјата каде што невработеното лице последен пат работело (земјата членка А) освен ако државата која ги плаќа, земјата членка Б не го одрече сето тоа<sup>69</sup>. На невработените лица им се доделуваат бенефиции за три месеци од датата кога ја напуштаат земјата членка А, под претпоставка дека не добиваат бенефиции подолги отколку тие што ќе им се доделат доколку мора да останат во државата А. Доколку се вратат во компетентната држава (државата А) во периодот од три месеци тие го задржуваат правото на тие бенефиции во таа држава. Меѓутоа ако не се реализира ова, ќе се изгубат сите права на бенефиции. Сепак, губењето е повеќе опционо за земјите членки, отколку што е

---

<sup>68</sup> Член 70.

<sup>69</sup> Член 70 (1) и (3).

задолжително како прапање кое е дел од законодавството на Заедницата (Директива 883/2004). Така на пример, X кој што е Британец и ја изгубил својата работа во Велика Британија може да ја напушти државата и да оди во Франција да побара вработување. На крајот од тримесечниот период X не може да ја напушти Франција и да оди да побара вработување во Шпанија пред да се вработи прво во Франција. Во замена X може да оди во Франција на два месеца или на еден во Шпанија. Бенефициите за невработеност се одредуваат од институцијата на државата Б (член 70). Според ова, доколку X отишол во Франција на еден месец и се вратил во Велика Британија тој нема право да бара дозвола повторно да оди во странство на период од три месеци. Овие правила не се применуваат доколку невработеното лице никогаш не било вработено или никогаш не било третирано како невработено лице според националниот закон.

Третата ситуација опфатена со Регулативата е кога работникот кој за време на неговото/нејзиното вработување бил/а вработен/а во државата А (компетентната држава) пред да стане невработен, но престојувал во државата Б. Што се однесува до граничарите, доколку тие се “делумно невработени или со повремени прекини“ тие мора да бидат достапни за сервисите за вработување во компетентната држава (држава А) и да побараат додаток за невработеност како да престојуваат таму<sup>70</sup>. Спротивно на ова, граничарот кој е “целосно невработен“ има право на бенефиции во земјата каде што престојува иако е предмет на државното законодавство во државата каде што работел. Што се однесува до другите работници, целосно невработените лица можат да изберат дали бенефициите за невработените лица да им се исплатат во земјата каде што биле последен пат вработени ( државата А) или во земјата каде што престојуваат (државата Б)<sup>71</sup>. Делумно невработените работници или со повремени прекини, спротивно на гореспоменатото и кои се достапни за работа на територијата на компетентната држава (држава А) ќе добиваат бенефиции за невработеност во согласност со одредбите на законодавството на компетентната држава како лицата да престојуваат во таа држава. Доколку лицето има право да добие бенефиции во компетентната држава (држава А) се суспендираат индивидуалните права за бенефиции во државата каде што престојува лицето (држава Б), (член 72 (2)).

---

<sup>70</sup> Член 71 (1) (a) (i).

<sup>71</sup> Член 71 (1) (b).

Врз основа на донесените Регулативи и Директиви може да заклучиме дека ЕУ е подготвена да ги охрабри луѓето да се преселат во другите земји членки за да побараат работа. Доколку работникот емигрант престојувал и доколку неговото последно работно место и осигурување му е во државата А (компетентната држава), каде што сега се води како невработен во државата А, има право да бара од неа да се примени принципот на акумулација. Според ова, доколку соодветното законодавство ги додели бенефициите врз основа на исполнување на условот за соодветните периоди на осигурување, компетентната институција во државата А мора да ги земе во предвид и периодите на осигурување во која и да било друга земја членка, кои би се сметале како периоди на плаќање на осигурувањето кај неа според нејзиното законодавство или доколку соодветното законодавство ги додели бенефициите врз основа на исполнување на условот за соодветните периоди на осигурување, периодите на вработување или осигурување во која и да било друга земја членка, мора да се земат во предвид како периоди на вработување според сопственото законодавство.

Со помош на Регулативата 1408/71, како и видот на бенефициите кои се определени со неа, работниците повеќе не стравуваат дека со напуштањето на матичната држава и преселувањето во државата домаќин, можат да ги изгубат своите бенефиции. Видовме, дека Судот на правдата имаше големо влијание преку решавањето на споровите, односно со неговата судска практика, врз подготовката и прилагодувањето на заедничкото законодавство на земјите членки, т.е. заштита на правата на работниците емигранти и нивните семејства. Така работниците потполно ги уживаат своите права како и жителите на земјата домаќин.

## 5. ПРИСТАП ДО ВРАБОТУВАЊЕТО И ЕДНАКОВ ТРЕТМАН

Државјаните на државите членки имаат право, во согласност со законските и подзаконските прописи и административни мерки на земјата домаќин и без дискриминација од која произлегуваат конкурси за работа, да прифатат и вршат некоја активност како вработени лица<sup>72</sup>. Државите членки не треба да применуваат законски и подзаконски прописи, како и административни мерки со кои се ограничува понудата и побарувачката за вработување; или правото на странските државјани за вработување и вршење на работа се условува со услови кои не важат за државјаните на земјата домаќин; или кои имаат исклучително или главна цел да ги “одадечат“ странските државјани од понудената работа<sup>73</sup>; или кои го ограничуваат процентот на вработување на странски државјани<sup>74</sup>. Државјаните на други држави членки треба да имаат право на иста помош од службите за вработување како и државјаните на земјата домаќин. Нивното вработување не треба да се условува со медицински, професионални или други критериуми кои претставуваат дискриминација по основ на државјанство<sup>75</sup>.

Низ повеќето одредби се пропишува еднаков третман на државјаните на други држави членки во однос на вршењето на работа: се забранува дискриминација по основ на државјанство во поглед на условите за работа и посебно во поглед на плаќањето, отказ на работа и повторно вработување, затоа се пропишува дека работникот кој е државјанин на друга држава членка треба да ги ужива истите социјални и приходни поволности како државјаните на земјата домаќин, како и истите права во поглед на професионалната обука, стручните школи и центрите за преквалификација. Секоја

---

<sup>72</sup> Член 1 и 2 од Регулацијата на Советот бр. 1612/68.

<sup>73</sup> Член 3. Ова се однесува на националните прописи кои на странците како услов за работа им поставуваат познавање на јазик, а кои произлегуваат од природата на работата. Посебно е забрането: пропишување на специјални процедури за конкурирање за работа на странски државјани, ограничување на објавување на слободни работни места во медиумите или поинакво условување од она кое се применува на домашните државјани.

<sup>74</sup> Член 4. Ако постои процентуално ограничување на работници за одредена работа, државјаните на други држави членки ќе се третираат како државјани на земјата домаќин.

<sup>75</sup> Член 5 – 6. Притоа стручниот тест со кој се условуваат и домашните државјани не се смета за дискриминација.

клаузула од колективниот или индивидуалниот договор, или било каква регулатива за условите за вработување, вршење работа, плаќање или други услови за работа или отказ од работа, треба да поништи доколку се воспостават или овластат дискриминаторски услови во однос на работниците кои се државјани на други држави членки. Еднаков третман на државјаните на други држави членки е пропишан и во однос на членството во синдикални организации и користење на правата кои произлегуваат од тоа членство, вклучувајќи го и правото на глас во таа организација<sup>76</sup>.

Работниците државјани на други држави членки имаат исти права и бенефиции како и државјаните на земјата домаќин во однос на стамбеното прашање, конкурирање на стамбена листа за добивање на стан и право на сопствен стан. Децата на работниците, или лице кое било работник во земјата домаќин, доколку има престој во неа, имаат право да одат на училиште, како и на занаетчиска или професионална обука, под исти услови како и државјаните на земјата домаќин<sup>77</sup>.

Исто така воспоставен е Централен сервис за вработување и за евидентирање на состојбата на (не)вработени, каде што ќе се предлагаат модалитети за соработка со Техничкиот комитет (Technical Committee) и Европската канцеларија за координација (European Coordination Office) за да може да се разменуваат информации за работните и животните услови, како и за планирање на акции во оваа област, и да се предвидуваат и механизми за евиденција на вработени и слободни места и мерки за рамнотежа на пазарот на труд итн<sup>78</sup>.

Во продолжение на договорот предвидени се надлежности од областа на социјалното осигурување на работниците кои го користат правото на слободно движење, и да се воспостави надлежност на посебен систем кој на работниците ќе им обезбеди собирање на работниот стаж остварен според прописите на различните држави членки и подеднаква можност да ги уживаат правата од работниот однос за сите лица кои живаат на териториите на државите членки (член 51 од Римскиот Договор, денешен член 42/2), додека пак Советот ја усвои Регулативата бр. 1408/71 со

---

<sup>76</sup> Член 7-8. Државјани на други држави членки имаат право и да конкурираат за претседател на органот на работници.

<sup>77</sup> Член 9 и 12.

<sup>78</sup> Член 13-21.



цел примена на шемата за социјално осигурување на работниците и самовработените лица, во која се предвидува „решавање на сите можни проблеми кои можат да се појават кај циркулацијата на луѓе во сите значајни области од социјалното осигурување, како што се болест, инвалидност, мајчинство, несреќа на работа, професионална болест, старосна и боречка пензија, надоместок за невработеност, семејни примања и бенефиции“. Наведените прописи во случај на преселување од една во друга држава членка решаваат прашања на судир на закони, се избегнува душло плаќање на придонеси, се обезбедува еднаков третман на работниците емигранти и се обезбедува задржување на стекнатите права при премин во различни земји членки“<sup>79</sup>.

Овие прописи за слободното движење на работниците и укинувањето на препреките кои ги воспоставија заедничкиот пазар на работната сила, претставуваат „почетна фаза на развојот на комунитарното социјално право“<sup>80</sup>. Корпусот на социјални права денес широко преминува на слободното движење. Во меѓувреме донесена низ акти од овие области, а најважна пресвртница во формулирање на социјалната политика на Унијата, е Повелбата за фундаментални социјални права на работниците која ги синтетизира сите досегашни документи на ЕУ посветени на социјалната политика.

Посебен статус во поглед на економските и социјалните содржини на правото на слободното движење имаат државјаните на трети земји. Оние државјани на трети земји кои се со изворниот носител на правото на слободното движење патуваат со него во земјата домаќин или го придружуваат во престојот, имаат право и на работно ангажирање во земјата членка домаќин<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> Според: Branko Rakić, „Četiri velike slobode u pravu Evropske Unije“, u: „Pravo Evropske Unije“, op.cit., str 32.

<sup>80</sup> Branko Lubarda, „Radnopravni položaj u pravu EU, u: „Pravo EU ' fizička i pravna lica“, op.cit., str.104.

<sup>81</sup> Член 11 од Регулативата на Советот.бр. 1612/68, член 2/2 Директива на Советот бр.93/96, член 2/2 Директива на Советот бр.90/364 и член 2/2 Директива на Советот бр.90/365.

## 5.1 Еднаков третман во однос на пристапот до работното место

Секој жител на земјата членка има право да започне активност насочена кон вработувањето и да продолжи со таква активност во друга земја членка уживајќи ги истите права како и жителите на земјата членка домаќин (член 1 од Регулацијата 1612/68). Работникот може да склучи договор за вработување во согласност со законите на земјата домаќин. Не е дозволена никаква одредба која може да ги дискриминира странските државјани или да ги спречува<sup>82</sup>. Исто така, оваа Регулација забранува секаков вид на дискриминација без разлика дали да станува збор за директна или индиректна дискриминација, каде подолу во текстот подетално е објаснето нивното значење.

### а) Директна Дискриминација

Директна дискриминација претставува кога работникот емигрант се третира на непогоден начин од работникот жител на земјата членка домаќин. Ова беше случај со италијанскиот закон во случајот *Европската Комисијата против Италија* кој што определуваше дека работата во приватно обезбедување може да се реализира од италијанска фирма за обезбедување која вработува само жители на Италија, како и правилото “3+2“ во случајот *Bosman* според кое во фудбалските клубови не може да играат повеќе од тројца странски играчи и двајца “натурализирани“ играчи на еден натпревар, исто така тоа преставуваше директна дискриминација. Судот се повикал на принципот на недискриминација и одлучил применетиот принцип во конзулатите кои се дел од регулативите за спортските асоцијации кои што ги ограничуваат правата на жителите на другите земји членки, да учествуваат како професионални играчи во фудбалските натпревари. Предложил дека е ирелевантен фактот што клаузулите не се однесуваат на вработувањето на овие играчи, за кои нема ограничување. Одлучено е дека досегашното учество во официјалните натпревари е од особено значење за професионалниот играч, правилото кое што го ограничуваше учеството сосема јасно ги

---

<sup>82</sup> Член 3 (1). Некои примери кои се набројани во член 3 (2) се: определување на специјална процедура за најмување на странци, ограничување на објавата на слободни работни места во печатот и наметнување на дополнителни барања за лицата кои се пријавуваат и кои се жители на останатите земји-членки, почнувајќи од соодветноста за вработување па се до услови за пријавување во службите за вработување.

ограничуваше можностите за вработување за соодветниот играч. Од овие директни дискриминаторни мерки може да се заштити само преку повикување на брзите отстапки определени со Договорот или второстепеното законодавство.

Регулативата самата идентификува и се обидува да ги елиминира останатите директни дискриминаторни бариери за пристапот до вработувањето, како на пример националните одредби кои што го ограничуваат по број или по процент вработувањето на странците, не се применуваат врз жителите на земји членки, таков беше случајот *Европската Комисија против Франција*, каде што според француското правило се бара сооднос од тројца Французи во однос на еден странец морнар на еден трговски брод. Меѓутоа доколку постои барање преземањето да е предмет на минимален процент на национални работници кои се вработени, тогаш и жителите на останатите земји членки се сметаат за национални работници. Но вклучувањето и најмувањето на работникот не мора да зависи од здравствениот, професионалниот или кој било друг критериум кој е дискриминирачки врз основа на националноста. Сепак му се дозволува на работодавачот да побара од работникот емигрант да полага професионален тест кога му нуди вработување.

#### б) Индиректна дискриминација

Барањата за услуга честопати се сметаат за индиректно дискриминаторни. Ова може да се види и во случајот *Scholz*<sup>83</sup>, каде што Германка се пријавила за работа во Италија. Одборот за избор одбил да го земе во предвид нејзиното претходно вработување во Германија, бидејќи добро не го познавала нивниот јазик. Судот открил дека ова претставува неоправдана индиректна дискриминација. Барањата за познавањето на јазикот исто така се сметаат за индиректно дискриминаторни, но најчесто тие можат да бидат оправдани. Меѓутоа, принципот на еднаков третман не се применува во однос на “условите кои бараат познавање на јазикот заради природата на работното место кое треба да се пополни“ (член 3 (1) параграф 2 од Регулативата 1612/68). На оваа одредба се потпре и Ирската влада во случајот *Groener*<sup>84</sup> во однос на

---

<sup>83</sup> Случај С – 419/92 *Scholz against Opera Universitaria di Cagliari and Cinzia porcedda* (1994) ECR I – 550.

<sup>84</sup> Случај 379/87 *Гроенер против Министерот за образование* (1989) ECR 3967.

Холанѓанката која што била одбиена да ја добие позицијата на постојано вработена на колеџот за дизајн во Даблин, каде што и предавала, само заради фактот што не зборувала Келтски. И покрај фактот што не требало да го користи Келтскиот јазик за нејзината работа, судот го поддржал барањето за познавањето на јазикот затоа што тоа претставувало барање кое е дел од владината стратегија за промоција на користењето на Ирскиот јазик и како средство за изразување на националната култура и идентитет. Одлучил дека заради фактот што образованието е значајно за имплементација на ваквата политика, заедно со наставниците да го познаваат ирскиот јазик е во согласност со членот 3 (1), под претпоставка дека нивото знаење не е диспропорционално во однос на целта која се следи. Сепак, судот додал дека ирската влада не може да бара познавањето на јазикот да мора да се стекне во Ирска. Но, во случајот на *Angonese* овој дел е нагласен.

Случајот *Angonese* се однесува на барањето на банката која функционира во Bolzano (провинција во Италија каде што се зборува италијански и германски јазик) дека при отворањето на нови работни места потребно е исполнување на условот да се поседува сертификат за познавање на двата јазика. Но овој сертификат можел да се добие само во Болзано, па така Ангонесе, жител на Италија кој што студирал во Австрија не бил во можност да конкурира за работно место во банката затоа што немал сертификат од Болзано, и покрај тоа што доставил други докази за познавање на двата јазика. Судот открил дека правилото е индиректно дискриминирано<sup>85</sup> и покрај фактот што ова барање влијаело и врз италијанските жители кои живееле во другите делови на Италија како и жителите на другите земји членки. Се вели дека заради фактот што мнозинството од жителите на провинцијата Болзано биле Италијанци, барањето да се поседува сертификат ги стави во неповолна положба жителите на другите земји членки доколку се споредат со жителите на провинцијата, сето ова го отежна самиот процес на вработување, дури стана невозможно за нив да добијат работа во Болзано, со што тоа претставува индиректна дискриминација.

---

<sup>85</sup> Судот сметал дека “ со цел една мерка да се третира како дискриминаторна врз основа на националноста, не е потребно мерката да има влијание и да биде поволна за сите работници од една националност или пак неповолна само за работниците кои се жители на друга земја-членка.

Меѓутоа, индиректната дискриминација ги вклучува остранивањата на барањата кои што иако во основа се јасно неутрални во однос на националноста, сепак имаат големо влијание, или пак наметнуваат големо влијание врз жителите на други земји членки, или пак влијаат врз попречувањето на слободното движење на лицата. Според ова индиректната дискриминација се фокусира на влијанието на мерката. Одредбите кои се воспоставени со националниот закон нема да се применуваат таму каде што “и покрај примената на независноста на државјанството, нивната ексклузивна или клучна цел, или влијание е да ги попречат жителите на останатите земји членки да се пријават на конкурсот за работното место (член3 (1) од Регулативата 1612/68)<sup>86</sup>.

