Radne migracije državljana trećih država u EU: pravni okvir, problemi i perspektive

Špadina, Helga

Doctoral thesis / Disertacija

2013

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:236:145437

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

Repository of Doctoral School, Josip Juraj University in Osijek

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Doktorska škola Društveno - humanističkih znanosti

Helga Špadina

RADNE MIGRACIJE DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U EU:

PRAVNI OKVIR, PROBLEMI I PERSPEKTIVE

Doktorski rad

Mentor: Prof. dr. sc. Mario Vinković

Osijek, rujan 2012.

Lektor:

Prof. dr. sc. Branimir Belaj

Grafička obrada teksta:

Denis Špadina

Marija Dijanović

Ovaj rad je nastao nakon desetogodišnjeg rada u agencijama Ujedinjenih naroda koje se bave zaštitom ljudskih prava migranata. Stoga ga posvećujem svim migrantima koji su se odvažili sretniji život potražiti u tuđini, a posebno onima kojima je tuđina nanijela neizbrisive ožiljke.

Brojnim profesoricama i profesorima sam zahvalna što su me od najranijih dana svrstali među izvrsne i time me motivirali na kontinuirano stjecanje novih znanja i stručno usavršavanje. Posebno sam zahvalna mojim impresivnim mentorima: prof. dr. sc. Arsenu Bačiću s Pravnog fakulteta u Splitu koji je najzaslužniji što sam spoznala da se želim baviti pravom zaštite ljudskih prava, a koji mi je na važnoj prekretnici života ukazao da ne postoji nemoguće; prof. dr. sc. Željku Potočnjaku s Pravnog fakulteta u Zagrebu koji me usmjerio i podržao u mom postdiplomskom znanstvenom istraživanju u kojem sam beskrajno uživala, a kojem dugujem zahvalnost i na dragocjenim savjetima koji su doprinijeli kvaliteti ovog rada, i mom sadašnjem mentoru prof. dr. sc. Mariu Vinkoviću s Pravnog fakulteta u Osijeku koji je zaslužan što je ideja o radnim migracijama pretočena u doktorski rad. Njegova podrška, sposobnost motiviranja u trenucima kada to nitko drugi nije mogao ni znao, inspirativna promišljanja o migracijama i povjerenje potaknuli su me na znanstveno istraživanje u kojem sam zaboravljala pojam vremena. Velika je čast i zadovoljstvo imati privilegiju rada s takvim mentorom.

Konačno, posebno cijenim strpljenje i pretrpljene strepnje mojih roditelja, mame Ruže i tate Mirka, tijekom mojih vlastitih migracija. Zahvalna sam im što su mi velikodušno omogućili sve što danas znam i mogu.

Helga Špadina

SADRŽAJ:

POPIS KRATICA vii

UVOD 1

1. OPĆE ODREDNICE RADNIH MIGRACIJA 7

1.1. ODREĐIVANJE POJMOVA MIGRACIJA I RADNIH MIGRACIJA 7

1.2. TIPOLOGIJA MIGRACIJA 15

1.3. TEORIJE O MIGRACIJAMA 19

1.4. POVIJEST RADNIH MIGRACIJA U EUROPSKOJ UNIJI 25

2. MEĐUNARODNI NORMATIVNI OKVIR PRAVA RADNIKA MIGRANATA 35

2.1. UNIVERZALNI INSTRUMENTI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA RADNIKA MIGRANATA 37

2.2. MEĐUNARODNA KONVENCIJA UJEDINJENIH NARODA O ZAŠTITI PRAVA SVIH RADNIKA MIGRANATA I ČLANOVA NJIHOVIH OBITELJI 53

2.3. PRAVA RADNIKA MIGRANATA REGULIRANA MEĐUNARODNIM RADNIM PRAVOM 59

2.4. REGIONALNI INSTRUMENTI PRAVNE ZAŠTITE RADNIKA MIGRANATA 63

2.4.1. Pravna regulativa Vijeća Europe 65

2.4.1.1. Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda 66

2.4.1.2. Europska socijalna povelja 69

2.4.1.3. Europska konvencija o pravnom statusu radnika migranata 71

2.4.1.4. Razvoj migracijskog prava Europske unije 73

2.4.1.5. Povelja temeljnih prava Europske unije 83

2.4.1.6. Povelja Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika 85

3. BIJELA ZONA RADNIH MIGRACIJA U EU – MIGRANTI U REGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU 87

3.1. PRAVO NA SLOBODU KRETANJA RADNIKA MIGRANATA I BORAVIŠNI STATUS U DRŽAVAMA ČLANICAMA UNIJE 95
3.1.1. Pravo na slobodu kretanja 95
3.1.2. Boravišni status u državama članicama 105
3.1.2.1. Jedinstvena dozvola boravka i rada 107
3.1.2.2. Boravišni status dugotrajnih rezidenata 113
3.1.2.3. Boravišni status nositelja plave iskaznice 125
3.1.2.4. Boravišni status članova obitelji migranta 129
3.1.2.5. Boravišni status znanstvenih istraživača 135
3.2. PRAVO PRISTUPA TRŽIŠTU RADA DRŽAVE ČLANICE I PRAVO NA MOBILNOST UNUTAR EUROPSKE UNIJE 137
3.2.1. Sustav kvota 138
3.2.2. Sustav bodovanja 141
3.2.3. Bilateralni i multilateralni sporazumi 142
3.2.4. Pristup tržištu rada za nositelje EU migracijskog statusa 145
3.2.4.1. Pristup tržištu rada za dugotrajne rezidente 145
3.2.4.2. Pristup tržištu rada za nositelje plave iskaznice 149
3.2.4.3. Pristup tržištu rada za znanstvene istraživače 159
3.2.4.4. Pristup tržištu rada za članove obitelji nositelja statusa 161
3.3. PRAVO NA JEDNAKOST POSTUPANJA 163
3.4. PRAVO NA ZDRAVSTVENE USLUGE 173
3.5. PRAVO NA SOCIJALNO OSIGURANJE RADNIKA MIGRANATA 177
3.5.1. Međunarodni pravni okvir prava socijalnog osiguranja migranata 181
3.5.2. Prenosivost stečenih socijalnih davanja izvan Europske unije 187
3.5.3. Koordinacija sustava socijalnog osiguranja unutar EU 191
3.5.4. Migranti državljani država s kojima je EU sklopila sporazume o pridruživanju i (stabilizaciji) 193

3.6. PRIJEDLOG DIREKTIVE O PRAVIMA SEZONSKIH RADNIKA 197

3.7. PRIJEDLOG DIREKTIVE O PRAVIMA RADNIKA MULTINACIONALNIH KORPORACIJA 203

4. RUŽIČASTA ZONA RADNIH MIGRACIJA – MIGRACIJE ŽENA 209

4.1. PREGLED POVIJESNOG RAZVOJA MIGRACIJA ŽENA 217

4.2. MEĐUNARODNI PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE PRAVA MIGRANTICA 223

4.3. TRENDOVI MIGRACIJA ŽENA I SEKTORI ZAPOŠLJAVANJA RADNICA MIGRANTICA 231

4.4. RODNO SPECIFIČNI PROBLEMI MIGRACIJSKOG CIKLUSA 235

4.4.1. Regrutiranje i migracijsko putovanje 237

4.4.2. Rad i boravak u državi zaposlenja 249

5. SIVA ZONA RADNIH MIGRACIJA – RADNICI ZAPOSLENI U KUĆANSTVIMA 263

5.1. ODREDNICE I TRENDOVI RADA U KUĆANSTVIMA U DRŽAVAMA EUROPSKE UNIJE 263

5.2. SPECIFIČNOSTI RADNOPRAVNOG STATUSA RADNIKA U KUĆANSKIM POSLOVIMA 271

5.3. MEĐUNARODNI NORMATIVNI OKVIR – KONVENCIJA O DOSTOJANSTVENOM RADU RADNIKA U KUĆANSKIM POSLOVIMA 275

5.4. RADNOPRAVNI PROBLEMI MIGRANATA ZAPOSLENIH U KUĆANSTVIMA 279

5.4.1. Pravo na zakonom propisano radno vrijeme 279

5.4.2. Prava radnika u kućanskim poslovima u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava 287

5.4.3. Pravo na poštenu plaću 291

6. CRNA ZONA RADNIH MIGRACIJA – RADNICI MIGRANTI U NEREGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU 295

6.1. ODREĐENJE POJMA NEREGULARNIH MIGRACIJA 295
6.2. EUROPSKI TRENDOVI NEREGULARNIH MIGRACIJA 303
6.3. NORMATIVNI OKVIR NEREGULARNIH MIGRACIJA 307
6.3.1. Normativni okvir neregularnih migracija u EU 313
6.4. RADNA PRAVA RADNIKA MIGRANATA U NEREGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU 319
6.5. PRAVO PRISTUPA ZDRAVSTVENIM USLUGAMA 331
6.6. REGULARIZACIJA BORAVIŠNOG STATUSA 335
6.7. DOBROVOLJNA REPATRIJACIJA MIGRANATA NEREGULIRANOG BORAVIŠNOG STATUSA 341
6.8. ZAŠTITA PRAVA PRIJE I TIJEKOM POSTUPKA DEPORTACIJE 345
7. PERSPEKTIVE RAZVOJA EUROPSKOG MIGRACIJSKOG ZAKONODAVSTVA. 353
8. HRVATSKA PRAVNA REGULATIVA RADNIH MIGRACIJA 361
8.1. BORAVIŠNI STATUS DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U RH 363
8.2. RADNA I LJUDSKA PRAVA DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA 369
8.3. ZAPOŠLJAVANJE RADNIKA MIGRANATA TEMELJEM KVOTA 375
8.4. PRAVA RADNIKA MIGRANATA NEREGULIRANOG BORAVIŠNOG STATUSA 379
8.5. PRIJEDLOG PRAVNOG OKVIRA RADNIH MIGRACIJA DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ 385
9. ZAKLJUČAK 393
LITERATURA 403
POPIS PRAVNIH IZVORA I IZVJEŠTAJA NA ENGLESKOM JEZIKU 439
POPIS PRAVNIH IZVORA I IZVJEŠTAJA NA HRVATSKOM JEZIKU 457
POPIS KONVENCIJA MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA 463
POPIS SUDSKIH PREDMETA SUDA EUROPSKE UNIJE 465

POPIS SUDSKIH PREDMETA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA..... 467

PRILOZI..... 469

STATISTIČKI PODACI UZ TREĆE POGLAVLJE - RADNE MIGRACIJE RADNIKA U REGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU 469