## **5.2 Еднаков третман за време на процесот за вработување**

### **а) Еднаков третман во однос на прописите и условите за вработување**

Поголемиот дел од судската практика се однесува на индиректно дискриминаторните мерки. На пример во случајот *Allue and Coonan* италијанскиот закон го ограничи траењето на договорите за вработување на асистентите по странски јазик, без да го наметне истото ограничување за останатите работници само затоа што 25% од асистентите по странски јазик беа Италијанци, во основа овој закон се однесува само на жителите на останатите земји членки. Овој закон бил индиректно дискриминирачки и не можел да се оправда.

Барањата за услуги можат да бидат индиректно дискриминирачки, на пример во случајот *Ugliola*<sup>87</sup> германскиот закон определува дека работодавачот мора да го земе во предвид периодот за извршување на воената обврска во Германија кога се пресметува периодот на извршување на услугите за да се изврши исплата за истите, или пак при исплата на бенифициите, иако ова барање не се земаше предвид при извршувањето на воената обврска реализирана во другите земји членки. Судот открил дека правилото е индиректно дискриминирачко затоа што имало поголемо влијание врз лицата кои не

---

<sup>86</sup> OJ SE (1968) L 257/2/475

<sup>87</sup> Случај 15/69 *Wurtembergische Milchverwertung Sudmilch AG against Ugliola* (1969) ECR 363.

беа Германци и кои работеа во Германија и кои ја реализирале воената обврска во својата земја од каде што потекнуваат. Слично на ова и во случајот *Schoning – Kougebetopoulou* судот открил дека колективниот договор (БАТ) кој се однесува на промоцијата врз основа на функцијата не ја зема во предвид услугата која е реализирана во друга земја членка и во суштина “јасно работи“ на штета на работниците емигранти (со што се прекрпува членот 39).

Додека пак последователно на ова, во случајот *Kobler* судот го напуштил дискриминаторниот модел во замена за пристапот со попречување/препрека во случајот кој се однесуваше на посебниот додаток за работниот стаж доделен од Австрија на професорите кои работеле 15 години во австрискиот универзитет. Таквиот режим сосема јасно “ја спречува слободата на движење на работниците, затоа што режимот функционираше за да им наштети на работниците емигранти кои биле жители на други земји членки, и второ ја попречува слободата на движење на работниците која што се воспостави во Австрија преку обесхрабрување да ја напуштат својата земја за да работат во друга земја членка со тоа што тој период на искуство не се земал во предвид кога се враќале во Австрија. Па со ова, мерката “најверојатно ќе преставува препрека кон слободата на движењето на работниците.

Барањата за престој исто така преставуваат индиректна дискриминација. Па така во случајот *Clean Car*<sup>88</sup> судот открива дека австриското правило кое бара бизнис менаџерите да бидат жители на Австрија, пред да добијат право да работат во Виена, преставува дискриминација со што се попречува слободата на движење на работниците. Тој забележал дека правилото е одговорно затоа што во главно ги спречува жителите на другите земји членки да работат, бидејќи поголемиот број од лицата кои немале дозвола за престој биле странци. Доколку мерката е индиректно дискриминирана, тогаш товарот се префрла врз земјата членка која треба да го оправда ограничувањето и да покаже дека преземените чекори се пропорционални. Општо

---

<sup>88</sup> Случај C-350/96 (1998) ECR I-2521. Види го и случајот *Clean Car Autoservise Gamb H against Stadt Wien and Republik Osterreich (2001)* за прапањето за трошоците за претходните судски пресуди.

земено, судот завзема поригорозен пристап кон оправдувањето на земјата членка. Во случајот *Clean Car*, Австрија се обиде да го оправда барањето за престој врз основа на фактот што менаџерот треба да биде во позиција ефективно да дејствува, да му се забележи и да му се даде казна и да се соочи со казните. Судот ги одби овие оправдувања одлучувајќи дека за престој беше или несоодветно за да се постигне целта или пак го има надминато и она што се сметало за потребно за таа цел. Исто така забележа дека постојат и други помалку рестриктивни мерки за да се остварат тие цели, како што е доставување на забелешки за казна во регистрираната канцеларија каде што е вработен менаџерот. Австрија исто така можела да се осигура дека казните ќе се платат доколку побарала однапред аванс да се плати.

Судот усвоил сличен ригорозен пристап кон оправдувањето на барањето за функциите. Во случајот *Schoning – Kougebetopoulou* германската влада го оправда ова правило врз основа на фактот дека ја наградува лојалноста кон работодавачот и го мотивира вработениот со очекувањето за подобрување на финансиската ситуација. Германската влада објасни дека со БАТ не само што се покрива поголемиот дел од германските јавни институции, туку и претпријатијата кои реализираат задачи кои се од јавен интерес. Токму заради оваа причина, судот рекол дека земањето во предвид на должината на вработување во рамките на една од оние институции при одлучувањето за добивање на функцијата како резултат на наградување, не може да се оправда преку желбата да се награди вработениот за неговата лојалност и покрај разноликоста на работодавачите. Системот им овозможуваше на вработените кои се опфатени со БАТ, значителна мобилност во рамките на група законски поделени работодавачи и со тоа не можеше да се оправда дискриминацијата. Судот во случајот *Schoning – Kougebetopoulou* открил дека клаузулата од колективниот договор врши дискриминација врз вработените од останатите земји членки, и се определува дека ваквите клаузули се анулираат и се поништуваат од договорот во толкава мера колку што тие ги определуваат или овластуваат дискриминаторните услови (член 7(4) од Регулацијата 1612/68). Се додека страните не го дополнат договорот за да ја отстранат

дискриминацијата, за работниците емигранти важат истите правила како и оние кои се применуваат за жителите на таа држава<sup>89</sup>.

Работникот емигрант не смее да се третира поразлично од работниците кои се жители на земја домаќин во однос на кој и да било услов од вработувањето и работата, особено во однос на исплатата, отпуштањето и доколку тој остане без работа, мора да му се продолжи договорот или повторно да се вработи<sup>90</sup>.

б) Еднаквиот третман во однос на социјалните и даночни повластици

- Даночни повластици

Работникот ги има истите социјални и даночни повластици како и работниците кои се жители на земјата членка домаќин (член 7 (2)). Што се однесува до оданочувањето<sup>91</sup> поголемиот број на случаи се однесуваат на ситуацијата со националните правила кои различно ги третираат лицата кои престојуваат во една земја за разлика од нејзините жители. Како што видовме во дискриминацијата врз основа на престојот преставува индиректна дискриминација врз емигрантите. Сепак се претпоставува дека може да се споредат условите на лицата кои престојуваат и нерезидентните лица. Во случајот *Schumacher* судот призна дека ова не секогаш се случува заради фактот што постојат објективни разлики помеѓу двете ситуации, вообичаено државата на резидентот ги овозможува сите даночни повластици кои се поврзани со личната и семејна ситуација на лицата кои плаќаат данок, затоа што

---

<sup>89</sup> Случај C-15/95 *Kalliope Sconing-Kougebetopoulou* (1998) ECR I-47, пара.33 применет по аналогија на членот 14 судска практика за еднаква исплата: на пр. случај C-184/89 *Nimz against Freia und Hansestadt Hamburg* (1991) ECR I-297, пара. 18; случајот C-33/89 *Kvalska nromus Freie und Hansestadt Hamburg* (1990) ECR I-22591, пара. 20.

<sup>90</sup> Членот 7 (1) се применува само за исплата која се реализира врз основа на обврските од статутот или од договорот на вработеното лице во однос на работодавецот кои се услов за вработување, види го случајот C-315/94 *Peter de Vos against Stadt Bielefeld* (1996) ECR I-1417.

<sup>91</sup> Од секогаш беше јасно дека директното оданочување потпаѓа во рамките на земјата-членка. Како што нагласи судот во Случајот C-246/89 *EK против В.Б* (1991) ECR I-4585, овластувањето на земјата-членка која го има во однос на оданочувањето мора да се применува во согласност со законодавството на заедницата.



државата каде што се резидентни се наоѓа во најдобра позиција да ја процени способноста на лицето кое плаќа данок, бидејќи неговите лични и финансиски интереси се насочени кон таа земја, истото нема да се примени во случаите со нерезидентните. Оваа разлика се признава и од страна на меѓународното даночно право со кое може да се оправдаат двете ситуации во кое различно се реагира.

Сепак, доколку врз основа на фактите од случајот, ситуацијата на даночните обврзници кои се разединети и нерезидентни може да се спореди, тогаш ќе преставува дискриминација доколку овие два случаја се третираат различно. Ова особено се забележа во случајот со граничарот како што беше Г-дин Schumacher, Белгиец кој живеел со семејството во Белгија, а работел во Германија. Затоа што бил нерезидентен работник неговата исплата била предмет на ограничено оданочување според германскиот закон за данок на приход. Ова значи дека нему му биле ускратени одредени бенефиции кои биле достапни за резидентните работници. Судот одлучил дека нерезидентните даночни обврзници кои целиот или целиот свој приход го стекнуваат во државата каде што се вработени објективно гледано се во иста ситуација како и резидентот кој е вработен во таа држава. Се појавува дискриминација затоа што нерезидентниот даночен обврзник не ги има земено во предвид своите лични и семејни услови во својата држава каде што е резидентно лице (од каде што не добива приход) или во државата каде што е вработен (каде што е нерезидент). Последователно на ова неговиот вкупен данок е поголем од сумата која треба да ја плати резидентот даночен обврзник.

Доколку може да се покаже дискриминацијата, тогаш судот мора да разгледа дали може да се оправда. Во случајот *Vachmann* судот ја призна “потребата да се зачува кохезијата на даночниот систем“ како еден вид оправдување. Случајот се однесуваше на белгиското право според кое трошоците за премиите за животното осигурување не може да се земат од даночниот приход таму каде што премиите се исплаќаат во други земји членки. Ова се случи затоа што белгискиот закон овозможуваше лицата да изберат дали данокот ќе им се одбие од премиите и потоа да бидат оданочени за идните бенефиции или да не им се одбие данокот од премиите и да не плаќаат данок за идните бенефиции. Доколку одбиените премии се исплаќаат во Германија, тогаш нема начин да се оданочат идните бенефиции кои се исто така

предмет на исплата и во Германија. Поради оваа причина белгиските правила беа оправдани затоа што постоеше “директна врска“ помеѓу правото за да се одбијат придонесите и оданочувањето на сумите кои ги плаќаат осигурениците според договорите за пензија и животно осигурување, а и задржувањето на врската беше потребна како заштита за кохезија на даночниот систем. Затоа што и во случајот *Wachmann* земјите членки редовно се повикуваа на фискална кохезија како оправдување за своите даночни политики, сепак секогаш беа неуспешни. Судот инсистираше дека оправдувањето заради кохезија бара директна врска помеѓу дискриминирачкото правило за данок и повластицата за компензација за данокот.

Другото оправдување се однесуваше на ефективноста на фискалниот надзор. Иако за првпат се призна во случајот *Cassis* во 1979 год. земјите членки имаа многу мал успех со тоа што се повикуваа на ова оправдување во подоцнежните случаи. На пример во случајот *Schumacher*, Германија одлучи дека административните потешкотии и попречиле на земјата каде се реализира вработувањето (Германија) да го определи добиениот приход на нерезидентните во нивната земја каде што се резидентни (Белгија). Судот го отфрлил овој аргумент, објаснувајќи дека оваа потешкотија може да се надмине со заедничката асистенција во полето на директното оданочување.

#### - Социјални поволности

Социјалните поволности треба да се обезбедат врз недискриминаторска основа (член 7 (2)). Во случајот *Even*<sup>92</sup> судот го дефинира терминот “социјални поволности“ со тоа што се опфатиле сите бенефиции кои без разлика дали се поврзани или не со договорот за вработување, генерално гледано им се доделуваат на работниците жители на една држава, заради нивниот објективен статус како работници или како *резултат на фактот што тие престојуваат на територијата на една држава* и фактот што тие се работници, но жители на друга земја членка со што бенефициите се погодни за да ја олеснат нивната мобилност во рамките на заедницата.

---

<sup>92</sup> Случај 207/78 Criminal Proceedings against Even (1979) ECR 2019.

Концептот на социјални поволности ги опфаќа бенифициите кои се доделени како право или како дескреционо право, додека пак прекинуваа оние кои се доделени по вработувањето (на пр. пензија)<sup>93</sup>. Исто така ги опфаќа и оние бенифиции кои не се директно поврзани со вработувањето како што се јазичните права<sup>94</sup>, паричен надоместок за погребнина<sup>95</sup>, права на издржувано дете за да добие финансии за студирање и правата да се донесе во таа држава невенчаниот партнер. Овие бенифиции незадолжително ја “олеснуваат мобилноста“ како што се бара според формулата на Евен, но сепак помагаат во процесот на интеграција на работникот емигрант во општеството во државата домаќин.

Меѓутоа, постојат некои ограничувања и тоа се забележува и во случајот *Evep*. Овој случај се однесувал на белгиските регулативи со кои се определувало пензионирањето, тоа може да започне доколку се побара пет години пред вообичаената старосна возраст за пензионирање од 65 години со што ќе има 5% намалување на годишно ниво на сумата за пензија. Ова намалување не се случи во случајот на Белгијците кои служеле во сојузничките сили за време на Втората светска војна и добиле инвалидска пензија од сојузничка земја во Втората светска војна. Г-дин Евен, Французин кој живеел во Белгија во документите за инвалидска пензија доставени од страна на француската влада посакал да добива целосна пензија од Белгија. Судот одлучил дека релевантното белгиско законодавство не може да се смета за повластица за која ќе се додели на работник кој е жител на една земја затоа што бенефициите се однесуваат на оние кои ја исполниле воената обврска кон својата земја и “основната цел е да се доделат повластици на оние жители кои сториле добро на таа држава“. Случајот на Евен можеби може да се објасни како чувствително прашање, бидејќи судот

---

<sup>93</sup> Случај C-35/97 *EK против Франција (1998)* ECR I-5325 (дополнителни поени за пензионирање).

<sup>94</sup> Случај 137/84 *proceeding against Mutser* (1985) ECR 2681, пара.18 (криминални постапки на мајчиниот јазик на обвинетиот).

<sup>95</sup> Случај C-237/94 *O, Flynn against Adjudication Officer (1996)* ECR I-2617 (исплата на социјална заштита за да му се помогне на семејството при погреб на некој член).

не сака да се соочи со идните побарувања на емигрантите кои биле војници во Втората светска војна, но не служеле во сојузничките сили.

Додека пак, во случајот *Leclere*, судот дал подетална изјава за ограничувањата на социјалните поволности на недискриминаторна основа, Леклере и неговата сопруга биле Белгијци. Тој бил граничар кој што живеел во Белгија, но работел во Луксембург. Откако имал незгода, властите во Луксембург му платиле инвалидска пензија, но откако добил дете со својата сопруга не му бил овозможен детски додаток, врз основа на оправдувањето дека тој не бил работник. Судот одлучил дека како поранешен работник Леклере го задржал статусот на работник во однос на инвалидска пензија поврзана со неговото претходно работно место и бил заштитен од каква и да било форма на дискриминација на правата кои ги стекнал за време на вработувањето, но немал право да бара нови права кои не се поврзани со претходното вработување.

Доколку бенифицијата преставува социјална поволност, тогаш мора да се реализира без дискриминација. Иако поголемиот број на разгледани случаи досега се однесуваат на директната дискриминација, судот исто така ја забранил неоправданата индиректна дискриминација, на пр. во случајот *O, Flynn*, Ирец кој бил резидент на Велика Британија и кој побарал од британските власти исплата за трошоците за погребот на синот во Ирска. Неговото барање се одбило врз основа на фактот што погребот требало да се реализира во Велика Британија. Се открило дека ова барање е индиректно дискриминирано. Сепак судот одлучил дека Велика Британија може да ограничи некоја одредена сума или разумна сума определена врз основа на вообичаениот погреб во Велика Британија.

#### в) Еднаков третман и професионална обука

Во случајот *Gravier*, Судот ја дефинирал “професионалната обука“ многу пошироко и опфатил било која форма на образование која што преставува подготовка за квалификација или кое што ја оневозможува потребната обука или вештина за одредена професија, трговија или вработување. Пристапот до обуката е една работа, додека пак друга работа е плаќањето за таа обука. Во случајот *Gravier*, судот одлучил дека пристапот до обуката преставува промовирање на слободното движење на лицата со што им се овозможува простор на лицата да се стекнат со квалификација во земјата

членка каде што планираат да работат, па така условите за пристапот до професионалната обука припаѓаат во доменот на Договорот. Па според ова, доколку земјата членка му наплаќа на емигрантот студент за упис, а не и на студентите кои се жители на земјата членка домаќин, тогаш се прекршува членот 12. Меѓутоа овој случај се однесувал на школарините, а не и на грантовите за издршка. Грантовите за издршка може да преставуваат “социјални поволности”<sup>96</sup> како што и ни покажува случајот *Matteucci*. Овој случај се однесува на ќерката на Италијанецот работник во Белгија која што се образувала во Белгија и потоа предавала ритам. Таа се пријавила за стипендија, која што била достапна на билатерална основа (Белгија – Германија), да студира пеење во Берлин, но нејзината пријава била одбиена врз основа на фактот дека не била Белгијка. Судот одлучил дека ова претставува дискриминација бидејќи, билатералните договори за школарина за жителите на двете држави, кои се потписнички на договорот не можат да ги спречат останатите да се пријават според принципот на еднаквост на законодавството на Заедницата. Случајот *Matteucci* бил особено силен, бидејќи таа живеела и работела во Белгија целиот свој живот. Но судската практика е отворена за користење од страна на оние кои имаат привремена работа во друга земја членка и потоа бараат право на користење на социјални поволности во форма на грант за понатамошно образование во земјата домаќин. Судот мораше да решава за овој проблем во двата случаи *Liar u Brown*. Случајот *Liar* се однесуваше на Французинката која се преселила во Германија каде што работела во неколку наврати со пола работно време. Откако одлучила да студира јазици на Универзитетот Хановер таа се пријавила за грант за издршка. Судот прифатил дека луѓето кои претходно биле ефективни во земјата домаќин се уште може да се сметаат за работници па така може да добијат грант за издршка, но под услов да постои врска помеѓу претходната професионална

---

<sup>96</sup> Случај C-3/90 *Bernini* (1992) ECR I-1071, каде што судот одлучил дека наследниците на работниците може да се повикаат на членот 7 (2) за да добијат финансии за студирање според истите услови како и децата на работниците кои се жители на таа држава. Ова се применува и кај децата на работниците кои не се резидентни, но не и кај работниците кои се вратиле во својата земја од каде што потекнуваат (случај C-357/99 *Fahini* (2001) ECR I-2415, пара. 21.

активност<sup>97</sup> и студиите<sup>98</sup>. Сепак, во случајот на емигрант работник кој на недоброволна основа останал без работа не е потребна врска помеѓу студиите и професионалната активност која претходно се бараше како предуслов за да се додели грантот за издршка. Жител на ЕУ може да го задржи статусот на работник или на самовработено лице доколку тој/таа започне со професионална обука (член 7 (3д)), освен тоа доколку тој/таа е недоброволно невработена за да го задржи истиот статус обуката ќе мора да е поврзана со претходното вработување. Додека за оние кои се економски активни, тие имаат еднаков третман во однос на стипендиите за студирање како и постојаните резиденти (односно по пет години престој).

Случајот *Brown* се однесува на студент со двојно државјанство (француско и британско), кој што живеел во Франција многу години, но имал и место на Оксфорд да студира за инжињер. Тој бил финансиран од Ferranti и работел за компанијата во Велика Британија осум месеци пред да започне со овој курс. Тогаш тој тврдел дека е работник и добил грант од британската влада. Сепак, судот одбил да го признае за работник, сметајќи дека неговата работа во Ferranti е само помошен чекор до студиите и дека нема право да бара грант. Тој ниту можел да се повика на општа забрана за дискриминација во членот 12 за да добие грант за издршка. Судот одлучил дека на тоа ниво на развој на законодавството на ЕУ, давањето на помош на студентите за издршка и обука не се дел од доменот на Договорот за ЕУ<sup>99</sup>. Овој вториот аспект на одлучување во случајот *Brown*, се промени во случајот *Bidar* каде што судот одлучи дека социјалната помош за студентите “без разлика дали е форма на субвенциониран заем или грант, може да се искористи за покривање на трошоците за издршка и спаѓа во

---

<sup>97</sup> Државата домаќин не може да го наметне правото кое е услов за социјалните поволности за минимален период на приходна професионална активност (случај 39/86 Liar /1988/ ECR3161. пара.44).

<sup>98</sup> Доколку не постои врска помеѓу студиите и претходните професионални активности, лицето не го задржува статусот на работник емигрант (случај Ц-357/89 Раулин /1992/ ЕЦР И-1027).

<sup>99</sup> Пара.18. Ова размислување се потврди со членот 3 од Директивата за студенти 93/96 која што одредува дека со таа Директива не се определуваат правата за исплаќање на грантови за издршка од страна на земјата домаќин за студентите кои веќе ги користат бенефициите од правото за престој.

доменот на примена на Договорот. Како резултат на ова, Бидар ја доби издршката врз основа на принципот за недискриминација врз основа на националноста.

Според сето ова, работникот емигрант има право на пристап до обуките на професионалните училишта и центрите за обука, според истите услови како и работниците жители на таа земја (член 7 (3)).

#### г) Еднаков третман и останати бенифиции

Еднаквоста не е ограничена само на даночните и социјалните поволности и професионалната обука, туку и работниците емигранти имаат право да членуваат во синдикатот како и жителите на земјата членка домаќин, како и вклучувајќи го правото да се гласа и правото да бидат погодни за позициите во администрацијата и менаџментот во синдикатите (член 8 (1)). Работниците сепак може да бидат исклучени од можноста да заземаат позиции во менаџментот на телата кои се уредени според јавното право и од можноста да се вработат во служба која е уредена според јавното право (член 8).

Работниците мора да ги уживаат сите права и бенефиции како и кои се жители на таа земја во однос на домувањето, вклучувајќи ја и сопственоста и правото да се стекнат со имотен лист за куќите во регионот каде што работат. Според тоа во случајот *Европската Комисија против Грција*, откри дека грчкото право на странците им го ограничува имотот во Грција со што се попречува реализацијата на правилото за слободно движење затоа што пристапот до домувањето и сопственоста на имотот беа нужни последици на слободното движење. Работниците мора да бидат близу до семејството и заеднички да домуваат во регионот каде што се вработени, она што е нормално за работниците кои се жители на таа земја (член 10 (3) од Регулацијата 1612/68).

Додека пак во случајот *Европската Комисија против Германија*, германскиот закон бара членовите на семејството на работникот имигрант во ЕУ да добијат соодветно домување не само со пристигнување, туку и за време на целиот нивен престој. Судот одлучил дека германскиот закон отишол предалеку и се применува само кога работникот и неговото семејство се повторно заедно (член 10). Штом семејството

е повторно заедно, позицијата на работникот емигрант не се разликува од онаа на работниците жители на таа држава.

д) Еднаков третман и правото да работат членовите на семејството

Доколку членовите на семејството на работникот емигрант имаат право на престој или право на постојан престој, можат да се вработат или самовработат под еднаков третман и услови како и жителите на земјата членка домаќин.

ѓ) Еднаков третман и образование

Децата на работниците емигранти имаат право на интеграција во општеството на земјата домаќин, односно да одат на училиште или на курсеви за професионална обука (член 12 од Регулативата 1612/68)<sup>100</sup>, земјите-членки се обврзани да ги поттикнат овие деца да ги следат ваквите курсеви и доколку е потребно да вложат дополнителни напори за да се осигураат дека децата ќе можат да ги користат поволностите за образование и обука на еднаква основа како и жителите на земјата домаќин<sup>101</sup>.

Во терминот “деца“ се опфатени не само децата на училишна возраст, туку и оние кои имаат над 21 година и кои повеќе не зависат од родителот кој работи. Во случајот *Gaal*, судот одлучил дека принципот на третман бара децата на работниците емигранти да можат да ги продолжат своите студии со цел успешно да го завршат процесот на образование.

Приемот на децата на работниците емигранти во процесот на образование и обука мора да се реализираат според истите услови кои важат и за жителите на таа држава. Терминот “исти услови“ се интерпретира пошироко. Во еден од првите случаи *Cazegrande*, судот одлучил дека терминот “услови“ кој е проширен на “општите мерки

---

<sup>100</sup> Треба да се прочитаат дополнително: заедничките случаи 389 и 390/87 *Echternach and Moritz* (1989) ECR 723.

<sup>101</sup> Случај 9/74 *Casagrande* (1974) ECR 773, пара.8 Директива на Советот 77/486 ЕЕЗ (ОЈ /1977/ /1989/ за образование на децата на работниците емигранти за достапноста на бесплатна школарина, вклучувајќи го и предавањето на службениот јазик на земјата домаќин (член 2) и дека земјата домаќин мора да го промовира предавањето на мајчиниот јазик и културата на децата (член 3). Ова се применува на еднаква основа и за децата со попрачување на развојот.



кои треба да го олеснат следењето на образованието“ го вклучуваат и грантот за издршка и обука. Според ова, германските власти постапиле незаконски кога го одбиле барањето на Италијанскиот работник за грант за издршка на децата кои се на училишна возраст. Правото на грант за издршка се применува дури и кога децата ќе одлучат да се образуваат во земјата од каде што потекнуваат. Заради оваа причина во случајот *Di Leo*, Судот одлучил дека германските власти не смеат да го одбијат барањето за грант за детето на италијанскиот работник емигрант, кој е вработен во Германија веќе 25 години врз основа на фактот што таа сакала да студира медицина во државата од каде што потекнува-Италија. Значењето на правото на образование се нагласи и во случајот *Baumbast*, кој се однесуваше на германецот кој што работел во Велика Британија. Повикувајќи се на неговите права тој ја довел својата сопруга, која била колумбијка и децата со него во Велика Британија, но кога престанал да работи британските власти одбиле да му ја обноват дозволата за престој и дозволите за престој на неговото семејство со што децата неможеле да го завршат образованието во Велика Британија. Судот во овој случај објаснува, ако се спречи дете на жител на ЕУ да го продолжи своето образование во земјата домаќин може “да го одврати жителот да го користи своето право кое е дел од слободата за движење и со тоа би се создало пречка за ефективната примена на слободата. Зарди истата причина во случајот *R*<sup>102</sup> на децата на американката и французинот кои работеле во Велика Британија им било дозволено да се образуваат во Велика Британија и покрај тоа што нивните родители се развеле и децата живееле со својата мајка (која не била жител на ЕУ).

Доколку децата на емигрантите може да го продолжат своето образование во земјата домаќин, тогаш за да може да го користат тоа право потребен им е некој да се грижи за нив, ова се потврди во случајот *Baumbast* и *R*. Судот одлучил дека детето има право да биде придружувано од лице кој е негов примарен старател и кој има право на престој со детето за време на неговото школување и покрај тоа што старателите може да немаат независни права според законодавството на ЕУ<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Случај C – 413/99 (2002) ECR I – 7091.

<sup>103</sup> Пара.71. Види го и член 12 (3) од Директивата 2004/38 која е разгледана подолу бр. 292.

Единствениот документ од областа на правото на слободно движење кој се занимава со условите за вработување на работници<sup>104</sup> и со одредени прашања на организација на соработка на државите членки во оваа област е Регулативата на Советот бр. 1612/68. Таа содржи два наслова: првиот е еднаков третман во однос на пристапот до работното место, каде што се говори за мерките за спречување на директна и индиректна дискриминација; и вториот е еднаков третман за време на процесот за вработување.

Целта на ЕУ е еднаков третман, односно заштита од секаков облик на дискриминација на работниците емигранти при вработување, доквалификација, професионална обука итн. Меѓутоа, тука се става акцент и на нивното семејство, односно доколку некој член е неварботен има право на социјална заштита, да посетува курсеви или обуки, како и неговите деца да имаат право на еднаков третман при запишување на училиште, универзитет. Па така, Судот на правдата доследно се држеше до ставот дека правилата за еднаков третман ја спречуваат не само видливата дискриминација, туку и секаква форма на прикриена дискриминација која произлегува од разликите во критериумот, но сепак има ист ефект. Меѓутоа, дискриминацијата се појавува онаму каде се применуваат различни правила во ситуации од различен карактер, или пак истите правила се применуваат за сосема различни ситуации. Како на пример, во случајот на директното оданочување, Судот донесе одлука дека, одредбите за слободно движење на работниците, во принцип, не ја спречуваат примената на националните правила според кои приходот на работникот, кој не е државјанин на државата членка во која работи, се оданочува со многу повисоки стапки, отколку приходот на работникот кој ја работи истата работа, а е државјанин на односната држава.

---

<sup>104</sup> Во Преамбулата на Регулативата 1612/68 се кажува дека правото на работно ангажирање доведува до укинување на разликите помеѓу постојаните, сезонските и пограничните работници, како и оние кои патуваат во земјите домаќини поради давање на услуги. Освен тоа одредбите од оваа Регулатива која ги дефинира членовите на семејството (член 10 и 11) се однесува и на членовите на самовработените лица.

## 6. ПРИЗНАВАЊЕ НА ДИПЛОМИ

По остранивањето на, очигледно, дискриминаторските практики, сепак може да останат уште некои, неочекувани пречки во слободата на движењето на луѓето, како на пример признавањето на дипломи, односно одбивањето на земјата домаќин да ги признае квалификациите кои се стекнати во друга земја членка на ЕУ претставува сериозна практична пречка на слободата на формирање. На Судот му беше оставена задачата за усогласување на законската потреба на државата домаќин за квалификувани луѓе да завршат одредна работа со реализација на нивниот основен принцип на слободата на движење.

Во првиот бран на хармонизација на законодавството, Заедницата го завзема вертикалниот пристап, хармонизација на различните национални правила за секоја од професиите. Ова доведе до создавање на Директиви во однос на различните индустрии како што е производството и процесуирањето, занаетите, храната и малопродажбата, активностите на посредниците и градежната индустрија. Овие Директиви ги воспоставуваат минималните стандарди за обука. Предноста на овие Директиви е штом еднаш индивидуата ќе ја помине обуката и ќе се стекне со соодветната квалификација тогаш признавањето се реализира по автоматизам: земјата домаќин мора да го прифати изедначувањето на квалификациите и не може да бара од индивидуата да ги исполни барањата кои се разликуваат од оние кои се определени со релативната Директива. Процесот на преговарање за овие индивидуални, вертикални Директиви беше бесконечно бавен (за Директивата за архитектите беа потребни 17 години за да се усогласи) и имаа ограничен домен (на пр. Директивата за адвокатските услуги се применува само за услугите, а не и за воспоставување на соодветниот бизнис)<sup>105</sup>.

Последователно на оваа програма за единствениот пазар се огласи новиот пристап, а тоа е хоризонталната хармонизација заснована на принципот за заедничко признавање на дипломите. Резултатот од оваа иницијатива беше донесување на

---

<sup>105</sup> Сепак види ја сегашната Директива на Советот и на ЕП 98/5/ ЕК ( ОЈ ( 1998 ) L 77/ 36) за олеснување а постојаното практикување на професијата на адвокат во земја-членка за разлика од онаа во која квалификациите се стекнати и која е разгледана подолу.

директива<sup>106</sup> за заедничкото признавање на дипломите од високото образование, првиот “општ систем“ или хоризонтална директива, која се применува во која и да било земја членка која што сака да ги следи регулираните професии на вработеното или самовработеното лице во земјата домаќин освен ако професијата не е опфатена во специјална секторска директива. Регулираната професија вклучува реализирање на “регулирана професионална активност“ која што е дефинирана како активност која е предмет на директно или индиректно поседување на диплома. Дипломата се дефинира како сертификат или друга формална квалификација која што<sup>107</sup>:

- е доделена од страна на одговорната институција<sup>108</sup> во земјата-членка;
- покажува дека лицето која ја поседува успешно го завршил курсот по средното образование кој траел барем три години или соодветно пократко време на универзитет или некоја друга структура каде што се реализира високото образование и каде што соодветно успешно ја завршил професионалната обука која што е потребна покрај курсот после средното образование и;
- покажува дека лицето кое ја поседува ги има потребните професионални квалификации за да добие позиција која е регулирана професија во таа земја-членка.

Според тоа, адвокатот кој ја поседува соодветната титула доделена од страна на Заедницата на адвокатите и кој има диплома за завршено тригодишно универзитетско образование, по кое го следел курсот за професионална обука (курсот за практика) и на којшто му завршил двегодишниот договор за обука поседува „диплома“ според целите на Директивата. Кога се зазема и се следи регулирана професија во држава домаќин со барање за поседување диплома, одговорната институција не може, врз основа на несоодветните квалификации, да одбие авторизација на жител на друга држава членка да работи во соодветната професија врз основа на истите услови кои ги применуваат и за своите жители, под претпоставка дека кандидатот поседува диплома (како што е дефинирано погоре) или ја практикувал таа професија барем две години во последните

---

<sup>106</sup> ОЈ (1989 ) L 19/16 како што е дополнето.

<sup>107</sup> Член1(а).

<sup>108</sup> Одговорните власти се назначени од државите членки во согласност со членот 9 (1).

десет години од државата која не ја регулира таа професија и поседува доказ за една или за повеќе формални квалификации.<sup>109</sup>

Така, жителите на Заедницата кои ги исполнуваат условите да се стекнат со регулирани професии на нивната територија, може да ја искористат професионалната титула на државата домаќин за кореспондирање со таа професија<sup>110</sup>. Онаму каде што образованието и обуката на кандидатот се барем една година пократки од потребната должина во државата домаќин, државата домаќин може да побара од кандидатот да достави доказ за професионално искуство.<sup>111</sup>

Ова не смее да го надмине дефицитот во надзорната практика, ниту пак смее да биде двапати подолго отколку што е траењето на недостигот во образованието и обуката, што се бара во државата домаќин. Во кој и да е случај, државата домаќин не може да бара професионално искуство повеќе од четири години. Доколку содржината на обуката значително се разликува меѓу татковината и државата домаќин (на пр., во професиите што бараат детално познавање на локалното право), во тој случај државата членка може да бара компензациски мерки (член 4 (а)). Кандидатот мора да го положи тестот за способност или да помине период на адаптација кој не смее да биде подолг од три години кога:

- материјалот опфатен со обуката и образованието на кандидатот значително се разликува од оној опфатен со барањето за поседување на диплома во државата домаќин или
- кога регулираната професија во државата домаќин се состои од активностите кои не се опфатени во државата од каде што потекнува кандидатот, под претпоставка дека разликата се однесува на специфичното образование и обука и ја опфаќа материјата којашто значително се разликува од онаа која што е опфатена преку доказот за формалните квалификации на кандидатот или

---

<sup>109</sup> Член 3.

<sup>110</sup> Член 7(1).

<sup>111</sup> Член 4.

- регуларната професија во државата домаќин се состои од регулирани професионални активности кои не се дел од професијата во државата домаќин.

Вообичаено е оставено на личноста да избира меѓу подготвеноста или периодот на адаптација, но, во случај на правна професија или пак на други професии кои зависат од прецизното знаење на националното право, државата домаќин може да одлучи кои од двете алтернативи ќе ги применува.

Во случајот *Colegio de Ingenieros*, за Италијанец по професија инжењер квалификуван само за хидраулика, може да има и поопшта професија на градежен инжењер во Шпанија. Иако ова може да доведе до конфузија кај клиентите, Судот одлучи дека ова може да се надмине доколку се побара од емигрантите да ги наведат имињата и локациите на структурите или испитните комисии кои им ја доделиле академската титула и/или да побара од емигрантот да ја напише својата титула на мајчиниот јазик, како и соодветниот превод.<sup>112</sup>

Вториот општ систем на признавање се прошири и на професиите за кои нивото на обука е пониско. Се прави разлика меѓу „сертификати“ и „дипломи“. Сертификатите покажуваат дека лицето кое ги поседува, откако го завршил средното образование, завршил и курс за образование и обука која се организираше во рамките на образовната институција или, пак, на работното место<sup>113</sup>. Дипломите, пак, покажуваат дека лицето што ги поседува завршил курс по завршувањето на средното образование во траење од барем една година и потребната професионална обука или еден од курсевите за обука или од образовните кои се најбројни во анексот на Директивата<sup>114</sup>. Овие сертификати и дипломи треба да бидат признаени од државата домаќин, но можно е да се побараат задолжителните мерки од имигрантот чиешто образование и обука значително се разликуваат во поглед на содржината или на траењето од она што е задолжително во државата домаќин.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Пара. 25.