STATISTIČKI PODACI UZ ČETVRTO POGLAVLJE - MIGRACIJE ŽENA..... 475

STATISTIČKI PODACI UZ PETO POGLAVLJE - RADNICI U KUĆANSKIM POSLOVIMA..... 483

STATISTIČKI PODACI UZ ŠESTO POGLAVLJE - RADNE MIGRACIJE MIGRANATA U NEREGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU..... 492

STATISTIČKI PODACI UZ OSMO POGLAVLJE - RADNE MIGRACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ 499

POPIS KRATICA

CEDAW	Konvencija za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena
EC	Europska komisija
EEA	Europski ekonomski prostor
EKZLJP	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda
EMN	Europska migracijska mreža
ESLJP/engl. ECHR	Europski sud za ljudska prava
EU	Europska unija
Eurodac	Europska dijametrička baza podataka
Europol	Europski policijski ured
Eurojust	Europska jedinica za pravosudnu suradnju
Eurostat	Europski ured za statističke podatke
FRA	Agencija Europske unije za temeljna prava
Frontex	Europska agencija za upravljanje vanjskim granicama EU
HZZ	Hrvatski zavoda za zapošljavanje
IKP	Interkorporativno premješteni radnici
MIPEX	Indeks stope integracije migranata
MKZPRM	Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji
MOM/ eng. IOM	Međunarodna organizacija za migracije
MOR/eng. ILO	Međunarodna organizacija rada

MUP	Ministarstva unutarnjih poslova.
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OESS/eng. OSCE	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
PICUM	Platforma za međunarodnu suradnju u području zaštite migranata neregulirano boravišnog statusa
RH	Republika Hrvatska
SAD	Sjedinjene američke države
Sud EU/engl. CoJ	Sud Europske unije
TEU	Temeljni osnivački ugovor
UN	Ujedinjeni narodi
UNHCR	Agencija Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice
UNODC	Agencija Ujedinjenih naroda za borbu protiv kriminaliteta i droga
UN DESA	Odjel Ujedinjenih naroda za ekonomske i socijalne poslove
UNDP	Program Ujedinjenih naroda za razvoj
VE	Vijeće Europe
WTO	Svjetska trgovinska organizacija

UVOD

Radne migracije složena su društvena pojava koja se najčešće analizira u okvirima društvenih znanosti među kojima ključno mjesto zauzimaju sociološka istraživanja migracija. U Hrvatskoj postoji posvemašnji nedostatak pravnih analiza radnih prava radnika migranata iz trećih država u Europskoj uniji (dalje: EU), unatoč činjenici da su hrvatski državljani još uvijek, i sve do trenutka punopravnog članstva u Uniji, u takvom statusu u svim zemljama članicama Unije. U prijelaznom razdoblju, koje može trajati do sedam godina, zadržat će se sličan status.

Radne su migracije diljem svijeta u stalnom porastu. Procjenjuje se da je trenutno preko 200 milijuna ljudi u statusu radnih migranata. U 2010. godini Ujedinjeni narodi iznijeli su podatak da je 72,6 milijuna migranata živjelo u Europi i središnjoj Aziji, čak 5,1 milijun više nego pet godina ranije, a što čini 8,7% ukupne europske populacije.[1]

Migracije nepovratno mijenjaju živote migranata i njihovih obitelji. Radnici migranti najčešće su prisiljeni migrirati zbog ekstremnog siromaštva u državama porijekla, čime radne migracije postaju jedina mogućnost promjene socioekonomskog statusa i poboljšanja kvalitete života uže i šire obitelji, zajednice u kojoj su živjeli, a učestalo i države porijekla (kroz slanje novčanih doznaka, investiranje i sl.). Radne migracije doprinose razvoju ekonomije država zaposlenja, ali možda i više od toga doprinose gospodarskom razvoju država porijekla.

[1] *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) Population Division, New York, 2009., dostupno na http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_MigStock_2008.pdf, (pristupljeno 1. 3. 2012), citirano prema *World Migration Report 2010.*, IOM, str. 183.

Naime radnici migranti uzdržavaju svoje obitelji, ali i posredno utječu na jačanje ekonomija svojih država. Svjetska banka procjenjuje da je u 2009. godini u azijske države poslano 162,5 milijardi dolara novčanih doznaka radnika migranata, u afričke države 30,3 milijarde, a u Rusku Federaciju 5,5 milijardi dolara. Iste je godine u Srbiju poslano 5,4 milijarde dolara, u Ukrajinu 4,5 milijardi, a u Bosnu i Hercegovinu 2,6 milijardi.[2] Na drugoj strani, razvijene države u kojima se zapošljavaju radnici migranti pokušavaju izbalansirati odgovarajuću pravnu zaštitu migranata i potrebe tržišta rada tj. poslodavaca za uglavnom privremenim zapošljavanjem strane radne snage.

Upravo zbog porasta međunarodnih radnih migracija, tijekom posljednjeg desetljeća Europska unija započela je stvarati jedinstveni i zajednički pravni okvir radnih migracija, što je intenziviralo pravne analize kako zajedničke pravne stečevine tako i nacionalnih zakonodavstava pojedinačnih država članica koje su i dalje zadržale značajan dio ovlasti u području upravljanja dobrovoljnim migracijama, a prvenstveno u području upravljanja radnim migracijama. Potrebno je istaknuti da na tržištu rada europskih država radnici migranti imaju različit pravni status s obzirom na državljanstvo – državljani EU-a koji rade u nekoj drugoj državi članici također su radnici migranti, ali oni koji uživaju jednaka prava kao i državljani države zaposlenja (oni neće biti predmet razmatranja u radu), zatim državljani trećih država koji su visokokvalificirani i kojima se nude dobro plaćena zaposlenja u državama EU-a zbog deficita stručnog kadra i koji uživaju posebnu pravnu zaštitu. Međutim najveći broj radnika migranata iz trećih zemalja u europskim državama radi na tzv. „*3D*“ poslovima (eng. *dirty, dangerous, demeaning –prljavim, opasnim i ponižavajućim,* op.a.) koje državljani ne žele obavljati zbog loših radnih uvjeta, potplaćenosti i učestalog radnog iskorištavanja koje obuhvaća ograničavanje ili uskraćivanje radnih i drugih ljudska prava, izloženost diskriminaciji, nasilju, rasizmu, ksenofobiji i drugim oblicima netolerancije i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja. Posebno su ugrožene određene kategorije radnika migranata, i to posebice radnici u neformalnom sektoru zapošljavanja, radnici na sezonskim

[2] *Migration and Remittances Factbook 2008*, World Bank, Washington, D.C, 2008; *Migration and Remittances Factbook,* Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank, Washington, D.C., dostupno na http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934119980790880 6/Top10.pdf (pristupljeno 1.3.2012), *Migrant remittance inflows 2010*, World Bank, Washington, D.C., dostupno na http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr10(Public).xls (pristupljeno 1. 3. 2012), citirano prema ibid. str. 128. i 192.

poslovima, radnici u kućanskim poslovima, radnice migrantice itd. Dostupni podaci o broju radnika migranata koji trpe neki od oblika kršenja ili zloupotrebe radnih i drugih ljudskih prava poražavajući su i sve države svijeta, uključujući države članice EU-a, mogu i moraju poboljšati pravnu zaštitu radnika migranata i radnim migracijama pristupiti s aspekta utemeljenog na pravima radnika. **Države zaposlenja boravišnopravnom statusu radnika migranta najčešće daju prednost nad radnopravnim statusom, što nije u skladu s međunarodnim pravnim aspektima ljudskih prava u kojima su radna prava izrijekom zaštićena, dok boravišni status nije postavljen kao uvjet uživanja radnih i drugih ljudskih prava. Inverzija boravišnog prava na štetu radnih prava radnika migranta nerijetko rezultira ograničavanjem ili uskraćivanjem radnih prava zbog nereguliranog ili nezakonitog boravišnog statusa.**

Radnici migranti nalaze se u specifičnoj situaciji u kojoj su zbog ograničenih mogućnosti zapošljavanja prisiljeni na prihvaćanje uvjeta rada i života u državi zaposlenja (uz neodgovarajuće uvjete stanovanja, nedostatnu ili nepostojeću zdravstvenu zaštitu itd.) koji ih dovode u situaciju potpunog uskraćivanja ili eklatantnog kršenja temeljnih ljudskih prava. U tom kontekstu potrebno je shvatiti zadaću i obvezu državâ zaposlenja da radnicima migrantima formalnopravno osiguraju dostojanstvene uvjete života i rada. Migranti nemaju iste mogućnosti pristupa državnim tijelima kakve su na raspolaganju državljanima, ponekad se suočavaju s poteškoćama uzrokovanim nepoznavanjem jezika države zaposlenja, ne mogu si priuštiti usluge stručne pravne pomoći i/ili pravnog savjetovanja, nemaju izgrađenu socijalnu mrežu, često nisu članovi sindikata i drugih strukovnih organizacija koje bi im mogle pružiti pomoć itd. Stoga ćemo u radu pokušati ukazati na najveće normativne prepreke s kojima se suočavaju radnici migranti u pokušaju ostvarenja i uživanja svojih temeljnih radnih i drugih ljudskih prava tijekom boravka i zaposlenja u državama EU-a i na pozitivne, ali i na negativne aspekte postojećeg radnopravnog okvira migracija EU-a. Ipak, razvoj zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a značajan je napredak Unije, posebno kada imamo na umu da je **Unija normativno *evoluirala* od inicijalnog isključivog fokusiranja na suzbijanje neregularnih migratornih kretanja do uspostave normativnog okvira pravne zaštite radnika migranata neovisno o njihovu boravišnom statusu**. U detaljnoj analizi *migracijske pravne evolucije* EU-a zadržat ćemo se na do sada usvojenim direktivama u kojima ćemo razmatrati standarde prava slobode kretanja radnika migranata, prava na ostvarenje boravišnog statusa, pristup tržištu rada Unije, prava na jednakost postupanja i

socijalna i zdravstvena prava. Rad je podijeljen na osam cjelina. Uz teorijsko određenje migracija, međunarodni i regionalni pravni okvir radnih migracija, odlučili smo analizirati pravnu stečevinu Unije s obzirom na različite pravne statuse i specifičnosti kategorija migranata. Budući da je dosadašnje zajedničko migracijsko zakonodavstvo Unije ipak najrazvijenije u području radnih i drugih ljudskih prava radnika migranata u zakonitom boravišnom statusu, poglavlje posvećeno njihovim pravima očekivano je najopširnije. Druga tri poglavlja posvećena su kategorijama radnika migranata koji bi mogli biti izloženi mogućnostima radnog iskorištavanja, a među njima smo kao najugroženije izdvojili radnike u kućanskim poslovima, migrantice i radnike nereguliranog boravišnog statusa. U zasebnom smo poglavlju postavili osnovne odrednice **mogućih perspektiva razvoja zajedničkog migracijskog zakonodavstva Unije i najvažnija pravna pitanja koja bi trebala biti obuhvaćena novim mjerama zajedničke migracijske politike**. Rad završava analizom pravnog okvira radnih migracija u Republici Hrvatskoj, procjenom usklađenosti propisa s odredbama pravne stečevine Unije i osnovnim smjernicama prijedlogâ za poboljšanje radnopravne zaštite radnika migranata u Republici Hrvatskoj.