<sup>113</sup> Член 1 (1) (б).

<sup>114</sup> Член 1 (1) (а).

<sup>115</sup> Член 4 од Директива 89/48.

Третиот општ систем се прошири на пристапот на заедничкото признавање на индустриските и професионалните сектори кои претходно беа покриени со вертикалните директиви.<sup>116</sup> Овие директиви, исто така, овозможуваат признавање не само на формалните квалификации туку и на експертизата и вештините. Хоризонталните директиви значително се разликуваат од нивните секторски претходници: тие се применуваат на сите професии кои го задоволуваат критериумот одреден со Директивата, а не со самата професија,<sup>117</sup> признавањето е засновано врз принципот на заедничка доверба без претходна координација на подготвителните и образовните курсеви за различните професии и признавањето се доделува на „крајниот производ“, на целосно квалификуваните професионалци кои веќе имаат добиено каква било професионална обука.

Иако со овој пристап се избегнаа некои од проблемите кои беа придружен дел на преговорите за специфичните секторски директиви, нивното користење си имаше и своја цена. Општосистемските директиви не гарантираат признавање, тие едвај и да бараат од властите на државите домаќини да ги земат предвид квалификациите на имигрантите и, доколку се покаже дека недостигаат квалификациите во поглед на должината и содржината, државата членка може да наметне дополнителни барања.

Сепак, при обид да се реорганизираат, да се рационализираат и да се стандардизираат принципите што се применуваат и во вертикалните и во хоризонталните директиви, Парламентот и Советот усвоија една Директива<sup>118</sup> за признавање на професионалните квалификации чијашто цел е „да се воведат пофлексибилна и автоматска процедура заснована врз заедничките платформи воспоставени од страна на професионалните асоцијации на европско ниво, која произлегува од зголемената соработка меѓу јавниот и приватниот сектор“.<sup>119</sup> Оваа директива ги составува трите постоечки системи на признавање: општ систем на признавање на професионалните квалификации; систем на автоматско признавање на

---

<sup>116</sup> Директива 99/42 ЕЗ.

<sup>117</sup> Bull. ЕС 6/1988, 11.

<sup>118</sup> Директива 2005/36.

<sup>119</sup> IP/02/393.

квалификациите, потврдено со професионалното искуство; систем на автоматско признавање на квалификациите за специфичните професии.

Меѓутоа, определен проблем се појави во поглед на жителите на Заедницата кои по стекнувањето на професионалните квалификации во трети држави се вратиле за да работат во државата членка А, којашто ги признава нивните квалификации, пред да отидат да работат во државата Б, кој што не ги признава истите квалификации.

Во случајот *Tawil-Albertini*, Французин кој се стекнал со квалификација за стоматолог во Либан, таа беше дополнително призната од страна на белгиските власти. Потпирајќи се на овој факт и на одредбите од Директивата за стоматолози, тој се пријавил во француското министерство за да работи во Франција. Неговата пријава била одбиена и била поддржана со одлуката на Судот, според кој признавањето на квалификациите се стекнати во државите кои не се членки од страна на една држава членка, не ги обврзува другите држави членки да ги признаат<sup>120</sup>.

Во случајот *Haim*<sup>121</sup> Судот го означил *Tawil-Albertini*. Хаим е Италијанец кој се стекнал со квалификација за стоматолог во Турција, којашто била призната од страна на белгиските власти. На Хаим сепак не му беше дозволено да работи во Германија врз основа на фактот дека не ја завршил потребна двегодишна подготвителна обука, според германското законодавство. Овој пат Судот одлучи дека, иако германските власти не ја прекршиле Директивата (затоа што Директивата не барала Германија да ги признае турските дипломи кои се признаени од Белгија), тие сепак го прекршиле членот 43 затоа што не успеале да испитаат дали и до кој степен веќе здобиеното искуство во друга држава членка одговара на она што го бара германското законодавство.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Пара. 13.

<sup>121</sup> Случај С-319/92 (1994) ECR I-425.

<sup>122</sup> Пара. 29. Хаим тогаш ја тужеше Германската асоцијација на стоматолози за шемите за социјалната заштита *Factortame III* за оптегите за загубите кои ги доживел заради фактот што му била одбиена можноста да работи како стоматолог според истата шема: случај С – 424/97 *Haim II* (2000) ECR I – 5123.



Во случајот *Hoxman*<sup>123</sup> Судот заминал еден степен понапред во своето одлучување. Побарал државата Б да ги земе предвид сите *формални квалификации* кои се стекнати на друго место, како и практичното искуство. Хоксман е Аргентинец кој се здобил со шпанско државјанство во 1986 година и потоа станал и жител на Франција во 1998 година. Неговата медицинска диплома од Аргентина била призната од шпанските власти и му било дозволено да работи во Франција, како резултат од фактот што поседувал диплома од Аргентина. Појаснувајќи ја својата претходна судска практика,<sup>124</sup> Судот одлучил дека француските власти треба да ги земат предвид: сите дипломи, сертификати и други докази за формалната квалификација на соодветното лице и неговото искуство, преку споредување на специјализираното знаење и способности за кои поседува доказ и искуството со знаењето и квалификациите кои се потребни според националните правила.<sup>125</sup>

Со воведувањето на овој општ ситем на признавање на дипломи и сертификати во рамките на ЕУ се олесни и се зголеми мобилноста на работниците. Тие можат слободно да работат, да основаат фирми и да обезбедуваат услуги. Исто така, и студентите може да студираат или да се доусовршуваат во други држави членки без никакви пречки. И покрај тоа, примената на Директивата не го ослободува адвокатот од обврската задолжително да го познава националниот закон што го применува во предметите кој ги води, туку едноставно го ослободува од обврската претходно да докаже дека поседува способности и знаење.

---

<sup>123</sup> Случај C-283/98 (2000) ECR I-6623.

<sup>124</sup> Пара. 30.

<sup>125</sup> Пара. 35.

## **7. ПОЛИТИКА НА ВИЗА, АЗИЛ, ИМИГРАЦИЈА И ДРУГИ ПОЛИТИКИ ШТО СЕ ОДНЕСУВААТ НА СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА ЛИЦА**

### **7.1. Надворешниот аспект на ЕУ**

Европскиот простор во својата понова историја (по Втората светска војна) бележи големи и радикални промени во граничниот режим и улогата на границата. Од ригорозно чување на границите и многу комплицирана постапка за влез во просторот на западна и источна Европа, особено во средишниот дел, во последните две децении сведоци сме на либерализација на граничниот режим. Некогашните „херметички“ затворени граници, кои претставуваат големи економски и политички бариери, станаа многу поотворени, а движењето на луѓето, идеите, материјалните добра е далеку полиберално.

Управувањето со режимот надвор од границите на ЕУ поминува низ трансформација која е без преседан, чии темелни манифестации се забрзана изградба на правната рамка и институционализација. Како дел од спроведувањето на новиот систем за надзор на надворешните граници на ЕУ, особено во практичната примена, постојат многу проблеми и контроверзии.

На свеченоста која беше организирана на 30 март 2008 година, кога Шенген зоната се прошири од девет на десет новопримени држави на ЕУ, потпретседателот на ЕК и комесар за сообраќај, Жак Баро, во својот говор ги истакна симболичните и вистинските важности за овие промени: „...симболични затоа што слободното движење претставува вистинска независност, а конкретна важност е тоа што животот на граѓаните кои патуваат во Шенген зоната ќе биде бескрајно полесен...“. Тој ден, по многу години подготовка и усогласување со стандардите на ЕУ, државите кои беа примени во ЕУ во 2004 година станаа полноправни членки на Шенгенскиот договор и на правниот режим врз него основа и со тоа полноправно им се придружија на државите основачи на ЕУ.

По последното проширување на ЕУ во 2004 година, и посебно воспоставениот шенгенски режим на границите на новопримените држави во 2008 година, се поставува прашањето дали ЕУ (со построга контрола на надворешните граници, задничките

визни и азилантски политики) станува „тврдината Европа“ која изградила нови ѕидови со соседните држави на средна и источна Европа.

Врз основа на искуствата од минатото, со акцијата на Шенгенскиот систем се наметнува потребата од динамично приспособување на енаведените системски промени кои се случуваат во соседните и во други држави, кон кои е насочен.

Неспорен е фактот дека воведувањето на Шенгенскиот режим е безбедност, особено границите меѓу надворешната и внатрешната безбедност имаат доживеано концептуални промени. Најважно е дека ова е крајот на директната воена закана за земјите држави на ЕУ од страна на СССР и најмоќниот наследник – Русија. Денес опасност за државите членки претставува организираниот криминал, трговијата со дрога, илегалците, трговијата со луѓе, со оружје и детската порнографија, но и загрозувањето на јавниот ред, кое доаѓа од насилни елементи од соседните држави (на пр., политички демонстранти, фудбалски навивачи – хулигани). Значајна опасност претставуваат и конфликтите кои во трети држави предизвикуваат бегалски кризи и појава на терористички активности. Укинувањето на внатрешната гранична контрола на државите членки со Шенгенскиот систем предизвика „безбедносен дефицит“ во тие држави, кој има цел да намали серија нови мерки во областа на безбедносната соработка.

Периодот од 1990 година до 1996 година, кога шенгенскиот режим започнал да се применува, е период на големи промени: дошло до обединување на Германија, се зголемил бројот на баратели на азил, терористичките активности преминаа во Европа, а се зголеми и бројот на илегални имигранти од Африка и Азија. Водечките теми станаа ограничувачки за имиграцијата, ограничување на бројот на барателите на азил, направени се анализи за причинско-последичната врска меѓу безбедноста, кривичните дела и имиграцијата. Во овие услови се појави оценка за Европа (шенгенската граница) која почна да се претвора во „тврдина“, односно Европа (шенгенскиот простор) станува подрачје затворено за странци и еден вид а елитен клуб. Спротивно на тоа, некои аналитичари во време на истата Европа укажуваат на тоа дека таа е пропусна како „сито“, затоа што нејзините надворешни граници слабо се следат.

Шенгенскиот систем во државите од средна и источна Европа почна да се сфаќа како начин на воспоставување на „железна завеса“, кој со строгиот надзор на надворешните граници на ЕУ ги одвојува државите во рамките на границите на оние кои се надвор од нив и создава еден вид „елитен клуб“.

Со Римскиот договор прашањата за преминувањето на границите, имиграцијата и визната политика, не беа регулирани, туку слободното движење на лицата имаше само економски аспект и се однесуваше исклучиво на работната сила. Во 70-тите години се појавува потреба оваа слобода да се прошири на сите категории лица, но во тоа време се појавија важни социјални прашања наметнати со проблемите на прекуграничниот организиран криминал, трговија со дрога, илегална имиграција и тероризам. Поради овие причини, државите потписнички истакнаа дека пред либерализацијата на слободното движење треба да се интензивира соработката во областа на правосудството и внатрешните работи и да се преземат и други активности и мерки со кои би се неутрализирале можните негативни ефекти од воведувањето на целосна слобода на движењето.

Во рамките на ЕЕЗ, во регионот на Бенелукс, беше во сила Конвенцијата на Бенелукс, донесена во 1960 година, практика која ја укина внатрешната контрола на границите меѓу Белгија, Ликсембург и Холандија. Конвенцијата од членките бараше воведување на единствен визен режим, а подоцна служеше и како добар пример за формулирање на Шенгенскиот договор, иако во неа учествуваа само три членки на ЕЕЗ.

Прва поширока рамка за соработка меѓу државите членки на ЕЕЗ е Неаполската конвенција за соработка и заемна помош на царинските органи од 1967 година. Меѓувладината соработка на членките на ЕЕЗ во областа на имиграцијата, азилот и полициската и судската соработка од 1975 година се развива надвор од правната рамка на ЕЕЗ. Се создават разни неформални договори кои служат за размена на искуства, информации и експерти меѓу надлежните органи на државите членки на Заедницата. Исто така, почнале да се формираат различни работни групи во кои се вклучени претставници на надлежните органи на државите членки. Од 1984 година започнале да се организираат и официјални средби (на секои 6 месеци) на министрите за внатрешни

работи и правда, во кои разговарале за определени теми (на пр., полициска, правосудна и царинска соработка или слободно движење на лицата).

Државите членки на ЕЕЗ во Луксембург во 1985 година го усвоија Единствениот европски акт (ЕЕА), кој стапи на сила во 1987 година, во кој се идентификува примарната цел на заедничкиот внатрешен пазар. Во член 8 од документот е утврдено дека под внатрешен пазар се подразбира: „простор без внатрешни граници, во кој е загарантирано слободно движење на стока, услуги, капитал и луѓе во согласност со одредбите од овој акт“. За да се постигне оваа цел, државите потписнички како краен рок го утврдија крајот на 1992 година. Мерките кои треба да се преземат во имплементацијата на договорените цели Советот на ЕК ги претстави истата година во Белата книга за воспоставување на заеднички внатрешен пазар.

Сите држави членки беа обединети во поглед на воспоставувањето на слободното движење на стока, услуги и капитал. Дотогаш веќе било развиено и слободното движење на работната сила, особено правото на престој во други држави, но проблем се појавува во врска со целосната реализација на слободата на движење на луѓето. В. Британија сметала дека начелото на слободно движење на луѓето се однесува само на определен дел луѓе (само на државјаните на државите членки), а не на сите други. Започнале и расправи околу потребата за воведување на регулаторни (компезациски) мерки, како што е зголемувањето на надзорот на надворешните граници и прецизно дефинирање на азилот и визната политика. За таа цел, се формирале работни групи кои и понатаму дејствувале надвор од правната рамка на Советот на Европа.

За осигурување на слободното движење на стоки, услуги, капитал и луѓе, неопходно било укинувањето на внатрешните граници меѓу државите членки. Укинувањето на надзорот на внатрешните граници првенствено имало економско значење. Укинувањето на граничната контрола ќе обезбеди побрз и поефикасен проток на стоки внатре во државите членки. Најголем проблем на тоа поле преставувало слободното движење на луѓето, затоа што имало постојана грижа дека со укинувањето на внатрешниот надзор ќе се овозможи и слободно движење на криминалци, трговија со дрога и илегални имигранти. Сложеноста на проблемот бара професионален,

темелен, сеопфатен и, пред се, трпелив пристап, поради непроместливите разлики во ставовите на поединечни членки, првенствено на прашањето дали таа слобода да им се овозможи на сите или само на државјаните на државите членки.

Водечка улога за натамошна соработка презеле Франција и Германија, кои во Сарбрикен во 1984 година потпишале билатерален договор за постепено укинување на граничните контроли на германско-француската граница. Со договорот се утврдени мерките за постепено укинување на граничните контроли, прво за државјаните на членките, а, исто така, утврдено е и поедноставување на прекуграничниот промет на стоките. Овој договор се смета за почеток на Шенгенскиот договор. Символ на овој договор бил „зелено Е“ кое ги олеснувало граничните контроли на автопатите и државните патишта. Истата година Германија и државите на Бенелукс потпишале технички Договор за ограничување на граничниот застој во патниот превоз на стоката. Еден ден подоцна, со Манифест е воспоставена група од пет држави: Белгија, Германија, Франција, Холандија и Луксембург, кој имал за цел да подготви договор за постепено укинување на контролата на заедничките граници. Во Шенген 1985 година, на иницијатива на германскиот канцелар Кохла, службено шефовите на владите на соседните држави членки потпишале договор познат како Шенгенски договор или Шенген I. Целта на овој договор била укинување на контролата на внатрешните граници, а истовремено зголемување на контролата на надворешните граници на државите членки и усогласување на различни правни режими на државите членки во врска со визите, азилот и полициската и судската соработка. Со цел да се реализираат целите утврдени на Шенгенскиот договор, државите потписнички во 1990 година во Шенген потпишале Конвенција за спроведување на Договорот за постепено укинување на контролата на заедничките граници, познат како Шенген II. Конвенцијата формално е ратификувана дури во 1993 година, а почнала да се применува во 1995 година.

Укинувањето на внатрешните граници на почетокот беше направено од страна на институциите на ЕУ, за да може Шенгенскиот договор да биде вклучен во правото на ЕУ до Амстердамскиот договор. Дел од содржината на Шенгенскиот договор од тогаш се наоѓа во вториот столб (на пр., заедничка визна политика, азилна политика и имиграција), а дел во третиот столб, и тоа оној дел што се однесува на полициската соработка и на соработката на правосудните органи на државите членки.

Денес Шенгенскиот договор целосно е инкорпориран во основачките договори на ЕУ. Со Договорот од Амстердам беше ставен крај на претходниот воинституционален статус на Шенгенскиот договор и тој практично го најде своето место во „*acquis communautaire*“. Од 2000 година 10 држави членки на ЕУ (Белгија, Германија, Грција, Франција, Шпанија, Италија, Луксембург, Холандија, Австрија и Португалија) целосно ги имплементираа обврските од Шенген, а од март 2001 година тоа е случај и со Данска, Финска и Шведска, како и со државите надвор од ЕУ (Норвешка, Швајцарија). Од 2004 г. овие обврски се прифатени и од државите опфатени со најголемото проширување (Малта, Кипар, Словенија, Унгарија, Чешка, Словачка, Полска, Литванија, Естонија и Летонија), а од 1 јануари 2007 г. и од страна на Бугарија и Романија, кога овие две држави стана полноправни членки на ЕУ. В. Британија и Република Ирска, од друга страна, партиципираат само во аспекти и прашања што се однесуваат на полициската и судската соработка меѓу државите членки, но не се согласија да ги острнат граничните контроли за другите членки на Шенген зоната. Токму поради овие состојби, они кои патуваат во овие две држави или, пак, од тие две држави кон другите држави во Шенген зоната, подложени се на пасошка контрола, којашто, од друга страна, не е потребна меѓу В. Британија и Ирска. Значи, може да се констатира за *de facto* постоење на континентален и островски пасошки систем.