Prije pridruženja Uniji Hrvatska će morati osmisliti **koherentnu i funkcionalnu politiku upravljanja migracijama**, a posebnost je da će trenutkom pridruženja Hrvatske vanjske granice Unije biti upravo hrvatske granice prema susjednim državama (Srbiji, Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini).

Rad ispituje tezu je li zajednička migracijska politika Unije prema državljanima trećih država odredila boravišni status kao determinantu opsega prava migranata, među kojima ćemo se posebno usredotočiti na opseg radnih prava migranata državljana trećih država. U analizi te teze, pravne norme međunarodnom radnog prava i norme prava međunarodnih ljudskih prava koje migrantima jamče sva temeljna ljudska prava neovisno o njihovu boravišnom statusu, čime se postavljaju standardi „*pristupa utemeljenog na pravima*“, uspoređuju se s pozitivnopravnim normama zajedničke migracijske politike EU-a koja je u dosadašnjem razvoju uglavnom primjenjivala „*pristup pravima na temelju boravišnog statusa*.“ Taj je pristup razumljiv ukoliko ga sagledamo u kontekstu ciljeva osnivanja Unije. Naime Unija je bila utemeljena u prvom redu kao ekonomska asocijacija, primarno vođena ekonomskim interesima i određena ekonomskom dimenzijom, dok se socijalna dimenzija Unije, a time i zakonodavstvo koje regulira radna i socijalna prava državljana Unije, a posebice državljana

trećih država, počelo razvijati znatno kasnije. Zajedničko migracijsko pravo Unije trenutno je još uvijek u fazi razvoja. Stoga je preuranjeno kritički analizirati pravnu stečevinu zajedničke migracijske politike i upuštati se u predviđanja mogućih smjerova daljnjeg razvoja migracijskog zakonodavstva EU-a koji uvelike ovise o brojnim čimbenicima i okolnostima. Međutim trenutno istraživanje pravne stečevine Unije nužno mora obuhvatiti analizu određenih radnopravnih problema s kojima bi se migranti državljani trećih država mogli suočiti zbog Unijina *„pristupa pravima na temelju boravišnog statusa.“* U radu će se analizirati opseg radnih prava četiriju posebnih kategorija radnih migranata, među kojima tri kategorije pripadaju posebno ugroženima u pogledu mogućih kršenja radnih i drugih ljudskih prava, a to su žene migrantice, radnici zaposleni u kućanskim poslovima i radnici migranti u nereguliranom boravišnom statusu. Cilj je rada sveobuhvatna analiza radnih prava radnika migranata u okvirima pravne stečevine u području zajedničkog migracijskog zakonodavstva Unije, a u svrhu doprinosa raspravama o učinkovitosti zajedničkog pravnog okvira migracija u EU-u s aspekta zaštite radnih i ljudskih prava te isticanje prednosti *„pristupa utemeljenog na pravima“* koje bi RH mogla (i po našem mišljenju trebala) uključiti u svoje buduće migracijsko zakonodavstvo.

Naime podržavamo stav Eleanor Roosevelt koja je od samih začetaka stvaranja *Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka*[3] tvrdila da radna prava jesu ljudska prava, da ih čak ne treba ni legislativno „*dodjeljivati*“ jer ih stječemo rođenjem i pripadaju nam tijekom čitavog života, a ljudska se prava *inter alia* ostvaruju i na radnom mjestu. Radna su prava tako postala sastavni dio svih međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava.

Tema je radnih migracija multidisciplinarna i složena; u radu su korišteni sekundarni izvori, uz metodološki pristup koji obuhvaća nekoliko metoda. Normativna metoda korištena je za provođenje dijela istraživanja vezanog za međunarodni i regionalni pravni okvir radnih migracija. Dijelovi rada koji prikazuju i analiziraju povijesni razvoj radnih migracija

[3] *Universal Declaration of Human Rights*, UN General Assembly, 10 December 1948, 217 A (III), dostupna na http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html i na htttp://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml (pristupljeno 3.4.2012).
U radu su korišteni svi izvorni tekstovi međunarodnih pravnih instrumenata na engleskom jeziku te, slijedom toga, svi bibliografski podaci sadrže reference ili poveznice samo s izvornim dokumentima. To je bilo nužno jer smo uočili terminološku neusklađenost izvornih tekstova pravnih dokumenata s hrvatskim službenim prijevodima te smo se zbog preciznosti i jasnoće rada odlučili na prijevode tekstova s engleskoga na hrvatski jezik. Prijevode je radila autorica kojoj se moraju uputiti i sve eventualne kritike ili prijedlozi vezani za tekstove međunarodnih pravnih dokumenata koji su korišteni za potrebe ovog rada, a iste ćemo rado uvažiti ukoliko su pravno i lingvistički utemeljeni.

podrazumijevali su korištenje metode kompilacije, komparativne metode i dijalektičko-povijesne metode. Upotreba statističke metode olakšala je analizu statističkih podataka, dok su opće metode (induktivno-deduktivna, metoda analize i sinteze, metoda apstrakcije i konkretizacije, metoda generalizacije i specijalizacije, dokazivanja i opovrgavanja, metoda klasifikacije i metoda deskripcije) korištene u cjelokupnom istraživanju provedenom za potrebe ovog rada.

Poglavlje I

1. OPĆE ODREDNICE RADNIH MIGRACIJA

1.1. ODREĐIVANJE POJMOVA MIGRACIJA I RADNIH MIGRACIJA

Kako bismo bolje razumjeli pojam radnih migracija, u definiranju ćemo krenuti od šireg, općenitijeg pojma migracija stanovništva, a zatim ćemo analizirati temeljne elemente definicijâ radnih migracija i radnika migranata u međunarodnim normativnim instrumentima o radnim migracijama (sa svim partikularnostima mogućih statusa radnika migranata), da bismo naposljetku preko definicije pojma *državljana trećih država* određenih direktivama zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a predložili definiciju radnih migracija državljana trećih država u kontekstu u kojem će se taj pojam upotrebljavati u radu.

Potrebno je naglasiti da se definicije migracija uvelike razlikuju s obzirom na granu društvene znanosti koja ih definira, a u dostupnoj su literaturi najbrojnije sociološke definicije migracija. Migratorne su pojave do sada i bile najviše proučavane upravo u okviru socioloških studija. Korijen današnje riječi *migracija* dolazi od latinske riječi *migratio, migratus* koja označava seljenje ili seobu,[4] a upravo je promjena boravišta nužan i neizostavan element svake migracije. U tom pogledu prijeporno je pripadaju li radnici koji dnevno mijenjaju svoje boravište zbog obavljanja prekograničnog posla ili zbog obavljanja posla u drugom gradu, a koji se navečer vraćaju svom domu, u migrante ili ne. Zastupamo stav da je za kvalifikaciju migracija potrebna ne samo selidba već i namjera dugotrajnijeg nastanjenja bilo na teritoriju države čiji radnik nije državljanin ili na teritoriju grada ili regije u kojoj radnik nije rođen.

Analizom definicijâ migracijâ možemo napraviti podjelu na definicije *primordijalnih migracija* i definicije *suvremenih migracija*. Definicije *primordijalnih migracija* određuju

[4] *Opća enciklopedija jugoslavenskog leksikografskog zavoda*, Svezak 5, Zagreb, 1979. godina, str. 465.

inicijalna migratorna kretanja ljudi (obuhvaćene u sintagmama kretanja, prelaska i sl.) koja su historiografski opisana kao kretanja stanovništva isključivo uvjetovana traženjem hrane kroz potragu za boljom ispašom (*"Migrirati: 1. Kretati se iz jedne zemlje, mjesta ili lokaliteta na drugo; 2. Preći, obično periodično, iz jedne regije ili klime u drugu zbog hranjenja ili razmnožavanja;*[5]*„Migrirati 1. kretati se iz jedne zemlje, mjesta ili lokaliteta na drugi; 2. proći, obično periodično, iz jedne regije ili klimatskog pojasa u drugi radi hranjenja ili razmnožavanja",*[6]*„Migracija (soc.) selidba velikih grupa stanovništva s jednog područja na drugo ili jedne zemlje u drugu*").[7] Primordijalne definicije u većini država svijeta više nisu aktualne, i to iz brojnih razloga, a jedan od njih je i osnivanje samostalnih država čime je grupno prekogranično kretanje stanovništva radi traženja bolje ispaše postalo nepraktično i administrativno prekompleksno zbog uvođenja službenih graničnih prijelaza. U onim državama u kojima se stanovništvo i dalje kreće na taj način imamo samo interna (ili intra-državna) migracijska kretanja. Osim arhaične svrhe kretanja stanovništva, *primordijalne definicije* su uglavnom preekstenzivne i stoga neprimjenjive na suvremena migratorna kretanja.