Кога се анализираат одредбите од Шенгенскиот договор, може да се констатира дека темелна идеја била остварување на слободата на просторот, сигурноста и правдата со која се гарантира слободно движење на луѓето, како државјани на ЕУ, како и на странците кои легално престојуваат во просторот на ЕУ. Идејниот концепт во себе обединува три неразделни елементи: слобода, сигурност и правда. За да можат да се остварат овие идеали на Шенгенскиот договор и на Конвенцијата, треба да осигураат:

- укинување на внатрешните граници меѓу државите членки;
- воведување на зедничка визна политика за државјаните на трети држави, кои им обезбедуваат на тие лица максимум три месеци престој во државите членки на ЕУ;
- борба против илегалната миграција;

- воведување на заеднички надворешни граници на државите членки;
- воведување на комплементарни мерки кои би требало да ги надополнат правните празнини настанати со укинувањето на внатрешните граници на државите членки.

За таа цел, во Шенгенската конвенција се утврдени основни придружни мерки за спроведување на Договорот: контрола на надворешните граници; усогласување на визната политика; право на патување на странците; критериуми за одредување на држава која ќе биде одговорна за азиланти; полициска соработка; правна помош од областа на кривичната постапка; екстрадиција на нелегални странци во државата на потекло; пренос на извршени репресивни пресуди; заедничка борба против криминалот, трговија со дрога и оружје и воспоставување на принципи за функционирање на Шенгенскиот информациски систем (SIS, Schengen Information System).

За да може да се осигура спроведување на Шенгенскиот договор, секоја од државите членки на Шенген зоната мора да донесе голем број прописи што ќе бидат во согласност со правото на ЕУ, од кои најзначајни се: закон за контрола на државните граници; закон за странци; закон за азил; закон за заштита на тајни лични податоци и закон за полиција.

Воведувањето на заеднички надворешни граници на Шенгенските држави, како една од најважните мерки, бара обликување на заеднички визни политики. Заедничката визна политика, која визуелно е манифестирана во т.н. единствена виза, претставува значаен фактор за воспоставување на единствен внатрешен пазар. За државјаните од трети држави со единствената виза се поставени еднакви услови за влез во Шенген зоната, без разлика во кој дел од тој простор влегуваат. Овие лица можат слободно да се движат низ Шенген зоната. Државите членки се обврзаа да се донесе заедничка политика за движењето на луѓето, особено во поглед на формулацијата на визните документи.

Заедничката визна политика е прифатена во 2001 година од страна на Европскиот совет. Дел од оваа политика е единствениот формат за визи (Шенген виза), кој ги регулира техничките и безбедносните стандарди и стандардите што бараат



податоците да се внесат во визата. Издадената виза во една држава членка на овој начин е валидна во сите други држави членки на Шенген зоната. Исто така, заедничката визна политика предвидува дека ако една од државите членки забрани влез на странски државјанин автоматски оваа забрана важи за целата Шенген зона.

Постапката за издавање визи е утврдена со заедничките конзуларни упатства на дипломатските и конзуларните претставништва на државите потписнички на Шенгенскиот договор. Правно изходиште за визната политика претставува IV поглавје од Договорот за ЕУ, каде што на Советот на ЕУ му се дава надлежност да донесува правила за уредување на односите меѓу државите членки на ЕУ и третите држави и нивните државјани. За престој на странци во Шенген зоната (до три месеци) за државите членки важат заеднички правила, и тоа:

- листа на држави чии државјани мора да поседуваат виза за влез во шенген зоната и на оние кои не мораат;
- постапката и условите за издавање на виза на државите членки;
- единствен формат за визи;
- правила за единствена виза.

Шенгенскиот договор и заедничката визна политика бараат компјутеризација на постапката за виза и на постапката за контрола на надворешните граници. Во таа смисла, има два значајни информациски системи, и тоа: шенгенски информациски систем (SIS) и визен информациски систем (VIS).

Шенгенскиот информациски систем претставува централен компјутер и информативен систем на мултилатерален план кој на полицијата, царината, управните органи и конзуларните службеници на државите потписнички им овозможува пристап до податоците за бараните лица, за државјаните на трети држави на кои им е одбиен влезот во шенген зоната, за лица кои тргуваат со дрога оружје итн. Целта на овој систем е во согласност со Шенгенската Конвенција да се осигура јавен ред и јавна сигурност, вклучувајќи ја и националната сигурност на државите членки. Тој би требало да надополни за укинувањето на внатрешните граници на Шенген зоната и е еден од најзначајните компензаторни мерки за укинување на внатрешната гранична контрола, издавање на дозволи за престој во секоја од државите членки и издавање на

визи на државјаните на други држави членки. Шенгенскиот информациски систем ги содржи следниве бази на податоци:

- барања за апсење;
- забрана за влез во друга држава;
- барани лица и заштита од закани за нарушување на јавниот ред и безбедност;
- определување на престојувалиште;
- тајна регистрација и насочен надзор;
- регистер на предмети.

SIS им овозможува на полициските органи пристап до базата на податоци на државите членки кои вклучуваат информации за:

- лица на кои им е изречена казна протерување од државите членки;
- странци кои се на листата на луѓе на кои им е забрането влегување во државата членка;
- барани лица или лица на кои им треба привремена полициска заштита;
- сведоци и лица кои биле повикани на сослушување пред правосудни органи на државата членка;
- лица кои се предмет на посебен надзор поради извршување на кривично дело или претставуваат закана за јавната безбедност;
- изгубени или украдени работи или предмети (Шенгенска конвенција, член 95, 96, 97, 98, 99).

Имено визниот информациски систем е спречување од загрозување на внатрешната безбедност и трговија со визи и подобрување на борбата против проневери, олеснување на проверката на надворешните гранични премини и внатрешниот простор на државите членки, помош при утврдување на идентитетот на

лица кои не ги исполнуваат сите или некои од условите за влез во Шенген зоната и враќање на илегални имигранти, подобрување на спроведувањето на визната политика, конзуларна соработка и консултации во врска со конзуларните органи. Овој систем е воспоставен во 2004 година со одлуката на Европскиот совет (512/2004), со цел до половината на 2009 година да стане потполно оперативен и, како таков, да го надомести SIS. VIS им овозможува консултации на централните органи или ЕУ во рамките на постапката за издавање визи. Наменет е за информации релевантни за сите видови визни процедури и визи кои се утврдени со заеднички конзуларни упатства. VIS ги содржи следниве податоци:

- алфанумерички ознаки при издавање на визи;
- фотографија на подносителот за издавање на виза;
- биометриски податоци на подносителот на барањето;
- податоци за дополнителна документација кои ги доставува подносителот на барањето.

Државите членки на ЕУ сметаат дека миграциската политика е прашање од заеднички интерес, затоа што обемот на илегалната имиграција во оваа област бара тесна и усогласена соработка меѓу државите членки и нивно информациско поврзување. Како што државите членки ја укинаа внатрешната гранична контрола, така се појави потреба од усогласување на миграциската политика, затоа што во спротивно имигрантите и бегалците ќе се насочат кон оние држави кои во таа смисла се најлиберални.

Шенгенската, односно европската миграциска политика, се темели врз потпората на динамичната миграциска политика и доследно на европската традиција за социјална праведност и човековите права, утврдени во Европската конвенција за човекови права. Таа претставува правна рамка за обликување на заедничката миграциска политика на ЕУ и на секоја држава членка. Целта на миграциската политика на членките на Шенгенската зона исто така е колку е можно повеќе да се ограничи илегалната миграција, која за многу држави членки претставува загрозување на националната безбедност, затоа што зголемувањето на бројот на илегални имигранти доведува до пораст на криминалот.

Со цел да се спречи илегалната имиграција во ЕУ, особено се нагласува затегнатиот надзор на внатрешните граници на шенгенската зона, што ги става во посебна положба државите кои се наоѓаат на тие надворешни граници. Тоа бара интензивна соработка со државите од каде што доаѓаат илегалните имигранти, но и со соседните држави преку чии граници илегалните имигранти доаѓаат во државите членки на ЕУ. Таа соработка има цел да се открие организираната трговија со луѓе, како и оние кои илегално вработуваат илегални имигранти и да почне строго да ги казнува. Во таа смисла, сите новопримени држави членки, како и државите кандидати, мораат да донесат закони и прописи во согласност со европскиот правен режим, како на пр. Резолуција за имиграциска политика, Закон за странци, Закон за вработување и работа на странци. Со тие прописи ригорозно се регулира одобрувањето за престој и работа на странците, како и квотите за одделни активности. Во постапката за издавање дозвола државите се обврзани да собираат потребни податоци од надлежните органи на државите членки. Во таа смисла, голема улога треба да одигра FRONTEX кој, како тело надлежно за координација на работата на надлежните органи на државите членки, мора да овозможи квалитетна размена на важни податоци.

Со цел да се спречи и да се оневозможи илегален премин преку границите, особено се интензивира царинската и полициската соработка меѓу соседните држави на пограничниот простор. Исто така, се зголемува и полицискиот, царинскиот и инспекцискиот надзор. За да може сето тоа да се обезбеди, на државите членки им се потребни големи финансиски средства за опрема, екипирање, едукација на полициските и на други органи чиј број на вработени треба да се зголеми. ЕУ преку разни проекти и програми ги субфинансира државите членки за потребните мерки со кои треба да се спречи илегалната прекугранична миграција.

Иако преку еден милион луѓе годишно легално влегуваат во ЕУ, бариерите за примарните (економски) миграции беа првин поставени во Европа во текот на рецесијата од 70-тите и од 80-тите години на XX век. Во овие тешки економски времиња започна крајот на поствоенниот подем, делумно како резултат од контрапродуктивните политики применети за да ги подобрат работите, се појави ниво на безработица што не било видено уште од 30-тите години од XX век. Ниту бариерите, ниту рецесијата не направија многу за да се намали бројот на луѓето што

доаѓаат од државите во развој и од државите каде што имало воени конфликти, се беше подобро онаму каде што доаѓаа и онаму каде што ќе бидат имигранти, едноставно беа принудени да преземаат очајнички и незаконски мерки за да ги надминат рестрекциите.

Во моментов, нелегалните имиграции во ЕУ имаат обем од околу половина милион луѓе годишно, со тоа што многумина им плаќаат илјадници долари на шверцерите со луѓе или на трговците со бело робје да им помогнат да стигнат таму, ако не на самото европско тло, тогаш барем на некој од оддалечените острови, но често ваквите миграции имаат трагичен завршеток.

Како и да е, голем број имигранти секоја година успеваат да стигнат до Европа и да бараат азил. Некои едноставно ќе станат лажни економски имигранти. Истражувањата покажуваат дека богатството на државата, но и недарежливоста на социјалниот систем влијае врз бројот на апликации за добивање на азил.<sup>126</sup>

Меѓутоа, како Евреите во Германија во 30-тите, кои, исто така, имаа проблем со упорните власти во либералните демократии и коишто генерално имаа потреба од безбедно место, бегаа за да ги спасат своите животи. Ова е поради тоа што бројот на апликации за азил, колку што е поврзан со сиромаштијата и дискриминацијата, толку е поврзан и со граѓанските војни, со неуспехот на државата и со прекршувањето на човековите права.

Шенгенскиот договор за азил ги обрзува државите членки да ја применуваат Женевската конвенција од 1951 година, со која се регулира статусот на бегалците и нејзиниот протокол од 1967 година и ги обрзува да соработуваат со Високиот комесар за бегалци на ООН.

Секое барање за азил на територијата на државата членка мора да биде земено во постапка која мора да се спроведе брзо и ефикасно. Затоа, Шенгенскиот договор утврдува критериуми по кои се одредува која од државите членки треба да постапи во секоја конкретна постапка. Во согласност со Шенгенскиот договор, државите членки се должни да разменуваат податоци за новите правила кои се прифатени во однос на

---

<sup>126</sup> Види во Nevmajer, 2004

политиката за азил и статистички информации за поднесување на барање. Исто така, утврдено е за какви цели и какви информации за подносителите на барање за азил можат да се разменуваат од страна на надлежните органи на двете држави членки, а за тоа подносителот има право да биде известен. Исто така, политиката за азил мора да спречи и злоупотреба на личните податоци на барателот.

## **7.2 Интеграција на РМ во европскиот простор на слободата, безбедноста и правдата**

Усогласувањето на законодавството и практиката на Република Македонија во оваа област е исклучително значајно, затоа што доследната примена на европските стандарди во оваа сфера значително ќе придонесе за интеграција на Република Македонија во европскиот простор на слободата, безбедноста и правдата.

При стратешкото планирање на приоритетите на Република Македонија, треба да се имаат предвид неколку елементи:

а) Досегашната политика и практика во сферата на слободното движење на лицата преку границите на Република Македонија беше до екстремни граници отворена поради околностите во регионот. Кризата во Косово во 1999 год. и огромниот наплив на бегалци преставуваше особено и исклучително тежок предизвик за функционирањето на системот;

б) Сегашниот момент во Република Македонија се карактеризира со интензивна работа на засилување на политиката во поглед на движењето на лицата, преку стратешко планирање (донесување стратегии и акциски планови) и воспоставување на соодветна регулатива, усогласена со ЕУ. Сите досега донесени стратешки документи укажуваат на критична потреба од засилување на административните капацитети, обука и од итно надминување на сериозното заостанување во информациските системи и во компјутерската подршка.

в) Усогласувањето на законодавството, доколку не биде следено со соодветно институционално засилување, нема да може да ги даде потребните резултати. Алокацијата на соодветен кадар со соодветен капацитет и обезбедувањето

континуирана обука, а особено развивањето на потребната ИТ поддршка преку изградување на интегрални ИТ системи и бази на податоци, се круцијални во водењето на политиката на слободното движење на лицата;

г) Паралелно со усогласувањето на законодавството и примената на стандардите на ЕУ, треба да се развива соработка со ЕУ во оваа област и постепената интеграција во соодветните системи за размена на информации;

д) Во наредниот период, имаќи ги предвид изменетите околности во регионот, како и приближувањето кон ЕУ, може да се очекува постепенa промена во трендовите на движењето на лицата преку границите во регионот. Анализата на овие движења е основата на идното планирање на инструментите на политиките на движење на лица;

ѓ) При идното развивање и спроведување на политиката, ќе треба континуирано да се следи развојот на политиката и законодавството на ЕУ и да се врши соодветно усогласување на политиките во Република Македонија, земајќи ги предвид спецификите и интересите на Република Македонија.

Во декември 2002 година, Владата на Република Македонија усвои Национален акциски план за миграција и азил, во рамките на Иницијативата за миграција и азил на Пактот за стабилност. Освен тоа, во 2003 година е донесена Стратегијата за интегрирано гранично управување. Овие документи ги содржат клучните цели, механизми и инструменти за водење на конзистентна политика на Република Македонија во сферата на движењето на лицата.

Политиката, инструментите и механизмите во областа на визите, азилот и миграциите се комплементарни и меѓусебно условени.

Крајната цел на политиката во сферата на движењето на лицата на Република Македонија е интегрирана во границите на Унијата, што на техничко ниво значи имплементација на Шенгенскиот информациски систем. Тоа претпоставува компатибилност на информацискиот систем на Република Македонија во областа на визите, миграцијата, азилот и интегрираното гранично управување со Шенгенскиот информациски систем и воспоставување на соработка меѓу полицијата и царинските органи со државите од Шенгенскиот систем.

Визите и нивната контрола се посебен инструмент за ефикасна контрола и за спречување на илегална миграција, при што главен ефект на заштита се постигнува преку претходна проверка на странски државјани пред нивното патување во целната држава.

Република Македонија на оваа проблематика посветува особено внимание, која почнува приоритетно да се третира во надлежните институции, при што се препознаваат потребите за реформа на законодавството, реализирање на специјални обуки на персоналот и воспоставување на единствена мрежа на податоци.

Вториот за Република Македонија исклучително значаен аспект на политиката на визи е либерализацијата на визниот режим за граѓаните на Република Македонија во ЕУ. Мерките кои Република Македонија треба да ги преземе за напредок во овој поглед не се исцрпуваат само со посебните мерки од областа на визната политика, туку се однесуваат на целината на политиките во сферата на правдата и внатрешните работи, усогласување на законодавството со ЕУ и негова практична примена. Меѓутоа, освен сите овие мерки, неопходна е и примена на европските стандарди при изработката на личните документи и другата документација.

Во Република Македонија, надлежноста за визните прашања им припаѓа на министерствата за надворешни и за внатрешни работи. Во овој домен, МВР ја има надлежноста во поглед на продолжувањето на престојот, издавање на дозволи за престој и проверка на границите, МНР ја покрива оваа надлежност преку конзуларниот персонал.

Правната рамка на визниот режим во РМ е заокружена од неколку законски и подзаконски акти, врз чија основа се базираат и практични упатства и обуки на персоналот кој работи на оваа проблематика. Позначајни акти во оваа област се: Законот за движење и престој на странците (2004 г.); Законот за патни исправи на државјаните на РМ од 1992 год. (со измени во 2004 год); Законот за преминување на државната граница и за движење во граничниот појас (2004 г.), како и Упатството за начинот на издавање на патните исправи и визи за странци од 1998 год.

Малиот број конзуларни претставништва во странство го отежнува пристапот за издавање на визи на границите. Меѓутоа, освен другите мерки, овој проблем ќе се



надминува и со засилувањето на системот на претходна проверка. Во однос на обуките, потребно е да се унапреди сегашната рамка на специјализираните обуки по визните прашања, како во конзуларните служби, така и во полицијата, засновани врз единствен систем на електронски податоци, каде што ќе бидат апсолвирани методите на анализа и селективност на ризик.

Конечна цел е целосно усогласување на визното законодавство, придружување и дејствување во согласност со европските стандарди, почитување на начелата на Шенгенскиот визен режим и негова примена.