Druga je grupa definicija suvremene provenijencije, ali se analizom razlučuju *tzv.* ***bazične definicije, temporalne definicije*** **i** ***kompleksne definicije. Bazične definicije*** migracije definiraju samo kao kretanje i promjenu mjesta boravišta, izostavljajući potpuno faktor namjere trajnijeg nastanjenja čime može doći do konfliktiranja između migracija u svrhu turističkih kretanja i migracija koje imaju druge svrhe (*"Migracija 1. Svaka trajnija promjena mjesta stalnog boravka pojedinaca ili društvenih skupina. Obiteljska migracija je najmanja grupna migracija, dok su migracije plemenâ, naroda ili društvenih skupina (profesionalnih, vjerskih, itd.) njeni širi oblici";*[8]*„Migracija je relativno permanentno kretanje osoba na značajnu daljinu;"*[9] *„Ljudske migracije su kretanja kojima ljudi, pojedinačno ili kolektivno, mijenjaju svoje mjesto prebivanja*";[10]*„Migracija je svaka promjena boravišta neke osobe*";[11]

---

[5] Vidi na http://www.britannica.com/bps/dictionary?query=migration, pristupljeno 7.3.2012. godine.
[6] Vidi na http://www.merriam-webster.com/, pristupljeno 7.3.2012. godine.
[7] *Hrvatski enciklopedijski rječnik*, Novi Liber, Zagreb, 2002, str. 738.
[8] *Opća enciklopedija jugoslavenskog leksikografskog zavoda*, op. cit. (4).
[9] Petersen, W., *A General Typology of Migration*, u Jansen, C., (ed.) *Readings in the Sociology of Migration, Pergamon Press*, 1966., citirano prema Mesić, M., *Međunarodne migracije – Tokovi i teorije*, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002., str. 241- 249.
[10] Sounders, H., *Human Migration and Social Equilibrium*, u *Population Theory and Policy*, Glencoe, 1956., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).
[11] Hoffmann – Novotny, H. J., *Migration, ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1970., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).

„Migracija je svaka promjena stalnog prebivališta i to de facto mjesta prebivališta, bilo da je dobrovoljna ili nedobrovoljna, trajna ili privremena“;[12] *„Termin migracija je rezerviran za one promjene stanovanja koje uključuju potpunu promjenu i ponovnu prilagodbu pripadanja pojedinaca nekoj zajednici“;*[13] *„Migracija je oblik populacijskog kretanja, koji tijekom kulturne evolucije slijedi disperziju. Sudionici su dovoljno napredni u ekonomskoj kulturi, inteligenciji i zemljopisnom znanju, tako da su svjesni prave destinacije. Kretanje je planirano, svrhovito i namjerno..“*)[14] i brojne druge definicije koje prate glavne odrednice gore navedenih određenja pojma. Smatramo da temeljni element definicije migracija nije daljina (kretanja) koja je u ranijim vremenima povijesti migracija bila odlučujući faktor određenja migracija. Tada su se samo interkontinentalne migracije smatrale *pravim migracijama.* U kontekstu europskih država koje se nalaze na vrlo malom geografskom prostoru daljina ne može biti presudan element u određivanju karaktera kretanja stanovništva ili pojedinca kao migratornog. Dalje, smatramo da fokus definiranja migracija ne bi smio biti samo na kretanju, bez obzira radi li se o trajnijem kretanju ili samo privremenom, bez uvođenja elementa namjere preseljenja i nastanjenja jer takvo kretanje može predstavljati turističko putovanje. Namjera preseljenja i nastanjenja ključni su faktori diferencijacije između putovanja u turističke svrhe i migracije (mada turističko putovanje *primae facie* može biti svrstano u najširi pojam privremenih migracija, ali ga u radu zbog jasnoće svrstavamo u posebnu kategoriju).

Drugu podgrupu suvremenih definicija čine tzv. ***temporalne definicije*** koje svako kretanje stanovništva koje je trajnijeg karaktera karakteriziraju kao migracije, ali bez uvođenja elementa svrhe trajnog preseljenja *(„Migracija je relativno trajni odlazak pojedinaca ili grupa iz jedne geografski određene lokacije prema drugoj, kojemu prethodi proces odlučivanja pojedinca, zasnovan na hijerarhijski uređenim skupovima vrednota i želja, koji rezultira promjenom interakcijskog sistema migranata“;*[15] *„Migracije su dobrovoljni prelasci pojedinaca ili više osoba u neko drugo društvo ili neku drugu regiju, s namjerom da to bude*

---

[12] Heberle, R., *Theorie der Wanderungen, Soziologische Betrauchtungen*, u Schmollers, *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft*, Halbband 75 (1): 1-23, 1955., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).

[13] Bogue, D.J., *Internal migration*, u Hauser, P. i Duncan, D., (eds.) *The Study of Population*, Chicago, 1959., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).

[14] Fairchild, H. P., *Dictionary of Sociology*, Greenwood Pub Group, 1976., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).

[15] Mangalam, J.J., Schwarzweller, H.K., *Some Theoretical Guidelines Toward a Sociology of Migration*, International Migration Review, 4 (11): 5-21, 1970., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).

na dulje vrijeme i/ili da postane trajno";[16] *„Migracija je kretanje od jednog mjesta na drugo, trajno ili polutrajno, koje vodi kulturnoj difuziji i socijalnoj integraciji";*[17] *„Migraciju definiramo kao fizički prijelaz nekog pojedinca ili neke grupe iz jednog društva u drugo. Ovaj prijelaz obično uključuje napuštanje jednog socijalnog ambijenta i trajno ulaženje u drugi";*[18] *itd.).* Konačno, ***kompleksne definicije*** obuhvatile su dodatne elemente koji su od esencijalne važnosti za razumijevanje suvremenih migracija kao društvene pojave koja se tijekom stoljeća razvoja i napretka čovječanstva znatno promijenila zbog promjene razloga migratornih kretanja stanovništva. Suvremene migracije obuhvaćaju razloge koji su u davnoj povijesti bili društveno neprihvatljivi, kao primjerice selidbu radi zaposlenja u drugoj državi, kvalitetnijih zdravstvenih usluga, poboljšanja kvalitete života, sklapanja braka u inozemstvu, spajanja obitelji i sl. U navedenoj grupi izdvajamo nekoliko definicija koje obuhvaćaju samo specifične razloge migratornih kretanja (*"Kretanje ljudi prema novom području ili zemlji s ciljem pronalaženja posla ili boljih uvjeta života";*[19] *„Migracija je čin preseljenja iz jedne zemlje, regije ili mjesta u drugu; čin ili slučaj preseljenja iz jednog područja u drugo u potrazi za radom*")[20] čime djelomično i prilično arhaično obuhvaćaju razloge migracija koje više ne predstavljaju samo čin preseljenja ili preseljenje u potrazi za radom. Posljednjih desetljeća najveći broj državljana trećih država migrira u europske države radi ostvarivanja prava na spajanje obitelji, neprekidno raste broj prisilnih migracija zbog sukoba diljem svijeta, migrira se sve više u svrhu obrazovanja i ženidbe itd. Stoga je potrebno proširiti opseg definicije migracija koja može vrlo ekstenzivno (*"Prostorno kretanje s jednog područja na drugo iz bilo kojih razloga i bilo kakvog karaktera čini migraciju stanovništva")*[21] ili vrlo precizno opisati suvremene migracije kao što je to slučaj s definicijom *Međunarodne organizacije za migracije* (dalje: MOM) *(„Migracije predstavljaju kretanje osobe ili grupe osoba preko međunarodne granice ili unutar jedne zemlje. To je kretanje stanovništva, koje obuhvaća bilo koju vrstu kretanja ljudi, bez obzira na duljinu trajanja, sastav ili uzroke,*

---

[16] Treibel, A., *Migration in modernen Gesellschaften, Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit*, Weinheim, München: Juventa Verlag, 1990., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).
[17] Sinha, V M. A., *Migration, An Interdisciplinary Approach*, Delhi: Seema Publications, 1987., Mesić, M., vidi bilješku (9).
[18] Eisenstadt, S.N., *The Absorption of Immigrants*, London: Routledge - Kegan Paul, 1954., citirano prema Mesić, M., vidi bilješku (9).
[19] Dostupno na http://oxforddictionaries.com/definition/migration?q=migration, pristupljeno 7.3.2012. godine.
[20] *New Webster's Dictionary and Thesaurus of the English Language*, Inc Lexicon Publications, USA,1993.
[21] Grečić,V., *Savremene migracije radne snage u Evropi*: doktorska disertacija, Beograd, 1972., str. 3.

uključuje migracije izbjeglica, raseljenih osoba, ekonomskih migranata, i osoba koje se kreću iz drugih razloga, uključujući i spajanje obitelji").[22]

Smatramo da ta definicija ima sve potrebne esencijalne elemente precizno definiranih migracija koje možemo apstrahirati iz gore navedenih definicija, tako da bi dobrovoljne ljudske migracije stoga bile:

1. Kretanje pojedinca ili stanovništva s namjerom trajnijeg preseljenja i nastanjenja
2. Domicilna ili međunarodna promjena mjesta boravišta određene udaljenosti[23]
3. Zbog određene svrhe (najčešće, ali ne isključivo, ekonomske).

U širem kontekstu migracija, radne migracije predstavljaju specifičan oblik migracija, a definirala ih je *Međunarodna organizacija za migracije*:

„Radne migracije – kretanje osoba iz jedne države u drugu ili unutar vlastite zemlje boravišta, a u svrhu zapošljavanja. Radne migracije se uglavnom reguliraju migracijskim zakonima, a neke države preuzimaju i aktivnu ulogu u reguliranju izlazne migracije i traženja poslovnih mogućnosti za svoje državljane u inozemstvu".[24]

Prema istoj organizaciji ne postoji univerzalno prihvaćena definicija *migranta*, već pod tim pojmom obično podrazumijevamo sve slučajeve u kojima je osoba slobodno donijela odluku migrirati iz razloga *"osobnih pogodnosti"* i bez utjecaja vanjskih faktora prisile te se stoga „*primjenjuje na osobe i članove obitelji koji se kreću u drugu zemlju ili regiju s ciljem poboljšanja materijalnih ili socijalnih uvjeta* (života) *i s ciljem poboljšanja perspektive svoje bolje budućnosti i* (bolje budućnosti) *svojih obitelji*".[25]

---

[22] Definicija *Međunarodne organizacije za migracije*, dostupna na http://www.MOM.int/jahia/Jahia/about-migration/key-migration-terms/lang/en#Migrant), pristupljeno 7.3.2012. godine.

[23] Element značajne udaljenosti razgraničava migracije od pûke promjene adrese i selidbe unutar istog grada.

[24] *Glossary on Migration*, International Migration Law Series No. 25, MOM, 2011., preuzeto s http://www.MOM.int/jahia/Jahia/about-migration/key-migration-terms/lang/en#Migrant, pristupljeno 8.3.2012.

[25] U raspravama o radnim migracijama koriste se izrazi *radnik migrant* (eng. *migrant worker*), *radni migrant* (eng. *labor migrant*) ili *gost radnik* (eng. *guest worker*) koji se smatraju sinonimima. Svi ti pojmovi označavaju osobe koje se dobrovoljno preseljavaju u inozemstvo u svrhu zakonitog zapošljavanja.