Приоритетни активности на краток и среден рок се:

- Донесување на подзаконските акти за движење и престој на странците, усвојување и спроведување на мерките неопходни за усогласување на визното законодавство на Република Македонија и неговата практика со законодавството на ЕУ;

- Обезбедување на компатибилност на правилата за меѓународна соработка во областа на визите и контрола на визите меѓу Република Македонија и државите членки на ЕУ, како и формирање и одржување на регионална рамка за соработка и координација;

- Обезбедување на координацијата и соработката на национално ниво меѓу надлежните министерства и другите соодветни јавни институции; јасно разграничување на надлежноста на Министерството за надворешни работи и Министерството за внатрешни работи;

- Воспоставување на електронска поврзаност и формирање на заедничка база на податоци меѓу Министерството за внатрешни работи, граничните премини (единиците за гранично управување), Министерството за надворешни работи и конзулатите во странство;

- Засилување на административната способност на МВР и МНР преку соодветни специјализирани обуки;

- Воведување на нов македонски пасош, вклучуваќи ги и биометриските податоци;

- Поедноставување и рационализација на визните процедури за постигнување на повисок степен на ефикасност, со засилување на постапката за претходна проверка;
- Воведување на квалитетна визна налепница, во согласност со потребните стандарди за заштита на ЕУ;
- На граничните премини, визи да се издаваат само по исклучок, во согласност со законодавството на ЕУ;
- Модернизација на опремата за откривање на фалсификати.

Во Република Македонија правото на азил е уставна категорија, при што се гарантира правото на азил на странци и на лица без државјанство, прогонети заради демократско политичко уверување и дејствување. Прашањата на азилот и разграничувањето со поимот бегалец досега беа регулирани со Законот за движење и престој донесен во 1992 год.

За време на разните кризи меѓу 1992 и 2001 год., Република Македонија беше домаќин на околу 65 000 бегалци од Босна и Херцеговина по војната од 1992 год, како и на 360 000 бегалци од Косово по војната од 1999 год. Сите овие бегалци добија статус на „Привремено хуманитарно згрижени лица“ (ПХЗЛ – режим на привремена заштита).

Во Република Македонија од 1993 година е воведен и институтот Привремена заштита, кога започнаа воените дејства во Босна и Херцеговина. Владата на РМ, во согласност со обврските кои резултираа од потпишувањето на Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 год. и со нејзиниот Протокол од 1967 год., и раководена од начелото за „невраќање“ (non-refoulement), на 03.03.1999 год. донесе заклучок за давање статус за привремена заштита на сите лица кои побегнаа во РМ како резултат од воените активности на Косово. На неколку министерства им беше доделена задача да го спроведат заклучокот, во согласност со нивните надлежности. Последниот заклучок беше усвоен во март 2003 год., при што бројот на лицата на кои им е даден ваков статус постојано опаѓа.

Процедурите за трајно одобрување на азил во согласност со Законот за движење и престој на странци започнаа да се спроведуваат кон крајот од 2000 год. Одделението за азил и имиграција при Секторот за странци и имиграциски прашања во Министерството за внатрешни работи започна со поединечни постапки за утврдување на статус на бегалец за лица чие потекло е надвор од територијата на поранешна Југославија, како и на категориите на лица со истечен привремен статус.

Македонија и понатаму згрижува лица од Косово, во согласност со режимот на привремена заштита. Освен тоа, Македонија згрижува одреден број бегалци со признат статус во согласност со закон. Новопристигнатите баратели на азил можат да поднесат индивидуални барања за статус на бегалец во согласност со одредбите на Законот за азил и привремена заштита. Општ заклучок, според претходно прикажаната слика, е дека во Република Македонија бројот на лица кои побарале азил е мал, па оттука е и соодветното функционирање на системот.

Релевантната меѓународна рамка на која се потпира законодавната рамка за азил во РМ е препораката P (81) 16 усвоена од страна на Комитетот на министри на Советот на Европа на 5 ноември 1981 год., за хармонизација на националните постапки за азил, Женевската конвенција за статусот на бегалците од 1951 год. и соодветниот Протокол од 1967 год., како и Европската конвенција за човекови права.

Во 2003 год. е донесен нов Закон за азил и привремена заштита, во кој се содржани основните начела пропишани со соодветни меѓународни акти. Со Законот се дефинираат институциите азил, признаен бегалец и лице под хуманитарна заштита и се гарантира принципот на невраќање.

За признавање, односно за одземање на правото за азил или статусот на бегалец одлучува МВР, а против решението, надлежен второстепен орган по постапка на жалба е Комисијата на Владата на РМ, а овозможена е и жалба пред Врховниот суд во управна постапка.

Странецот на кого му е признато правото на азил стекнува право на постојан престој, сместување, средства за издржување и здравствена заштита најмногу две години од денот на врачувањето на решението за признавањето на азил, освен за

странец кој не е способен да стопанисува и сам да се издржува. Средствата за оваа намена се обезбедуваат од Буџетот на РМ.

Соработката меѓу надлежните министерства е задоволителна, но потребата од соодветна обука на персоналот е нужен факт, при што главен недостаток е комуникациската и електронската поврзаност, непостоењето на централна база на податоци со која ќе може да се следи движењето на лицата кои бараат азил, како и обука за постапување со лицата кои се одбиени по барањата за азил. Со цел да се постигне поефикасно спроведување на Законот за азил и привремена заштита, треба да се донесе и Правилник за образецот за барањето на азил, како и начинот на воведување соодветна евиденција.

Надлежен орган е Министерството за внатрешни работи, а определени надлежности имаат и Министерството за надворешни работи, Министерството за правда, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за здравство.

Неопходните мерки се посочени во Акцискиот план за миграција и азил, каде што се издвојуваат приоритетните активности:

- Спроведување на Законот за азил и привремена заштита, усвојување на соодветните подзаконски акти;
- Воведување на унифициран образец на барањето за признавање статус на бегалец во Република Македонија, преведен на повеќе јазици во поглед на процедурата за азил;
- Доекипирање на Одделението за азил и миграција и негово материјално и техничко доопремување (обезбедување континуирана обука на ова одделение), како и обука на инспекторите за странци во подрачните единици и граничната полиција;
- Редизајнирање на информатичкиот систем за регистрација на странците – формирање на база на податоци и развивање на механизми за нивна анализа;
- Изградба на нови сместувачки капацитети за барателите на азил и воспоставување на ефикасна процедура за прием и сместување на баратели на азил во согласност со Законот за азил и привремена заштита;

– Воспоставување правила и услови за подобра координација и соработка меѓу министерствата и институциите надлежни за прашањата за азил;

– Реализирање на ефикасна соработка и размена на информации на национално и меѓународно ниво меѓу надлежните служби, со почитување на правилната заштита на личните податоци, во согласност со ЕУ стандардите;

– Усогласување на национално законодавство во однос на правата на бегалците, вклучуваќи го и соединувањето на семејствата, во согласност со меѓународните и со ЕУ стандардите.

Релевантните прашања во врска со политиката на миграција се уредени со Законот за движење и престој на странците, донесен во 1992 година. Со цел да се помогне спречувањето на нелегалната миграција кон ЕУ, Република Македонија потпиша договори за реадмисија, кои се во сила, со: Италија, Словенија, Франција, Швајцарија, Словачка, Бугарија и Хрватска. Договори кои се потпишани а сè уште не се влезани во сила се со: Унгарија, Германија и Унгарија. Има и договори кои се во фаза на усогласување на текстовите со следниве држави: Бенелукс (Белгија, Холандија и Луксембург), Данска, Чешка, Украина, Полска, Албанија и Литванија.

Општо е прифатено дека системот на миграција мора да придонесе за ефикасно справување со илегалната миграција, како и за почитување на меѓународните стандарди. Ова вклучува систем на претходна контрола за влез во државата, системи на визна контрола, развивање на специјални програми за борба против криумчарење на мигранти и трговија со луѓе, почитуваќи го статусот на жртвите.

Владата на РМ во 2002 година донесе Национална програма за трговијата со луѓе и илегална миграција во Република Македонија, која вклучува законска рамка и практични средства за воведување на посеопфатен и подобро координиран систем за управување со прашања што се однесуваат на борбата против трговијата со луѓе и илегалната миграција. Во овој домен РМ се смета за транзитна држава, иако е можна промена на оваа тенденција.

Надлежен орган е Министерството за внатрешни работи, а определени надлежности имаат и Министерството за надворешни работи, Министерството за правда и Министерството за труд и социјална политика.

Конечна цел е усвојување и примена на законодавството на ЕУ и практиките за миграција (адмисија, реадмисија и протерување), вклучуваќи ги и идните заеднички постапки за азил и миграција, со цел да се контролира и да се спречи незаконската миграција. И во оваа сфера мерките што треба да се преземат се утврдени во Националниот акциски план за миграција и азил.

Од приоритетните активности треба да се споменат:

- Ефикасно извршување на функциите и контрола на движењето и престој на странци;
- Редизајн на постојаниот информатички систем за регистрација на странците;
- Усогласување на законската рамка во областа на вработување на странски државјани;
- Подобрување на координацијата меѓу надлежните министерства и другите јавни институции;
- Натамошното развивање на постоечките капацитети за сместување и механизмите за социјална поддршка на бегалците;
- Засилување на управувањето со границите и подготовки за целосно применување на Шенгенската конвенција;
- Усогласување на законодавството со ЕУ и практиките за миграција (адмисија, реадмисија, протерување);
- Унапредување на Реадмисијата, преку ратификацијата и спроведувањето на релевантните конвенции и договори, како и хармонизација на постоечките договори за реадмисија со ЕУ;
- Обука на службените лица кои ќе ги спроведуваат договорите за реадмисија;
- Разработување на конкретна политика и процедура за враќање, како и специјална постапка на малолетни и ранливи лица;
- Промовирање на ефективно функционирање на приемните капацитети за странци, почнуваќи од Транзитниот центар за странци;

– Изградба на нови капацитети за лица (прифатни центри) кои треба да се враќаат;

– Подобрување на соработката со државите приматели, контролирање и унапредување или подготвување на дипломатски договори.

Со ширењето на границите на Унијата и со нејзиното приближување кон регионот, примената на концептот на интегрирано гранично управување станува особено актуелна, како на национално, така и на регионално ниво. Овој концепт поаѓа од меѓусебната поврзаност на проблемите околу граничното управување и потребата на нив да се одговори на соодветен координиран начин. Притоа се земаат предвид сите аспекти неопходни за ефикасно управување со границите – потребата да се оствари непречен протек на трговија и луѓе, но и да се спречи недозволената трговија и нелегалните преминувања. Ваквиот природ претпоставува соработка на национално ниво на сите соодветни органи и тела, а на регионално и европско ниво – постојано засилување на соработката.

Концептот на интегрирано гранично управување ја инкорпорира претходно разработената политика на слободно движење на лицата. Крајна цел е сообразување на политиката и системите Република Македонија да стане дел од Шенгенскиот систем, што претпоставува постепено усвојување и примена на Шенгенското *acquis communautaire*.

Негативностите на досегашниот систем на управување со границите, освен во начинот на организирање на надлежностите, се гледа и преку пропусти во процедурите и несоодветната опрема и информациска поддршка. Имено, капацитетите во овој домен беа најчесто застарени, мали и несоодветни за проследување на патниците, како на граничните премини, така и на меѓународните аеродроми. Опремата за идентификација на фалсификати и секундарната дополнителна проверка на документите, како и проверката на возилата, исто така, е застарена и недоволна.

Базата на податоци не е централизирана и таа содржи само податоци за лицата кои се гонат за кривични дела или на кои не им е дозволен влез во државата. Во овој домен, голем недостаток кој мора да се надмине е недоволното користење на статистичките податоци, што главно се должи на немање соодветни писмени

процедури за постапување, а директно се реперкуира на откривањето на фалсификувани документи.

Во 2003 год. е усвоена Национална стратегија за интегрирано гранично управување, која ќе биде поддржана и со Акциски план за утврдување на динамиката и со конкретни мерки за нејзино спроведување. Стратегијата е резултат од целосното препознавање на нужноста, итноста и важноста од радикални промени во поглед на граничното управување. Документот е подготвен во согласност со специфичните услови во државата, општвено-политичкото уредување и правниот систем, притоа имајќи ги предвид компаративните искуства на другите држави кои ја извршиле оваа трансформација, корпусот на меѓународни инструменти и легислативата на државите членки и кандидати во ЕУ, како и препораките содржани во Шенгенскиот каталог за најдобра практика.

Новиот систем ќе понуди повисок степен и поефикасна контрола на патници и стоки кои влегуваат од државата. Притоа, системот за прибирање, анализа и употреба на податоци ќе биде целосно реформиран во согласност со методологијата за собирање на разузнувачки информации, што ќе придонесе за обезбедување на поголема сигурност во насока на анулирање на опасностите што произлегуваат од внатрешниот и меѓународниот криминал. Главно начело е дека овој систем мора да овозможи слободен проток на стоки и патници со афирмирање на принципите на слободната трговија и размена.

Институции задолжени за спроведување се: Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Министерството за народна одбрана, Министерството за финансии – Царинската управа, Министерството за шумарство, земјоделство и водостопанство, Министерството за здравство и Министерството за транспорт и врски.

Со Стратегијата се предвидува до 31.12.2005 год. повлекување на Армијата на РМ од одговорностите за гранично управување и дефинирање на транспарентни и јасни постапки со опис на надлежностите и одговорностите на МВР и создавање на Национална гранична полициска служба во рамките на МВР, како основна агенција за гранично управување во државата, која ќе ја преземе одговорноста за надзор на



државните граници. Во насока на обезбедување непречен трансфер на надлежностите во подготовка е програма за преземање на обезбедувањето и контролата на државните граници на Република Македонија од страна на МВР. Воспоставен е Национален координативен механизам за гранично управување, со цел да се постигне соработка, координација, заедничка поддршка и размена на информации.

Донесени се Законот за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи (Сл. весник на РМ, бр. 19/04) и Законот за изменување на Законот за преминување на државната граница и за движење на граничниот појас (Сл. весник на РМ, 19/04), а до крајот 2004 год. се предвидува донесувањето на Закон за надзор и контрола на државната граница.

Паралелно со регулирањето на потребниот кадар за гранична полиција, започната е нивната обука – сè до постигнувањето на оптималниот број вработени во оваа служба, предвидено во 2006 година.

Регионалната и меѓународната соработка се одвива во рамките на СЕКИ Центарот, Пактот за стабилност, Охридската конвенција за регионално гранично управување, Будимпешкиот процес, СИОФОК процесот.

Приоритетите се идентификувани во Стратегијата за интегрирано гранично управување. Акцискиот план за нејзината имплементација, кој е во подготовка, ќе ги дефинира конкретните мерки и временските рокови за реализација на одделните активности. Како приоритети во областа на граничното управување се издвојуваат: донесување на Закон за надзор и контрола на државните граници и подготвување на соодветни подзаконски акти; формирање на Гранична полиција во рамките на МВР според соодветна Програма (2004-2006 год).

На 15 јули 2009 година Европската комисија го усвои предлогот за укинување на визите за граѓаните на Македонија, Србија и Црна Горна, а од 19 декември 2009 г. државјаните на Република Македонија што поседуваа биометриска исправа веќе можеа да патуваат без виза за краток престој во државите од Шенген зоната. Усвојувањето на предлогот на прес-конференција во Брисел го соопштија заменик претседателот на ЕК и комесар за правда, слобода и безбедност, Жак Баро, и комесарот за проширување на ЕУ, Оли Рен. Жак Баро посочи дека одлуката да се препорача за Македонија

шенгенската бариера е резултат од исполнувањата на условите поставени во патоказот, кој се состоеше од четири блокови, и тоа Блок 1 – безбедност на документи; Блок 2 – гранично управување, азил и миграција; Блок 3 – јавен ред и безбедност; Блок 4 – надворешни односи и основни права, во рамките на процесот за визна либерализација, кој беше презентираан во првата половина на 2008 година, а со кој се бараше воведување на биометриски пасоши, добро управување со границите и глобалните миграции, резултати во борбата против организираниот криминал, корупција и трговија со луѓе и почитување на човековите права. Нагласено беше дека Македонија, во согласност со оценките од експертите на ЕК, постигнала најдобри резултати во исполнувањето на критериумите.

Меѓутоа, и покрај сите прописи донесени во согласност со прописите на Шенген системот, постои злоупотреба на визната либерализација. Белгија ја окупираа голем број азиланци, поголемиот дел етнички Албанци од Србија и Македонија. Поради тоа, белгиските власти, односно премиерот на Белгија, Ив Летерм, од ЕК побара да реагира и да спречи „погубни последици од визната либерализација“ и постоеше опасност за укинување на визите за Македонија, Србија и Црна Гора. Но ЕК им препорача на националните влади во регионот да ги информираат граѓаните за правата, но и за ограничувањата на визната либерализација. Доколку проблемот се реши, нема да постои никаква опасност од укинување на визите.

За таа цел, Владата на РМ донесе одлука да се формира Комитет кој ќе го следи барањето за азил од страна на државјаните на Република Македонија во други држави. Членови на Комитетот ќе бидат Вицепремиерот за европски прашања, Вицепремиерот за спроведување на Рамковниот Договор, Министерот за надворешни работи, Министерот за внатрешни работи, Министерот за правда и Директорот на Агенцијата за иселеништво. Освен ова, Владата започнува и кампања за информирање на граѓаните што значи визната либерализација, односно дека не подразбира барање за азил во државите од Шенген зоната, туку само патување за туристички цели. Во фокусот на информирањето ќе бидат македонските Албанци, бидејќи кампањата ќе биде во медиумите кои емитуваат програма на албански јазик. Надлежните министерства проценуваат дека не постојат основи да биде отворено прашањето за редефинирање на визната либерализација.

Во меѓувреме, надлежните институции во државата, по наводите за злоупотреба на укинувањето на визите за добивање азил, го следат работењето на агенциите кои организираат превоз во државите од Шенген зоната и, доколку се утврди злоупотреба на визната либерализација, ќе следуваат санкции.

Со укинувањето на границите за да може слободно да функционира заедничкиот пазар, бидејќи не постоеше надзор на внатрешните граници, дојде до состојба и на слободно движење на криминалци, па затоа е потребно засилување на контролата на надворешните граници и усогласување на политиката на државите членки и прашањата поврзани со преминување на надворешните граници, како што се прашањата во врска со азилот, визите и воопшто прашања поврзани со имиграцијата. Усогласувањето на законодавството и практиката на Република Македонија во оваа област е исклучително значајно, затоа што доследната примена на европските стандарди во оваа сфера значително ќе придонесе за интеграција на Република Македонија во европскиот простор на слободата, безбедноста и правдата. Поради тоа, Македонија усогласи низа европски правила, закони и национални стратегии од областа на полициската соработка, соработката со правосудните органи итн.

## 8. ПАЗАРОТ НА ТРУД ВО ЕУ

Пазарот, кој врши алокација на работни места и ги координира активностите на работниците и работодавачите, преставува пазар на труд. И тој, како и секој друг пазар, има купувачи и продавачи, но овде специфичноста се однесува на тоа што понудата и побарувачката претставуваат специфичен работен однос.

Пазарот претставува однос во кој луѓето изразуваат потреба да работат, ја нудат својата работна сила, своето знаење, искуството, вештините и способностите. На пазарот на трудот се воспоставува однос меѓу понудата и побарувачката на работна сила. Резултатот од овој однос меѓу работодавачот и работникот е изразен во општото ниво на цената за трудот, т.е. наемнина. Пазарот на труд е многу повеќе конкурентен од кој било друг пазар, и тоа поради проста причина бидејќи во него се јавуваат голем број учесници, како на страна на понудата, така и на страна на побарувачката. Монополот како пазарна состојба е исклучен. Можноста за одделно влијание на цената за трудот, без разлика од која било страна, е симболична. Висината на пазарната цена за трудот во однос на одделните учесници се определува според принципот „земи или остави“. Управувањето со овие трошоци од страна на работодавачите се сведува пред сè на одлучувањето за бројот на работници што треба да ги вработат, знаењето и вештините што треба да ги поседуваат, но и начинот на истакнување на поголема количина на труд во единица време „забрзување на производната лента“.

Економската теорија предвид има два модели за функционирање на пазарот на трудот: неокласичен и модел на непотполна конкуренција. Првиот (неокласичниот) модел тргнува од тоа дека пазарот на трудот, како и другите пазари, е совршено конкурентен, што практично значи дека цената на трудот (наемнината) слободно се формира во зависност од понудата и побарувачката на работа. Тоа е неопходен услов да се постигне некоја рамнотежа на подолг рок. Со други зборови, пазарот се чисти од вишокот на понудата за намалување на цената на трудот. За разлика од другите пазари, кај пазарот на трудот рамнотежата се постигнува при извесна стапка на невработеност. Ова ниво на невработеност има улога на пазарен стабилизатор, кој од една страна спречува несигурност на цената на трудот, а, од друга страна, на работодавачите им овозможува од работната сила да извлечат поголема количина труд за единица време. Во такви услови, сите работници кои сакаат да работат по приспособена цена на трудот

можат да најдат вработување. Во услови на развиените пазарни производства овој модел не соодветствува. Работите се одвиваат на поинаков начин.

Вториот модел, пак, моделот на непотполна конкуренција, е близок со реалните настани на пазарот на труд. Целосно слободно дејствување на пазарот ретко се сретнува во практиката. Пазарот на трудот е „имперфектен пазар“. На него е воспоставен т.н. „билатерален“ монопол кој преставува определени надворешни пазари воспоставени во однос на силата меѓу учесниците. За да можат работниците да ја зголемат силата, се здружиле во синдикати, а работодавачите создале различни облици на асоцијации. Интересите на вработените и работодавачите се конфликтни по својата природа. Конфликтноста се исполнува во доменот на утврдување на висината на платата која би требало да одговара на маргиналниот продуктивен труд, а, од друга страна, во доменот на контрола на работниот ефект.

Освен тоа, целосната слобода на пазарот на труд може да се ограничи и со државните прописи за минимална плата. Минималната плата, како инструмент на државните регулативи за пазарениот однос, има повеќе структурен ефект. Минималната плата негативно влијае врз порастот на вработеноста. Таа е долната граница под која заработката не може да падне. Високото ниво на минимална плата, пропишаните закони или впишани во колективните договори го подигнуваат секое наредно ниво на плата во компаниите. Поради тоа, работодавачите избегнуваат да вработат работници за кои би морале да исплатат минимална плата, како, на пример, за млади и неквалификувани работници. Во овој поглед, илустративен е примерот со САД и со државите членки на ЕУ. Голем број млади преку летото се вработуваат во американски фирми кои не се обврзани да плаќаат висока минимална плата, каков што е случајот со државите од ЕУ. Младите во ЕУ остануваат без работа, додека, пак, фирмите остануваат без евина работна сила. Резултат на сето ова се големи трошоци за трудот и невработеност кај одреден дел од популацијата, која, по правило, е најмногу погодена од невработеноста.

Флексибилната политика за пазарот на трудот и активната политика за вработување, која се спроведува во повеќе држави со развиена пазарна економија, би требало да ја зголеми вработеноста и да се забрза економскиот пораст, односно да се

подобри конкурентната економска способност на глобалниот светски пазар. Тоа бара внимателен избор на економско-социјални мерки и координација на нивната примена.

Невработеноста во државите на ЕУ повеќе години наназад е нивни најголем соцоцијално-економски и политички предизвик. Таа се движи на висок опсег, ако се следат стапките на невработеност во одделни региони на државите членки на ЕУ. На пример, регионот Сур во Шпанија имал близу 29 % стапка на невработеност кон крајот на 90-тите години. Во исто време, Големото Војводство Луксембург имало помалку од 3 % (Astrid Ziegler). Внатрешниот проблем со невработеноста во ЕУ не се исполнува само со овие екстремни случаи. Големата невработеност од средината на 70-тите години е еден од негативните економски трендови со кој се карактеризира нејзиниот развој. Проблемот на невработеноста ја натерал Европската унија и државите членки на ова прашање да му дадат приоритетно значење. Притоа се поаѓа од фактот дека не постои универзален „рецепт“ за решавање на проблемот на невработеноста, кој би можел да биде ефикасно применет во сите држави. Европа сака да го осигура својот успешен економски пораст и развој по пат на поголема флексибилност на пазарот на трудот, како и со подобри работни и животни услови на сите граѓани. Поддршката на тие цели нема да биде главно на сметка на меѓудржавната приходна дистрибуција која е основен белег на федералните режими (Theo Hitiris).

Европската стратегија за вработување, како заедничка политика на ЕУ, за првпат е дискутирана на Луксембуршкиот состанок за проблемот со вработувањето, во 1997 година. Донесените насоките се прифатени како годишни национални акциски планови. Тие насоки се потпираат на следниве четири основни проритети:

- *Подобрување на способноста за вработување.*
- *Развивање на претприемничкиот дух.*
- *Поддршка на претпријатијата и нивните вработени.*
- *Засилување на мерките за поддршка за изедначување за шансите на жените и мажите.*

Борбата против големата невработеност, како што се гледа, започнува со активноста за надминување на квалификуваниот дефицит на страната на

побарувачката. Конкретната програма на мерки ја донесуваат и ја спроведуваат државите членки. Важно е да се остваруваат целите на Европската стратегија за вработување. Значајна улога во тоа има Европскиот социјален фонд (ESF). Тој е еден од четирите структурни фондови, чија задача е инвестирање во хуманиот капитал. Поточно, со овој фонд ЕУ ги потпомага програмите за образование и обука, за да можат луѓето полесно да најдат вработување или да го задржат. Од 2000 до 2006 година ESF одобрил вкупно 80 милијарди евра за оваа намена. Новите вештини на луѓето им даваат поголеми изгледи да пронајдат подобра работа на пазарот на трудот, а фирмите, користејќи ја таа околност, ќе остварат поголема конкурентност и пораст во новите сектори. По пат на овие програми кои, секако, ќе бидат поддржани со средства на државите членки во кои се реализираат, помош во подобрување на способноста за вработување ќе добијат пред сè сите млади луѓе, како и оние кои подолго време се невработени и со пониски квалификации. Исто така, на овие средства можат да сметаат и економски послабите региони во ЕУ, односно регионите со поголема стапка на невработеност. Целта на оваа политика е целосна вработеност и поголема конкурентност на европската економија. Вработувањето е најдобар начин за социјална интеграција која Европа ја крева на самиот врв на приоритет кој ќе се решава на почетокот на XXI век.

Вториот столб за приоритет на политиката за вработување во ЕУ не е помалку значаен и се заснова врз развивање на претприемачкиот дух. Со овие мерки треба да се зголеми побарувачката за работна сила на пазарот на трудот. Притоа, потполно е неважно дали тоа ќе биде во јавниот или во приватниот сектор, услужните дејности, индустрии или во некои други подрачја за работа. Освен фискалната политика и намалувањето на данокот, овој дел на активности им се препушта на регионалните и на локалните иницијативи за вработување.

Во третиот дел, државата и социјалните партнери треба да овозможат и да развијат такви форми на организација за работа кои ќе ги задоволат интересите на двете страни, односно остварување без некакви ограничувања што можат да ги доведат во прашање тие интереси. Државата мора да покаже поголем степен на одлучност за менување на трудовото законодавство, а социјалните партнери подготвеност да ги прифатат тие промени.

На крајот, политиката за вработување на ЕУ поаѓа од основните принципи содржани во Европската повелба, кои се темелат врз слободното движење и вработување под исти услови за сите лица на подрачјето на ЕУ и врз отсуство на секој облик на расна, старосна и полова дискриминација. Очигледно, особено голем проблем е нееднаквото вработување на женската во однос на машката популација. Европската стратегија за вработување предвидела до 2010 година вработеноста на жените да биде зголемена од 51 % до 60 % на крајот на овој период.

Во намерата за поголема конкурентност на светскиот пазар, Лисабонската агенда од 2000 година усвои програми за реформи во трудовото законодавство. Целта на тие промени е натамошна либерализација на законодавството и засилување на слободните договорни улоги во односите на работниците и работодавачите.

Во економска смисла, практично е невозможно одвоено разгледување на прашањето за вработување и пазарот на трудот, освен во непазарни економски услови, какви што имавме до пред крајот на минатиот век. Прашањето за вработеност на човечките ресурси се третира како доминантно идеолошко и политичко прашање. Последица од тоа е наследената висока стапка на невработеност, ниската продуктивност на трудот, технолошкиот јаз во однос на државите со развиена економија, регионалната неусогласеност и др. Повторното воспоставување на пазар на трудот се спротиставува на психолошкиот страв од невработеност кај луѓето. Многу од нив доживеале психолошко искуство од губењено на работата. За жал, неуспехот во првите години од воспоставување на пазарот се должи на познатите влијанија. Брзината со која се створуваат нови работни места била многу помала од брзината на укинување на нерационалните места. Тоа дополнително го зголемило стравот од невработеноста и отпорот кон неопходните измени на законодавството да го ослободат пазарот на трудот од административните ограничувања. Високата невработеност не е карактеристика само на помалку развиените држави. Тој проблем го истакнавме и кај државите членки на ЕУ.

Европската Унија предвидува да оствари полна вработеност во догледно време. За таа цел, предвидена е измена на трудовото законодавство во правец на натамошна либерализација и флексибилно вработување на пазарот на трудот, градење на европски институции кои би биле во функција на решавање на проблемите со вработувањето,



како и издвојување на значителни средства за финансиски програми за вработување по пат на структурни фондови.

Општ заклучок и препорака која може да се препознае во оваа работа е дека државните и социјалните партнери, секако, во доменот на своите одговорности, мораат да придонесат за ослободување на секогаш скриените можности кои ги нуди пазарот на трудот. За да ја задржи работата или за да се врати повторно на работа, на работникот му се потребни нови знаења и вештини, а на работодавачот слобода на одлучување, еднаква на онаа која ја има кај изборот за технологија на работата и производите што се произведуваат.

Се разбира, пазарот на трудот, особено во услови на висока невработеност, не значи неограничено самоволие на работодавачите над работниците. Хуманиот однос и демократскиот свет, како што се еднаквиот третман на луѓето без каков било облик на дискриминација, еднаквоста на половите, слободното движење, заштитата на здравјето, правото на социјална заштита, образованието итн. се над сите други вредности. Всушност, ЕУ во својата Социјална повелба јасно го изразила својот однос спрема човекот и неговите права.

Во таа насока, човекот/работникот има право слободно да се движи, да престојува, да работи во некоја од државите членки без какво било ограничување, бидејќи самото слободно движење на луѓето/работниците е едно од фундаменталните слободи на внатрешниот пазар на ЕУ. Во тој контекст, ЕУ, односно побогатите држави членки на ЕУ се соочуваат со легални имигранти/работници кои бараат подобри услови за живот во нив. Иако е факт дека тие доаѓаат во развиените држави поради тоа што нивните земји се сиромашни, дискриминирани или пак се во опасност, сепак постои исклучок, бидејќи некои од нив се образовани и пополнуваат одговорни позиции коишто недостасуваат во определени сектори. Меѓутоа, на ЕУ ѝ се потребни и необразовани работници што се подготвени да работат обични работи, особено во растечкиот сектор на услуги. Сепак, ова не им оди во прилог на неразвиените држави, затоа што губат вешта или барем потенцијално квалификувана работна сила, особено во здравствениот сектор.

Многу имигранти во ЕУ работат малку платена работа, исто како и во САД. Но, за разлика од САД, ЕУ има висока невработеност и подарежлив социјален систем. Кај имигрантите, иако поради тоа што се помлади имаат тенденција да станат економски поактивни отколку целата нација, општо кажано, поголеми се шансите да бидат невработени отколку работноспособните неимигранти, со што некои етнички групи страдаат повеќе од други.

Во Белгија, на пример, највисока стапка на невработеност меѓу сите групи имаат оние од турска и мароканска националност (45 % мажи, 56 % жени), споредено со стапката на невработеност кај самите Белгијци (10 %) <sup>127</sup>. Ова го подгрева негативниот стереотип за имигрантите како исцедувачи, па дури и како паразити на социјалниот систем. Во исто време, малку пародоксално, имигрантите исто така се обвинети за „крадење“ на работни места во многу држави, особено во оние во кои е забележан пораст на вработувањето.

Како што азилот, по се изгледа (правично или неправично), се става под некаква контрола, сепак се појавува нов извор на напнатост. Еден од нив е огромниот раст на легални работници – имигранти, мотивирани од обидите на ЕУ да ги вклучи посиромашните држави од ЦИЕ (Централна и Источна Европа), <sup>128</sup> (види табела 1). Но, сепак, некои држави се позасегнати од други. Државите на Обединетото Кралство, за разлика од другите 15 ЕУ – држави, уште од почетокот одлучиле да не воведуваат рестрикции за работниците од новите членки, односно од поранешните комунистички држави (т.н А-8). Ова значеше дека секој од второспоменатите што беа подготвени себеси да се декларираат како самовработени, прифаќаше привремена сезонска работна дозвола или работеа нелегално и имаа само три избора, ако сакаа да заработат западна плата. На пример, кога Бугарија стана држава членка на ЕУ, бугарските лекари заминаа да работат во Англија, тие таму беа евтина работна сила и на англиските лекари им ја намалуваа цената на трудот, од една страна, додека, пак, од друга страна, Бугарија губеше вешта и квалификувана работна сила. Исто така, моќта на синдикатите во Шведска ги спречи работодавците да им плаќаат на имигрантите

---

<sup>127</sup> Агенција за основни права, 2007

<sup>128</sup> Види Grini and Ruspini, 2004.

пониски плати од нивните колеги. Правејќи ги помалку атрактивни за вработување, изборот за многумина што сакаат ефективно да работат на Западот се сведе на британските острови, иако главно бројот на германски сезонски работни дозволи се уште ја правеше Германија популарна дестинација.

Забавувањето на поплавата, како што британските таблоиди ја нарекуваа имиграција, води кон негативен извештај за економскиот удел на А-8 и влијае врз другите држави да наметнат рестрикции за работниците од Бугарија и Романија, кога овие држави се приклучија на ЕУ во 2007 година. Ова се случи откако некои држави првично ги наметнаа рестрикциите за А-8 државите во 2004 год. (Финска, Грција, Италија, Холандија, Португалија и Шпанија) па подоцна ги отстранија, додека, пак, другите (Белгија, Данска, Франција и Луксембург) барем ги намалуваа. Само Германија и Австрија беа решени да издржат до 2011 год., затоа што имаа големи сезонски шеми што им дозволува да вработуваат голем број работници од Источна и Централна Европа (неможејќи да ја издржат високата невработеност во Германија) кои ќе ги работат работите што нивните граѓани не сакаат да ги работат, особено во земјоделскиот и инфраструктурниот сектор, бидејќи работата е физички тешка, слабо платена, и ова претставува голем извор на работа за многу имигранти.

Европските Влади почнаа да ставаат се поголем нагласок на контролата на имигрантите, но само онаму каде што им одговара (илегалната имиграција и азил). Другите аспекти на нивниот режим остануваат под национална контрола. Со други зборови, склучуваат договори со други држави за да ја намалат одговорноста само во случај кога нема смисла за нив самите да ја завршат работата или каде што колективната соработка помага во конструирање на првокласна одбрабена линија. Оваа граница почна да се поместува кон надвор (преку субвенционирање за граничната заштита), пред државите од Централна и Источна Европа да бидат примени формално во ЕУ во 2004 и 2007 година. Потребата за безбедни граници беше една од причините за проширувањето.

Освен тоа, државите членки на ЕУ преземаа колективна акција и изградиле и колективни институции во обид да ја скршат нелегалната имиграција. Повеќе е поради тоа што ним самите им е тешко да конструираат систем на контрола што истовремено ќе ги исполни барањата на понекогаш контрадикторните цели. Прво, режимот ќе треба

да се соочи со очигледната непредвидливост на движењето на имигрантите. Второ, државите продолжуваат да даваат многу азилни, семејни соединувања и релативно дарежливи социјални пакети. Трето (и поврзано), тие сакаат да ги изолираат тие договори од приватниот систем, особено поради растечката улога на врховните и на меѓународните судови за човекови права (во поширока смисла на зборот). Четврто, тие сакаат доволен простор за манипулација за да се дозволи формален (особено во Северна Европа) или неформален простор за обучените мигранти или за оние мигранти што ја зголемуваат флексибилноста на домашните пазари на трудот.