Radnik migrant se prema definiciji MOM-a određuje kao „*osoba koja će se angažirati, koja je trenutno angažirana ili je bila angažirana u plaćenoj aktivnosti od strane države čiji nije državljanin*“, što je preuzela i *Međunarodna konvencija za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji* (dalje: *MKZPRM*).[26] Zanimljivo je da *MKZPRM* inkorporirala ekstenzivniju definiciju radnika migranta od deficije MOM-a i da je potpuno zanemarila prethodno korištenu definiciju radnika migranta MOR-a iz 1949. godine prema kojoj je *radnik migrant* bio „*osoba koja migrira iz jedne države u drugu s ciljem zapošljavanja koje se razlikuje od samozapošljavanja i obuhvaća sve osobe zakonito primljene* (u državu) *u svojstvu radnika migranta*“.[27]

Prema definiciji *Preporuke Ujedinjenih naroda* o statistikama međunarodnih migracija iz 1998. godine, ***međunarodni migrant*** je „*bilo koja osoba koja promijeni zemlju svog uobičajenog boravišta*“.[28] ***Dugoročni migrant*** je osoba u statusu migranta barem godinu dana, dok je *kratkoročni migrant* osoba koja se seli u državu različitu od države uobičajenog boravišta na period od barem tri mjeseca, ali ne manje od jedne godine, osim u slučajevima kada je selidba u tu zemlju sa svrhom rekreacije, godišnjeg odmora, posjete prijateljima ili

---

[26] *MKZPRM* definira i posebne kategorije radnika migranata: „*pogranični radnik*“je radnik migrant koji zadržava uobičajeno boravište u susjednoj državi u koju se obično vraća svakog dana ili barem jednom tjedno; „*sezonski radnik*“označava migranta čiji je rad po svom karakteru ovisan o sezonskim uvjetima i koji se obavlja samo tijekom dijela godine. Migrant „*moreplovac*“je radnik migrant zaposlen na brodu registriran u državi čiji nije državljanin, a uključuje i ribare. „*Radnik na bušotini*“ je radnik migrant zaposlen na bušotinama koje su pod nadležnošću države čiji nije državljanin, dok je„*itinerarni radnik*“ radnik migrant koji zbog prirode svog posla mora putovati u drugu državu ili države na kraća razdoblja, a koji zadržava svoje uobičajeno boravište.„*Radnik vezan za projekt*“je svaki radnik migrant koji je primljen u državu zaposlenja na određeno vrijeme da bi radio samo na određenom projektu koji se izvodi u državi zaposlenja, a „*radnik na specifičnom poslu*“ označava radnika migranta kojeg je poslodavac uputio da u određenom i ograničenom periodu obavi poseban ili kratkotrajan posao u državi zaposlenja ili kojeg se angažira na određeno i ograničeno vrijeme u poslu koji zahtijeva profesionalnu, komercijalnu, tehničku ili neku drugu visoko specijaliziranu vještinu/sposobnost i od kojeg se traži da se po isteku dopuštenog boravka ili po obavljenom poslu ili dužnosti odseli iz države zaposlenja. *MKZPRM* definira i „*samozaposlenog radnika*“ kao radnika migranta angažiranog u plaćenoj aktivnosti bez radne ugovorne obveze i koji zarađuje obično radeći sâm ili zajedno s članovima obitelji kao i bilo kojeg drugog radnika migranta koji je prema važećem zakonodavstvu države zaposlenja ili prema bilateralnim ili multilateralnim ugovorima priznat kao samozaposlen.
Dostupno na http://www.MOM.int/jahia/Jahia/about-migration/developing-migration-policy/migration-family, (pristupljeno 23. 3. 2012. godine).

[27] Čl. 11. st.1. *Konvencije o migraciji s ciljem zapošljavanja* broj 97. Potrebno je naglasiti da se *Konvencija* ne odnosi na pogranične radnike, kratkotrajne boravke osoba koje su zaposlene u kategoriji slobodnih zanimanja i umjetnika (čl. 7. st. 2. *Konvencije*). Dostupno na http://www.MOR.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242 (pristupljeno 9.3.2012. godine).

[28] *Država uobičajenog boravišta* je država u kojoj radnik obično provodi svoje slobodno vrijeme. Privremena putovanja u inozemstvo u svrhu rekreacije, godišnjeg odmora, poslovnog puta, obavljanja medicinskog tretmana, ili religioznog hodočašća ne podrazumijeva promjenu zemlje uobičajenog boravišta. *Recommendations on Statistics of International Migration Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1, New York, 1998. godina, str. 17 -18.

rodbini, posla, medicinskog tretmana ili religioznog hodočašća.[29] Unatoč navedenoj podjeli, često se događa da se u kategoriju migranata ubrajaju i određene vrste kratkoročnih radnih migranata (kao, primjerice, sezonski radnici koji rade na poljoprivrednim poslovima).

Unutar kategorije radnih migranata možemo napraviti daljnju podjelu na općeprihvaćene potkategorije kao što su, primjerice, **ekonomski migranti** (u koje ubrajamo osobe koje napuštaju svoje mjesto uobičajenog prebivališta kako bi se nastanili izvan zemlje porijekla s ciljem poboljšanja kvalitete života ili zapošljavanja). Međutim King i Russel dovode u pitanje element dobrovoljnosti ekonomskih migracija, smatrajući da su ekonomski migranti zapravo prisiljeni na migraciju zbog siromaštva i nemogućnosti zaposlenja u vlastitoj zemlji, zbog gladi, zagađenja okoliša, političkih nemira, interetničkih tenzija i sličnih razloga,[30] **kvalificirani** ili **nekvalificirani** migranti,[31] **privremeni radnici migranti,**[32] **sezonski radnici**[33] i/ili **gostujući radnici ili ugovorni radnici migranti** (radnici koji ostaju u zemlji destinaciji samo određeno vrijeme određeno ugovorom o radu) i **neregularni radnici migranti** (koji zbog nezakonitog ulaska ili boravišta u stranoj državi nemaju pravni *titulus* boravišta).

---

[29] Ibid. i Lamaitre,G., *The Comparability of International Migration Statistics Problems and Prospects*, OECD, 2005., str. 2.

[30] King, R., *Towards a New Map of European Migration*, International Journal of Population Geography 8, 2002., str. 94, objavljeno na http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ijpg.246/(pristupljeno 9. 3. 2012. godine).

[31] *Kvalificirani migranti* su radnici kojima se zbog kvalifikacija, vještina ili stečenog profesionalnog iskustva obično dodjeljuje povlašteni prijam kao i povlašteni boravišno-radni status u državi zaposlenja koji se očituje u manjem broju ograničenja u vezi s duljinom boravka, promjene zaposlenja i spajanja obitelji. *Encyclopedia Britanica*, op.cit. (3).

[32] O privremenim radnicima migrantima vidi više: Martin, P. L.,*Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century*, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2003.

[33] Prijedlogom za usvajanje *Direktive o sezonskim radnicima* Europska komisija definira sezonskog radnika kao *„državljanina treće države koji zadržavajući zakonito boravište u trećoj državi u svrhu zaposlenja privremeno boravi na teritoriju neke države članice u sektoru aktivnosti ovisno o sezonama posla, u skladu s jednim ili više ugovorom o radu na određeno vrijeme zaključenim direktno između državljanina treće države i poslodavca koji je registriran na teritoriju neke države članice". Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment*, COM(2010) 379 final 2010/0210 (COD), European Commission, Brussels, 13.7.2010, čl. 3. Prijedloga, str. 17. Dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:EN:PDF (pristupljeno 9. 3. 2012. godine).

S ciljem boljeg razumijevanja fokusa rada, potrebno je ograničiti njegov doseg. Rad obrađuje isključivo prava radnika migranata koji su državljani trećih država tj. država izvan teritorija Europske unije. Direktive EU-a koje reguliraju status radnika migranata iz trećih država u sklopu zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a određuju da toj kategoriji pripadaju *„sve osobe koje nisu državljani Unije u skladu sa značenjem trenutno važećeg čl. 20 TEU-a“* (ili prethodnog čl. 17., zavisno od godine usvajanja pojedine direktive). Prema određenju državljanstva Unije *„svaka osoba koja ima državljanstvo države članice će biti državljaninom/državljankom Unije. Državljanstvo Unije će dopuniti, a ne zamijeniti nacionalno državljanstvo“*.[34] U kontekstu teme rada radne migracije državljana trećih država predstavljaju **svako dobrovoljno preseljenje i nastanjenje državljana zemalja nečlanica Europske unije u bilo koju od zemalja članica Europske unije sa svrhom privremenog, sezonskog ili stalnog plaćenog zaposlenja.**

[34] Čl. 17. bio je dio Ugovora o EU-u (izvornik: *European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union, Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Union*, C 321 E/129.12.2006). Dostupno na http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2006:321E:SOM:EN:HTML (pristupljeno 9. 3. 2012. godine). Usvajanjem Rimskog ugovora 2008. godine čl. 17. postao je čl. 20. *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union C 115/47, 9.5.2008. Dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF (pristupljeno 9. 3. 2012. godine).

1.2. TIPOLOGIJA MIGRACIJA

Tipologija migracija ovisi o kriterijima na osnovi kojih se proučavaju migracijska kretanja.[35] Migracijska se kretanja osnovnom klasifikacijom dijele prema kriteriju uzroka migracija na:

1) **Dobrovoljne** - sve ekonomske migracije, ali i neekonomske migracije do kojih dolazi zbog preseljenja radi obrazovanja, migracije radi zasnivanja braka[36] ili spajanja obitelji, migracije umirovljenika s ciljem nastanjivanja u državama ugodnijih klimatskih obilježja.[37]

2) **Prisilne** - nametnute migracije nad kojima migranti nemaju nikakvu kontrolu odluke o preseljenju u koje ubrajamo prisilno protjerivanje ili premještanje stanovništva zbog ratova ili oružanih sukoba, elementarnih i ekoloških katastrofa i nepogoda, etničko čišćenje protjerivanjem određene etničke grupe stanovništva, glad, robovlasničke odnose, premještaj zatvorenika, bilo koji oblik represije koji dovodi do toga da je stanovništvo prisiljeno na preseljenje, religiozni progon određene religijske grupe i druge situacije ugrožavanja života i slobode. Za prisilne je migracije karakteristično da žrtve najčešće pokušavaju spasiti svoj život bježeći od izručenja, uhićenja, prisilne deportacije ili ratnih sukoba. Prisilne su

---

[35] Vidi više: Petković, Lj., *Problemi međunarodnih migracija radne snage s posebnim osvrtom na Jugoslaviju*, Naučna knjiga, Beograd, 1988; Mesić, M., *Međunarodne migracije: tokovi i teorije*, op. cit (9); Winter Zlatković, J., *Suvremena migracijska kretanja u Europi*, Migracijske i etničke teme 20 (2004), str. 161–170.