**Табела 1 Граѓаните од новите земји членки на ЕУ кои престојуваат во ЕУ 15**

	Мигранти од ЕУ 8		Мигранти од ЕУ 2	
	Процент од ЕУ 8 популацијата	Процент од ЕУ 15 популацијата	Процент од ЕУ 2 популацијата	Процент од ЕУ 15 популацијата
1997	0,91	0,18	0,81	0,07
1998	0,91	0,18	0,76	0,06
1999	0,97	0,19	0,88	0,07
2000	1,02	0,20	1,03	0,08
2001	1,09	0,21	1,28	0,10
2002	1,16	0,22	1,71	0,13
2003	1,29	0,25	2,40	0,19
2004	1,38	0,26	3,10	0,24
2005	1,69	0,32	3,77	0,29
2006	2,23	0,42	4,69	0,35
2007	2,78	0,52	6,74	0,50
2008	3,09	0,57	8,05	0,60
2009	3,13	0,58	8,81	0,65

Извор: Врз основа на податоци содржани во Холандија и сор. (2011), ЕУРОСТАТ статистиката на населението и сопствени пресметки.

Сепак, Европа е континент создаден преку имиграцијата и ќе продолжи во таа насока, без разлика дали луѓето го сакаат тоа или не, привлекува, и речиси е потребно раширување на недостигот од работната сила и демографските проблеми. Европските Влади почнаа да ставаат се поголем нагласок на тоа имигрантите да се вклопат во државите во кои доаѓаат наместо да се вклопат со полисата „живеј и остави да живеат“. Многу од нив се обидоа да го направат тоа со воведување на антидискриминациски мерки. Секој граѓанин на ЕУ има право да работи во друга држава членка на ЕУ како и државјаните на таа држава, под исти услови и без да аплицира за дозвола за работа.

## ЗАКЛУЧОК

Слободното движење на работната сила претставува едно од четирите фундаментални слободи воспоставени со Договорот од Рим, чија цел беше создавање на заеднички пазар. Работникот можеше слободно да се движи, да престојува во државата членка врз основа на вработување и да остане во неа по неговото вработување. Иако на почетокот слободното движење на работната сила имаше економска цел, сепак тоа во текот на годините забележително се промени во однос на нивните права и правата на членовите на нивните семејства. Со Договорот од Мастрихт, граѓаните на ЕУ се здобија со европско државјанство со кое можеа, а и имаа право да патуваат, да престојуваат во која било држава членка на ЕУ. Тоа значеше дека слободното движење повеќе не се однесуваше само на работниците, туку и на сите категории на лица, т.е на економско неактивните лица.

Работниците имигранти, како и нивните семејства, имаа право на влез, заминување и на краток и постојан престој во некоја од државите членки на ЕУ. Овие права им овозможуваа само со поседување на лична карта и без виза да можат да ја напуштат својата матична држава и да патуваат во друга држава членка на ЕУ. За да можат да го регулираат својот престој, доволно им е да се пријават кај надлежните органи кои издаваат дозволи за престој. Исто така, работникот има право да си го задржи правото на постојан престој во државата домаќин, доколку се стекнал со старосна пензија уште во време кога работел во државата домаќин, да поседува доволно материјални средства, како и здравствено осигурување кое ќе ги покрива сите ризици во државата домаќин. И членовите на семејството, исто така, имаат право да си го задржат правото на постојан престој во државата домаќин по смртта или по заминувањето на жителот на ЕУ, или во случај на развод, поништување на бракот или прекин на договорот за пријавено партнерство. Меѓутоа, правилата на ЕУ за државјаните на трети држави се построги и имаат ограничувачки карактер. Тие ќе се стекнат со право на постојан престој откако законски ќе престојуваат во државата домаќин пет последователни години и ќе ги исполнат предвидените услови што се однесуваат за државјани на трети држави.

Целта на Европската унија е да создаде вистинска мобилна област во нејзините рамки, бидејќи слободното движење не претставува само правна реалност, туку и

вистинска секојдневна можност за жителите на ЕУ, а сето тоа бара комплексна соработка, односно координација на националните законодавства на државите членки. Еден од факторите што влијаеше врз одлуката на работниците дали да имигрираат во друга држава членка се однесуваа на грижата за социјалната заштита, бидејќи постоеше отсуство на еден заеднички систем на социјална заштита во ЕУ, па поради тоа работниците стравуваа дека, ако ја напуштат матичната држава, може да ги изгубат бенефициите кои ги стекнале во соодветната држава членка. Меѓутоа, ЕУ успеа да го надмине овој проблем со донесувањето на Регулативата 1408/71, која содржеше бенефиции што се однесуваа на социјалната заштита. Со помош на оваа регулатива работниците и нивните семејства потполно ги уживаа истите права како и државјаните на државата домаќин.

Од судските практики на Судот на правдата можевме да заклучиме дека суштината на ЕУ е еднаков третман, односно заштита од секаков облик на дискриминација на работниците имигранти при вработување, доквалификација, професионална обука итн. Меѓутоа, тука се става акцент и на нивното семејство, односно доколку некој член е невработен има право на социјална заштита, да посетува курсеви или обуки, како и неговите деца кои имаат право на еднаков третман при запишување на училиште, универзитет. Па така, Судот на правдата доследно се држеше до ставот дека правилата за еднаков третман ја спречуваат не само видливата дискриминација, туку и секаква форма на прикриена дискриминација која произлегува од разликите во критериумот, но сепак има ист ефект. Меѓутоа, дискриминацијата се појавува онаму каде што се применуваат различни правила во ситуации од различен карактер или, пак, истите правила се применуваат за сосема различни ситуации.

Сепак, ЕУ не ќе можеше целосно да функционира во поглед на слободното движење на луѓето доколку не воведеше еден општ систем на признавање на дипломи и квалификации. Со воведувањето на овој општ систем на признавање на дипломи и сертификати во рамките на ЕУ се олесни и се зголеми мобилноста на работниците. Тие можат слободно да работат, да основаат фирми и да обезбедуваат услуги. Исто така, и студентите може да студираат или да се доусовршуваат во други држави членки без никакви пречки. И покрај тоа, примената на Директивата не го ослободува адвокатот од обврската задолжително да го познава националниот закон кој го применува во

предметите што ги води, туку едноствано го ослободува од обврската претходно да докаже дека поседува способности и знаење.

Остварувањето на слободното движење, без оглед на тоа дали неговата цел е функционирање на зедничкиот пазар или обезбедување на личните права на поединецот/државјанинот на Унијата, подразбира постепено укинување на граничните контроли во внатрешниот простор кој се интегрира, а логична последица од овој процес е засилнување на контролата на надворешните граници и потребата од усогласување на политиките на државите членки и на прашањата што се поврзани со преминувањето на надворешните граници, како што се прашањата во врска со азилот, визите и воопшто прашањата поврзани со имиграцијата. Темелната идеја на Шенгенскиот договор била остварување на слободата на просторот, сигурноста и правдата, со која се гарантира слободно движење на луѓето, како државјани на ЕУ, како и на странците кои легално престојуваат во просторот на ЕУ. Идејниот концепт во себе обединува три неразделни елементи: слобода, сигурност и правда. За да можат да се остварат овие идеали на Шенгенскиот договор и на Конвенцијата, треба да се осигура: укинување на внатрешните граници меѓу државите членки; воведување на зедничка визна политика за државјаните на трети држави, кои им обезбедуваат на тие лица максимум три месеци престој во државите членки на ЕУ; борба против илегалната миграција; воведување на заеднички надворешни граници на државите членки итн. Меѓутоа, за да може да се осигура спроведување на Шенгенскиот договор, секоја од државите членки на Шенген зоната мора да донесе голем број прописи кои ќе бидат во согласност со правото на ЕУ, од кои се најзначајни се: закон за контрола на државните граници; закон за странци; закон за азил; закон за заштита на тајни лични податоци и закон за полиција. Во оваа насока, Македонија посвети доволно внимание во поглед на усвојувањето на европските стандарди од оваа сфера, односно во однос на прашањата поврзани со азил, визната политика и имиграцијата, како и приклучувањето кон Шенгенскиот договор. Сето ова придонесе за интеграција на Република Македонија во европскиот простор на слободата, безбедноста и правдата.

Слободата на движењето на работниците им овозможува на граѓаните на ЕУ да бараат подобри услови за работа и живот во рамките на ЕУ од условите што ги имаат во сопствените региони и држави. Најчесто граѓаните од неразвиените држави се



принудени да ги напуштат своите држави, поради сиромаштија, дискриминација или, во некои случаи, поради воени кризи. Обидите на ЕУ да ги вклучи работниците имигранти од посиромашните држави од ЦИЕ (Централна и Источна Европа) создадоа напнатост кај поразвиените држави. Од државите членки на ЕУ-15 најмногу со имигранти од ЕУ-8 и од ЕУ-2 (Бугарија и Романија) беа засегнати В. Британија и Германија (62 % од вкупната популација). Во 2011 година државите членки на ЕУ забележуваат малку повеќе од 302 000 барања за азил, што е значаен пораст од 16,2 % во однос на 2010 година. Меѓутоа, тоа останува далеку под врвот од 425 000 примени барања за азил во 2001 година, бидејќи во услови на економска криза, проследена со висока невработеност, нивниот социјален систем не може да издржи толкав товар. Често за работниците имигранти има негативни стереотипи, како, на пример, паразити на социјалниот систем или крадци на работни места. Поради тоа, определени држави беа принудени да воведат рестрикции за работниците од ЦИЕ. Така, само Германија и Австрија беа решени да издржат до 2011 година, затоа што имале големи сезонски шеми што им дозволуваат да вработуваат голем број работници од Источна и Централна Европа (неможејќи да ја издржат високата невработеност во Германија) кои ќе ги работат работите што нивните граѓани не сакаат да ги работат, особено во земјоделскиот и во инфраструктурниот сектор, бидејќи работата е физички тешка, малку платена, и ова преставува голем извор на работа за многу имигранти.

Исто така, според многу истражувања направени во 2010 г., се покажало дека граѓаните на државите членки кои од неодамна се приклучија на ЕУ, имаат поголема веројатност да имигрираат поради економски фактори, додека оние од ЕУ-15 имаат поголема веројатност да имигрираат поради животните и културните фактори. Овие две групи се често видени во малку различни термини, и тоа поради причините за нивната миграција: побогатите ЕУ-15 мигранти се често опишани како „мобилни Европејци“, додека, пак, оние кои доаѓаат од новите држави членки се наведени како „имигранти“ и може да се соочуваат со дискриминација, без оглед на нивниот статус на државјани на ЕУ. Владите на државите членки имаат проблеми со наоѓање на начин за управување со јавните фрустрации во врска со ромското население, начин кој ќе е компатибилен со законодавството на ЕУ и со универзалните човекови права. Илјадници Роми од Романија, Бугарија и од други држави на Источна Европа мигрираа поради сиромаштија и дискриминација со кои беа соочени во нивните држави. Во 2010

година, Франција предизвика меѓународна осуда затоа што протера голем број Роми од ромските населби, и покрај фактот што овие лица беа граѓани на ЕУ и заштитени со правото на слободно движење. Но, сепак, Европа е континент создаден преку имиграцијата и ќе продолжи во таа насока, без разлика дали луѓето го сакаат тоа или не, привлекува и речиси и е потребно раширување на недостигот од работната сила и демографските проблеми. Европските влади почнаа да ставаат се поголем нагласок на тоа имигрантите да се вклопат во државите во кои доаѓаат наместо да се вклопат со полисата „живеј и остави да живеат“. Многу од нив се обидоа да го направат тоа со воведување на антидискриминациски мерки. Секој граѓанин на ЕУ има право да работи во друга држава членка на ЕУ како и државјаните на таа земја, под исти услови и без да аплицираат за дозвола за работа.

Меѓутоа, освен позитивните предности на слободното движење на работниците, постојат и негативни страни, како, на пример, осиромашување на регионите, во смисла на одземање на нивната најенергична работна сила и оптоварување на социјалните служби во областите со преголема стапка на имиграција. Потребно е да се создаде канал, односно механизми за поддршка од страна на надлежните социјални авторитети, кои ќе му во прилог на работниците имигранти и на нивните семејства. Но, пред се, паралелно со ова треба да постои и ефикасна регионална политика која ќе овозможи создавање на работни места во запоставените региони на Унијата. Во овие услови, слободното движење се смета за здобиено право на работниците во Унијата.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Барнард, К., 2010, *Правото за вработување на ЕЗ*, Академски печат, Скопје
- Бабик, Б., 2002, *Одговор за договор: спор околу поимите за правото на ЕУ*, во: *Европско законодавство*, Министерство за правда на Р. Србија, Белград, бр. 2/2002, стр. 140-142
- Вукадиновиќ, Р. 1966, *Право на ЕУ*, Институт за меѓународна политика и производство, Белград, 1966, стр. 78-82
- Ѓуриќ, Д. М., Прекајац, З. Бабуња, М., 2000, *Меѓународна економија*, Институт за економски науки, Белград, стр. 121-124
- Илиќ, Г., 1998, *Правото на престој во правото на ЕУ*, во: *Право на ЕУ – физички и правни лица*, Центар за меѓународни студии, Белград, стр. 69-93
- Каргалов, Х., 2005, *Европската интеграција низ економска перспектива*, Скопје, стр 288; 24 см
- Национална стратегија за интеграција на Р. Македонија во ЕУ*, 2005, - Скопје: Влада на Р. Македонија, Генерален Секретаријата, Сектор за европски прашања, стр. 207-213.
- Bogunović, A., 2006, *Europska Unija – stanje i perspektive*, Ekonomski pregled, br. 57
- Goldner Lang, Iris, *Sloboda kretanja ljudi u EU*, 2007, Školska kniga, Zagreb
- Employment in Europe 2003*, ed., 2003, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg
- Kapural, M., 2003, *Sloboda kretanja radnika u EU i tranzicijsko razdoblje za nove zemlje pristupnice, Pravo i porezi*, br.8, kolovoz
- Langendonck, V. *Social Security Legislation in the EEC* (173) 2 ILJ 17, 23-27
- Lopandič, D., prir., 2003, *Osnivački ugovori Evropske Unije*, Beograd
- Lopandič, D., Janjevič, M. *Sporazum iz Šengena – za Evropu bez granica*
- Lubarda, B., 2004, *Evropsko radno pravo*, Podgorica
- Lubarda, B. *Rodnopravni položaj u pravu EU*, u: *Pravo EU - fička i pravna lica*, op. cit., str 104.
- Moussis, N., 2004, *Access to European Union: law, economics, policies-13-en revised edition*, Brisel: European Study Service
- Nilsen, R., 2000, *European Labour Law*, Copenhagen
- Pennings, F., 2001, *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer

- Protection Against Anti\_Union Discrimination*, 1987, International Labour Office, Geneva
- Rakić, B. *Četiri velike slobode u pravu Evropske Unije, u: Pravo Evropske Unije*, op. cit., str. 32
- Robertson, A.H., Merrills, J.G., 1992, *Human Rights in Europe*, Manchester and New York
- Ročkomanović, M. *Pravo na ulazak i boravak u pravu EU i vo: Pravo EU - fička i pravna lica*, op. cit., str. 57-56
- Rutger, Jacobien, W. *The Rule of Reason and Private Law or the Limits to Harmonization*
- Stariger, C., HermannS., 2007, *Tax Treaty Non-Discrimination and EC Freedoms*, in: Lang, Michael, Josef Schuch, Claus Staringer (eds.), *Tax Treaty Law and EC Law*, Linde, Wien
- Valticos, N., 1979, *International Labour Law*
- Weddrburn, L., 1986, *The Worker and the Law*, London
- Wheeler, H. N., Rojot, J. eds., 1992, *Workplace Justice Employment Obligations in International Perspective*, University of South Carolina Press, Columbia
- Šošič, I., 2006, *Primijenjena statistika*, Drugo izmijenjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb

#### Судска пракса

- Случај 1/78 Kenny (1978) ECR 1489.
- Случај 61/65 Vaasen (1966) ECR 261.
- Случај C – 215/90 Chief Adjudication Officer против Twomey (1992) ECR I – 1823.
- Случај C – 319/92 (1994) ECR I – 425.
- Случај C – 283/98 (2000) ECR I – 6623.
- Случај 9/74 Cosagrande (1974) ECR 773.
- Случај 389,390/87 Echternach and Mortiz (1989) ECR 723.
- Случај C – 3/90 Brnini (1992) ECR I – 1071.
- Случај C – 357/99 Fahini (2001) ECR I – 2415.
- Случај 94/84 Deak (1985) ECR I – 1873.
- Случај C – 35/97 Commission against France (1998) ECR 5325.
- Случај 137/84 proceeding against Mutscer (1985) ECR 2681.
- Случај C – 237/94 O, Flynn against Adjudication officer (1996) ECR I – 2617.
- Случај C – 246/89 Commission against UK (1991) ECR I – 4585.
- Случај C – 15/95 Kalliope Sconing – Kougebetopoulou (1998) ECR I – 47.

Случај С – 350/96 ECR I – 2521.

Случај С – 351/94 Peter de Vos against Stadt Bielefeld (1996) ECR I – 1417.

Случај С – 281/98 Roman Angonese against Cassa di Risparmio di Bolzano (2000) ECR I – 4139.

Случај 132/88 Commission against Greece (1990) ECR I – 1561.

Случај С – 55/94 Gebhard (1995) ECR I – 4165.

Случај 344/87 Bettray against Statssecretaries van Justitie (1989) ECR 1621.

Случај С – 85/96 Martinez against Freitaat Bayern (1998) ECR I – 2691.

Случај С – 337/97 Meeusen against Hoofddirectie Groep (1999) ECR I – 3089.

Случај 152/73 Sogiu against Deutsche Bundespost (1974) ECR 153.

<http://www.europa.eu>

<http://www.ec.europa.eu/social>

<http://www.ec.europa.eu/eurostat>

<http://www.eurolex.europa.eu>

<http://www.ec.europa.eu/eures>

[http://www.ec.europa.eu/employment\\_social/free\\_movement/enlargement\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/employment_social/free_movement/enlargement_en.htm)