[36] King dalje izdvaja ***studentske migracije***, ali i potpuno novu vrstu migracija - ***ljubavne migracije*** koje predstavljaju *transnacionalizaciju intimnosti*. *Ljubavne migracije* olakšane su pojednostavljenim i financijski dostupnijim putovanjima, povećanjem mogućnosti studiranja u inozemstvu, multijezičnošću i globalizacijom engleskog jezika, produženjem mladenačkog stila života na poznije godine i turizmom. Suvremeni migranti sve više uzimaju u obzir i osobne faktore koji utječu na odluku o migraciji, među kojima je sve važniji tzv. „*libidinalni faktor*“. Vidi više: King, R., *Towards a New Map of European Migration*, op. cit. (30).

[37] Tzv. ***migracije kvalitetnijeg života*** u kojima već preko pola milijuna umirovljenika iz sjevernoeuropskih zemalja (hladnije klime) emigrira u mediteranske zemlje (Italiju, Španjolsku, Portugal, Maltu, Grčku, a sve više i Hrvatsku). Dalje, King i Williams ističu i kontinuirani porast nove vrste migracije - *migracija heliotropa i „ruralnih idilista“* koje nisu ekonomski motivirane, već im je primarna motivacija vezana za preferencije okoliša i klime. U navedenoj kategoriji imamo osobe koje su materijalno zbrinute (bilo da posjeduju bogatstvo ili da su umirovljene). King ih naziva i *lifestyle migracije* (migracije životnog stila op. a.) jer migranti pažljivo biraju zemlje s najvišom mogućom kvalitetom života i uglavnom s toplijom klimom koja im omogućava zdraviji i ugodniji život. Postoji više potkategorija tih migranata, a na njihove odluke o mjestu nastanjenja presudnu važnost imaju prethodna iskustva redovitih turističkih posjeta tijekom radnog vijeka. Williams, A.R, King, R. Warnes, A.M, *A place in the sun: international retirement migration from Northern to Southern Europe*, European Urban and Regional Studies 4, 1997., citirano prema ibid. str. 99 -100.

migracije povijesno bile uglavnom vezane za postrevolucionarna razdoblja (Francuska nakon 1798. godine, Rusija poslije 1917. godine, poslije Oktobarske revolucije, Prvog i Drugog svjetskog rata itd.), ali su se prisilno selili i nevjernici za vrijeme vjerskih ratova i robovi tijekom perioda robovlasništva.[38] Prisilne migracije iznimno su značajna kategorija modernih migracija, ali nisu predmet ovog rada te ih kao takve nećemo podrobnije analizirati.

Daljnja podjela migracija može se načiniti prema sljedećim kriterijima:

a) **Kriterij državnih granica** → vanjske i na unutarnje migracije;[39]
b) **Kriterij trajanja migracija** → dnevne, tjedne, slučajne, periodične, sezonske,[40] privremene,[41] dugoročne[42] i definitivne;[43]
c) **Kriterij volumena** → masovne,[44] umjerene i slabe;

---

[38] Vidi više: Grečić, V., *Savremene migracije radne snage u Evropi*, str. 15, op. cit. (21) i Petersen, W., *General Typology of Migration*, American Sociological Review, Vol. 23, No. 3, 1958., str. 261 -293.

[39] Ovaj se kriterij transformirao raspadom država i nastankom novih država na istom teritoriju (kao, primjerice, bivša Jugoslavija, ujedinjenje Njemačke, bivši Sovjetski Savez) u kojima su zbog političkih razloga unutarnji migranti postali međunarodni, ali ne zbog stvarnog kretanja stanovništva već zbog nepredviđenih političkih događaja. Vidi više: King, R., *Towards a New Map of European Migration*, op. cit. (30), str. 92.

[40] Pod sezonskim se migracijama smatra svaki boravak radne snage u pojedinim zemljama u sezoni određenih poslova, što najčešće traje do devet mjeseci godišnje. Grečić, V., *Savremene migracije radne snage u Evropi*, op.cit. (21), str.15.

[41] U privremene migracije ubraja se zapošljavanje stranog aktivnog stanovništva u pojedinim granama i na određeno vrijeme, a u većini slučajeva do osam godina. U slučaju privremene migracije povratak migranta u državu porijekla siguran je ili vrlo izvjestan, za razliku od trajnih migracija kod kojih je mogućnost povratka u državu porijekla isključena. Iako razlika na prvi pogled izgleda jednostavna, inicijalna odluka o trajnosti migracije često je različita od krajnjeg rezultata i interesa migranta za integracijom u državu zaposlenja ili se povratak u državu porijekla s vremenom mijenja. Kriterij trajnosti može imati velik utjecaj na ostvarivanje civilnih prava migranta, kao što su pravo na stalno boravište, pravo na državljanstvo i sl. Vidi više: King, R., *Towards a New Map of European Migration*, op. cit. (30), str. 93. i Grečić, *Savremene migracije radne snage u Evropi*, op.cit. (21), str. 15-16.

[42] Tzv. *putujuće migracije* (eng. *shuttle migrations,* op.a.) u poslovima kao što su građevinski radovi, poljoprivredni poslovi i trgovački poslovi. *Putujući migranti* najčešće kombiniraju turistički odmor s obavljanjem određenih poslova u toj državi. Iglicka dalje dijeli migracije na kratkoročne migracije dulje od tri mjeseca, kraće od jedne godine, dugoročne migracije (dulje od jedne godine) i migracije doseljenika. Iglicka, K., *Mechanism for migration from Poland before and during the transition period*, Journal of Ethnic and Migration Studies 26: 61- 73, 2000., citirano prema King, R., *Towards a New Map of European Migration*, op. cit. (30), str. 98.

[43] Najveći dio europskih migracija čine privremene vanjske migracije koje u pravilu služe isključivo za stjecanje sredstava za zadovoljenje životnih potreba migranata. Odlikuju se samostalnom migracijom nositelja ekonomske aktivnosti čija obitelji uglavnom ostaje u državi porijekla. Grečić smatra sedmu i osmu godina boravka u stranoj zemlji prijelomnim godinama za odluku o transformaciji privremene migracije u stalnu, ali odluka u velikoj mjeri ovisi o prisustvu i obrazovanju djece u državi zaposlenja. Grečić,V., *Savremene migracije radne snage u Evropi*, op.cit. (21), str. 17-18.

[44] Petersen, W., *General Typology of Migration*, American Sociological Review, Vol. 23, No. 3, 1958., str. 263-264.

d) **Kriterij legalnosti**→ zakonite i nezakonite migracije (koje se još nazivaju dokumentirane i nedokumentirane migracije)

e) **Kriterij obrazovanja migranata** → migracije nekvalificirane i niskokvalificirane radne snage, migracije srednjekvalificirane radne snage, migracije stručne i visokokvalificirane radne snage

f) **Kriterij organiziranosti** →organizirane i stihijske

g) **Kriterij razdaljine** → bliže i udaljene migracije

h) **Kriterij teritorijalnosti** → interkontinentalne, međunarodne, unutardržavne, lokalne, urbane i ruralne

i) **Kriterij društvenog statusa migracije** → društveno nepriznate migracije (u kojima su određene kategorije radnika migranata svrstane u najniži društveni sloj, a radnici državljani ni ne iskazuju interes za obavljanje društveno nepriznatih poslova) i elitne migracije (posebna kategorija migracija visokokvalificiranih migranata kojima *inter alia* pripadaju menadžeri, visoko kvalificirano tehničko osoblje, poslovni ljudi, znanstvenici, diplomati, umjetnici, službenici međunarodnih organizacija, uspješni sportaši, itd.).[45] Elitni migranti svjesni su vrijednosti svog rada, potražnje za njihovim angažmanom na međunarodnom tržištu rada i velikih mogućnosti profesionalnog napredovanja te stoga nastoje zadržati svoju međunarodnu mobilnosti i ne iskazuju želju za integracijom ili asimilacijom u državi zaposlenja.

[45] Vidi više: King, R., *Towards a New Map of European Migration*, op. cit. (30), str. 98.

1.3. TEORIJE O MIGRACIJAMA

Krajem 19. stoljeća u začecima sustavnog izučavanja i analiziranja migracija počele su se profilirati teorije istraživanja migracijâ koje su postavljale determinante procesâ i obrazaca prostorne mobilnosti stanovništva i načine integracije migranata u društva države domaćina, ekonomskog, demografskog i kulturološkog utjecaja migracija na države porijekla i države zaposlenja.[46] Među teorijama o migracijama najznačajnije mjesto zauzele su one koje su se najranije počele razvijati – prije svega ekonomske, sociološke i demografske teorije. Kasnije su se profilirale i historiografske, antropološke, geografske, psihološke i brojne druge kombinirane teorije. Glavna je determinanta većine povijesnih, ali nažalost i brojnih recentnih *„monoznanstvenih“* teorija, fragmentiranost pristupa proučavanju migracija, a primarno radnih migracija, u kojem se jednoj iznimno kompleksnoj društvenoj pojavi prilazi jednoznačno, nesveobuhvatno, izostavljajući analize utjecaja svih ključnih faktora odluka o radnim migracijama. Tako je, primjerice, velik broj ekonomskih teorija analizirao samo faktore vezane za mogućnost bolje zarade u inozemstvu, izostavljajući analizu individualne obiteljske situacije, poziciju migranta u državi porijekla i društveno-socijalno okruženje migranta, rodne stereotipe, postojanje mreže kontakata u državi zaposlenja što je često odlučujući faktor pri donošenju odluke o izboru destinacije itd. Tek se tijekom posljednjeg desetljeća spoznalo da jedino interdisciplinarni pristup proučavanju migracijâ i tokova migracijskih kretanja može polučiti zadovoljavajuće rezultate u smislu obuhvata, analize i razumijevanja svih relevantnih elemenata migracijâ.

Osim teorija koje su razvijane unutar specifičnih grana znanosti, drugi pristup proučavanju migracija fokusirao se na različite razine migracijskih kretanja i uspostavio teorijsku analizu na tri razine: **makroteorije** (koje izučavaju faktore povezane s društvom i/ili državom kao cjelinom), **mikroteorije** (koje proučavanju migracijskih kretanja prilaze s aspekta pojedinca ili s aspekta proučavanja obitelji) te tzv. ***mezoteorije*** (koje su fokusirane na faktore povezane s tržištem rada). Zanimljivo je da se u literaturi o teorijama o međunarodnim migracijama

[46] Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G. Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J.E., *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium*, Oxford Claredon Press, 1998.,citirano prema Castles, S., Miller, M. J., *The age of migration: international population movements in the modern world*, 4th edition, Basingstoke, New York, 2009., str. 20.

primjećuje **posvemašnji nedostatak pravnih teorija o migracijama koje bi se temeljile na analizi utjecaja normativnog okvira na olakšavanje ili otežavanje radnih migracija državljana.** Uzimajući u obzir temu ovog rada, posvemašnji nedostatak pravnih teorija i opširnost teorijâ o migracijama, zadržat ćemo se na iznošenju temeljnih odrednica najvažnijih teorija koje su u fokusu svojih istraživanja imale radne migracije.

Jedna od prvih teorija koja je sustavno pristupila proučavanju migracijskih kretanja uzrokovanih urbanizacijom i povećanom mobilnošću između europskih država u 19. st. nastala je 1885. godine u pokušaju pronalaženja pravilnosti unutar migracijskog ciklusa, a postavio ju je geograf **Ravenstein** na temelju statističkih istraživanja o tzv. ***zakonitostima migracija*** (prema kojoj se većina migranata seli na kratke udaljenosti; migracije se odvijaju postupno; migranti koji se odlučuju na preseljenje u udaljene destinacije preferiraju urbana područja; svaka migracija dovodi do protumigracije tj. kretanja stanovništva u obratnom smjeru iako ne nužno istoga opsega; stanovnici gradova manje migriraju od stanovnika ruralnih područja; žene su sklonije internim migracijama nego muškarci, dok su muškarci skloniji udaljenijim migracijama, većinu migranata čine odrasle osobe; obitelji rjeđe migriraju u inozemstvo nego samci; stanovništvo velikih gradova raste više zbog migratornog useljavanja negoli zbog prirodnog prirasta; migracije se povećavaju s ekonomskim rastom i razvojem transportnih sredstava; glavni razlozi migracija ekonomske su prirode). Nažalost, kako društvene pojave ne podliježu zakonitostima već samo obrascima ponašanja i kako su se od vremena stvaranja tih zakonitosti do danas izmijenili i kontekst međunarodnih migracija i razlozi za radne migracije, sljedbenici teorijskog proučavanja migracija mahom su zanemarili zakonitosti u pokušaju iznalaženja novih pravilnosti koje bi preciznije obuhvatile karakteristike migracijskih kretanja.[47]

Harzig et al. podsjećaju da je krajem 19. st. proučavanje migracijskih kretanja bilo određeno determinantama državljanstva i društvenog staleža migranta (uz postupno uvođenje rase migranta u kategorije proučavanja), čemu su znanstvena istraživanja pridavala različite konotacije. Emigracija britanskih državljana, primjerice, izazivala je zabrinutost zbog straha države da gubi „*produktivni potencijal*“, ali je emigracija istih državljana u sklopu *Empire Settlement* programa (programa naseljavanja, op.a.) pripadnika niže rangiranog društvenog

[47] Vidi više: Harzig, C., Hoerder, D., Gabaccia, D., *What is migration history?*, Polity, 2009., str. 55; Petković, Lj., *Problemi međunarodnih migracija radne snage s posebnim osvrtom na Jugoslaviju*, op. cit (35), str. 35. i Castles, S., Miller, M., J., ibid. str. 21.-22.

staleža kojemu su pripadali siromašni, ratni veterani, neudane žene ili siročad bila znanstveno ocjenjivanja poželjnom kada je trebalo naseljavati kolonije.[48] U Njemačkoj su istovremeno poljski radnici bili i poželjna radna snaga i „*rasno inferiorni*“ prema tvrdnjama Marxa Webera, što su proživljavali i istočnoeuropski Židovi. *Znanstveni rasizam* koji se kroz idućih 30-ak godina reflektirao i na *imigracijski rasizam* imao je vrlo velik utjecaj na nemogućnost integracije migranata u državu zaposlenja jer su se tadašnje migracijske politike država zaposlenja oslanjale na akademske teze o migracijama.[49] Treba svakako istaknuti tadašnji rad znanstvenika koji su nadilazili nacionalističku perspektivu migracija i za to doba vrlo napredno percipirali radne migrante kao osobe koje doprinose društvima u koja imigriraju. Navedeno je 1897. godine artikulirao socijalni i ekonomski povjesničar (mnogi tvrde jedan od najvećih povjesničara Engleske) William Cunningham u svom djelu *Alien Immigrants to England*, pozvavši na „*promišljenu politiku*“ kojom bi se privukli i integrirali kvalificirani radnici migranti (što je kasnijim britanskim zakonima onemogućeno).[50] Teorija je migracijâ u 20-im i 30-im godinama 20. st. postavila i prve definicije emigranata,[51] da bi se sredinom 20. st. počele razvijati **teorije potisnih i privlačnih faktora**[52] i **neoklasične ekonomske teorije** prema kojima je glavni razlog radnih migracija razlika u plaći između dvije geografske lokacije među kojima područja s nedostatkom radne snage i viškom kapitala imaju visoke plaće, dok radnici s područja visoke ponude radne snage i nedostatkom kapitala pokazuju tendenciju migriranja. Prema navedenoj teoriji s rastom ponude radne snage pada cijena rada, a time i plaće na tržištima bogatijih država. Nasuprot tome u državama porijekla zbog manjka radne snage cijena rada raste. Neoklasične teorije paralelno su se razvijale na dvije razine: na makroteorijskoj razini proučavale su samo realokaciju radne snage prema potrebama tržišta

---

[48] Ibid, str. 56.
[49] Ibid. str. 56.
[50] Ibid, str. 57.
[51] Emigranti su definirani kao „*sve osobe koje prekogranično mjenjaju boravište (uključujući i one koji se sele između država i kolonija), intra ili interkontinentalno, s namjerom naseljavanja u inozemstvu u periodu dužem od godinu dana*“, Willcox, W. Ferenczi, I., *International Migrations*, National Bureau of Economic Research, MOR, 1929. 1931., citirano prema ibid., str. 60.
[52] Najvažniji autor teorije potisnih i privlačnih faktora (eng. *push and pull theory*) bio je E. Lee koji je 1966. godine u potisne faktore ubrajao nepovoljne faktore države porijekla migranta, a pod privlačnim je smatrao one koji privlače migranta na preseljenje. Pri tome su tipični potisni faktori: ekonomske prirode (kao što su smanjena potražnja za određenim tipom rada, smanjenje ukupnih resursa, smanjenje zaposlenosti, modernizacija proizvodnje, loši stambeni uvjeti, glad, oskudica ili suša), političke prirode (kao što su rat, strah od progona, prijetnje smrtnom kaznom, diskriminacija (religijske i etničke manjine), nedostatak političkih i religioznih sloboda), kulturne prirode (kao što su otuđenje, raspad obitelji ili loši izgledi za ženidbu), ekološki faktori (prirodne katastrofe ili katastrofe koje uzrokuje čovjek (primjerice zagađenje) i drugi faktori (primjerice nedostatna medicinska njega ili osobni bankrot). Drugi su autori nadograđivali tu teoriju.Vidi više: Mesić, M., *Međunarodne migracije: tokovi i teorije*, op. cit (9), str. 292 -298.

rada (od lokalne do globalne razine) koja dovodi do promjena u obje države uključene u migracijski tok, dok su na mikroteorijskoj razini analizirale samo individualnu procjenu isplativnosti radnih migracija i upotrebu tzv. *ljudskog kapitala.*[53]

Kao odgovor na određene nedorečenosti neoklasičnih teorija i preveliki fokus na mikroteorijsku razinu, počela se razvijati tzv. **teorija dualističkog tržišta rada** prema kojoj radne migracije nisu primarno determinirane individualnom odlukom potencijalnog migranta ni potisnim faktorima u državi porijekla (kao što su visoka nezaposlenost ili niske plaće), već su primarno određene privlačnim faktorima država zaposlenja tj. potrebama visoko segmentiranog tržišta rada za imigrantskom radnom snagom.[54] Prema navedenoj teoriji potražnja za imigrantskom radnom snagom proizlazi iz četiri temeljne odrednice naprednih industrijskih društava i njihovih ekonomija:

a) **Strukturalne inflacije** blisko vezane s motivacijskim faktorima u kojoj je visina plaće blisko povezana s društvenim statusnim položajem. Države ne žele remetiti društveno prihvaćenu hijerarhiju te slabo plaćene poslove na dnu društvene hijerarhijske ljestvice moraju prepustiti radnicima migrantima koji su nezainteresirani za statusno pozicioniranje u društvu države zaposlenja jer ih primarno zanima vrlo prestižan društveni status u državi porijekla zbog zarade koja se tamo smatra izdašnom i novčanih doznaka kojima uzdržavaju obitelji i omogućavaju im kvalitetniji život.
b) **Ekonomskog dualizma** u kojem tržišta rada bogatih država imaju *novčano intenzivan* (eng. *money intensive,* op.a.) primarni sektor u kojem se zapošljavaju kvalificirani, obrazovani i sposobni radnici koji obavljaju složene poslove zbog kojih poslodavci kontinuirano investiraju u njihovo stručno usavršavanje, smatraju ih vrijednima čime postaju *ljudski kapital* poslodavcima, dok je na drugoj strani tržišta rada *radno intenzivan* (eng. *labour intensive*, op.a.) sekundarni sektor nestabilnih i nekvalificiranih poslova u čije sposobnosti poslodavci nisu investirali, u kojem radnici nemaju mogućnosti profesionalnog napredovanja ili usavršavanja, plaćeni su manje od minimalne nacionalne plaće i rade u lošim radnim uvjetima. Radnici su u tom sektoru samo nepotreban trošak poslodavcu tijekom perioda recesije i ti poslovi nisu privlačni

[53] Massey, Douglas S., Arango, Joaquin, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Pellegrino, Adela, Taylor, J. Edward, *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*, Population and Development Review 19, No. 3, 1993., str. 433.-434.
[54] Ibid, str. 440.

radnicima državljanima. Stoga se otvara mogućnost zapošljavanja radnika migranata koji kao potrošna radna snaga predstavljaju varijabilni faktor proizvodnje.

c) **Demografije ponude rada** u kojoj su radnici migranti na tržištima rada samo zamjenili žene i tinejdžere koji su povijesno, prije začetka radnih migracija, bili voljni prihvaćati najslabije plaćene nestabilne poslove s lošim radnim uvjetima i malim mogućnostima profesionalnog napredovanja.

d) **Društvenih promjena i novih sociodemografskih trendova** u koje ubrajamo povećanje udjela žena u karijernim poslovima, povećanje razvoda brakova čime su žene postale financijski odgovorne za uzdržavanje obitelji, pad nataliteta i produženje trajanja obrazovanja. Ove su pojave doveli do smanjene ponude specifične kategorije radnika koja je rezultirala povećanim zapošljavanjem radnika migranata.[55]

Prema **teoriji nove ekonomije radnih migracija** tokovi migracija i migracijski obrasci ne mogu se proučavati samo na razini individualnih radnika i njihovih ekonomskih pobuda, već se moraju uzeti u obzir i drugi društveni subjekti. Ovdje posebnu ulogu ima obitelj migranta koja zbog financijskih potreba odlučuje poslati člana obitelji u inozemstvo, da bi zatim kroz novčane doznake koje šalje zaposleni član obitelji ostvarili dodatni kapital za svoje ekonomske potrebe.[56]

Prema **teoriji relativnog gubitka** svjesnost o razlici u primanjima između susjeda ili drugih kućanstava u zemljama iz kojih migranti dolaze je važan faktor pri donošenju odluke o migraciji. Poticaj na migriranje značajno je veći u područjima koja imaju visok stupanj ekonomske nejednakosti. Kratkoročno, doznake mogu povećati nejednakost, ali ih dugoročno zapravo smanjuju. Dvije su faze migracija radnika: prvo, ulaganje u stvaranje *osobnog ljudskog kapitala*, a potom i pokušaj kapitaliziranja tog kapitala u svrhu omogućavanja kvalitetnijeg života svojim obiteljima. Uspješni visokoobrazovani migranti često služe kao primjer potencijalnim migrantima koji se nadaju da će zapošljavanjem u inozemstvu dostići istu razinu uspjeha.[57]

[55] Ibid. 441 – 443.
[56] Ibid.
[57] Ibid.

Teorija svjetskih sistema proučava migracije iz globalne perspektive. Interakcija između različitih društava i zajednica može biti važan faktor društvene promjene unutar nekog društva. Vanjskotrgovinska suradnja države može djelovati poticajno na migracije. Prema toj teoriji ekonomska ovisnost bivših kolonija o državama kolonizatorima nastavlja se i nakon završetka dekolonizacije. To gledište međunarodne trgovine prilično je kontroverzno, ali, nadograđujući Wallersteinovu teoriju, drugi su teoretičari smatrali da slobodna trgovina može smanjiti migracije između zemalja u razvoju i razvijenih zemalja.[58] Može se također reći da razvijene zemlje uvoze radnu snagu što uzrokuje povećanje zaposlenosti nekvalificirane radne snage u slabije razvijenim zemljama, smanjujući odljev radnika migranata, dok izvoz kapitala iz bogatih zemalja prema siromašnim zemljama izjednačava prihode i radne uvjete i time usporava migracije. U drugom se smjeru ta teorija može koristiti kako bi se objasnile migracije između geografski udaljenih država.

[58] Među kojima Massey et al. izdvajaju najznačajniji: Portes, A., Walton, J., *Labor, Class, and the International System.* New York: Academic Press,1981; Petras, E., M., *The global labor market in the modem world-economy*, 1981., u Kritz, M., M., Keely, C., B., Tomasi, S., M. (eds.). *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements.* Staten Island, N.Y.: Center for Migration Studies, str. 44-63, Castelis, M., *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process.* Oxford, Basil Blackwell, 1989., Sassen, S., *The Mobility of Labor and Capital: A Study in Intemational Investment andLabor Flow.* Cambridge, Cambridge University Press, 1988., Morawska, E., *The sociology and historiography of immigration*, 1990., u Yans – McLaughlin, V., (ed.). *Immigration Reconsidered: History, Sociology, and Politics.* New York: Oxford University Press, str. 187-240. Svi navedeni izvori citirani su prema bilješci 53., str. 444.

1.4. POVIJEST RADNIH MIGRACIJA U EUROPSKOJ UNIJI

Povijest je ljudske vrste povijest migracija.[59] Tokovi razvoja civilizacija počivaju na tokovima ljudskih migracija.[60] Povijesni razvoj radnih migracija možemo pratiti već od pretpovijesnih migracija u kojima su naši daleki preci migrirali od trenutka kada su u današnjem smislu riječi u potpunosti postali ljudi.[61] Brzina je kojom su lovačke skupine otkrile i osvojile sve kontinente, osim Antarktike, u samo 50 000 godina zapanjujuća jer se nijedna druga vrsta na zemlji nikad prije nije toliko brzo i dalekosežno proširila s lakoćom probijajući klimatske i geografske prepreke zahvaljujući izumu odjeće i stambenih jedinica koje su ih zaštitile od vremenskih nepogoda zbog biološki neprilagođene fizionomije tijela (kože bez dlake).[62] Ubrzani rast populacije 8000 g. pr. Kr. intenzivirao je potragu za hranom i uveo nove biljne vrste u prehranu, što je označilo početak razvoja poljoprivrede koja je bila pokretač migracija u plodnija, obradiva područja. Sljedeća značajna povijesna prekretnica migracija datira u 4000. g. pr. Kr. kada su ljudi naučili graditi brodove i započeli riječne i morske plovidbe koje su dovele do naseljavanja otokâ, ali su i predstavljale početak ribolova u svrhu prehrane.[63] Tisućljeće kasnije (oko 3000 g. pr. Kr.) razvoj pastirnog nomadstva označio je početak kretanja pastira jer su stada pripitomljenih životinja biljke jela brže negoli je ispaša rasla te su se svakih nekoliko dana ili tjedana morali seliti u nova područja što je dovelo do brzih osvajanja prostranih stepa Euroazije, savana Afrike i Bliskog istoka.[64] Početak korištenja novih prijevoznih sredstava postupno je doveo i do osvajanja teritorija na kojima su živjeli drugi narodi, što je u pogledu razvoja migracijskih kretanja označilo novu etapu - migracije zbog ratničkog osvajanja i početak prisilnih migracija pokorenih naroda. U narednom su

---

[59] Harzig, C. et al. *What is Migration History?*; op. cit. (47), str. 8.

[60] McNeill, W., H., *Migration in Pre-modern Times*, u Alonso,W., (ed.) *Population in an Interacting World*, Harvard University Press, 1987., str. 22.

[61] Više o pretpovijesnom, predmodernom i modernom razvoju migracija vidjeti u King, R., Black, R., Collyer, M., Fielding, A., Skeldon, R., *The Atlas of Human Migration, Global Patterns of People on the Move*, Earthscan, 2010; Harzig, C. et. al. op. citl. (47), S., Miller, M., *The Age of Migration International Population Movements in the Modern World*, 4th edition, Palgrave, 2009; McNeill, W. H., *Migration in Premodern Times*, u Alonso,W., (ed.) *Population in an Interacting World*, Harvard University Press, 1987., Zimmermann, K., *European Migration, What do We Know*, Oxford University Press, 2005., Petković, Lj., *Problemi međunarodnih migracija radne snage s posebnim osvrtom na Jugoslaviju*, op. cit. (35), Mesić, M., *Međunarodne migracije, tokovi i teorije*, op. cit (9).

[62] McNeill, W., H., *Migration in Pre-modern Times,*op. cit. (60), str. 15.

[63] Ti su izumi bili najvažniji na područjima Mediterana, Indijskog oceana i Južnokineskog mora zbog njihovih vjetrova povoljnih za plovidbu. Ibid, str. 15 -16.

[64] Ibid, str. 16.

tisućljeću osvajači i pokoreni kroz izum i razvoj vozila na kotačima, brončane metalurgije, irigacijskih sustava, razvoj pisma, gradnju monumentalnih građevina i sl. stvarali ono što danas zovemo civilizacijom čija je specifičnost bila ta što je dopustila specijalizaciju zanimanja koja je maloj grupi omogućila razvijanje sposobnosti koje većina drugog stanovništva (mahom lovaca) nije imala priliku razviti.[65] Pripadnici vladajuće klase imali su privilegiju prikupljati poreze i naknade za najamnine prostora u naturi, čime su se financirali i čime su financirana božanstva, majstori obrtnici (koji su proizvodili većinu dobara kojima se trgovalo) i vojnici (koji su bili naoružani metalnim oklopima kako bi mogli savladavati barbarska plemena i osvajati nove teritorije).[66] Osim migracija u potrazi za hranom i osvajačkih migracija, važna prekretnica u određivanju migratornih kretanja bilo je stvaranje prvih država koje su u kasnijem razvoju migracija postale jedna od ključnih odrednica ljudskih migracija zbog uvođenja službenih graničnih prijelaza i početka ograničavanja do tada slobodnog kretanja ljudi.[67]

Oko 2000. g. pr. Kr. civilizirana su se društva nastanila na Dalekom istoku, Indiji i oko istočnog Mediterana, a društveni su se odnosi zakomplicirali, što je strukturiralo kasnije obrasce ljudskih migracija od kojih je McNeill izdvojio četiri osnovna oblika:

a) Radikalno razaranje i zamjena jedne populacije drugom zbog primjene sile koje je bilo karakteristično za barbarska društva karakteristična po neprijateljstvu prema strancima
b) Osvajanje jedne populacije drugom što je dovodilo do simbioze dviju prethodno različitih zajednica na istom području
c) Infiltraciju osoba izvan određene zajednice koje su donekle bile upoznate s postojećom zajednicom i nisu imale za cilj svrgnuti njihove vladare i preuzeti vlast
d) Uvoz pojedinaca i čitavih zajednica nasilno protjeranih iz svojih mjesta od strane trgovaca i kradljivaca robova.[68]

---

[65] Ibid, str.17.
[66] Ibid, str. 17 – 18.
[67] Od 8500. pr. K. u nekoliko regija svijeta razvoj poljoprivrede, pripitomljavanje životinja i povećani uzgoj biljaka koincidirao je sa stvaranjem prvih država koje su varirale od malih *politia* do ogromnih despotskih monahrija, s očiglednim nejednakostima u raspodjeli bogatstva. Prvi povijesni zapisi o stvaranju država i znatnijoj hijerarhijskoj političkoj strukturi pojavili su se tek nekoliko stoljeća kasnije, 3200. godine pr. Kr., uglavnom zbog otkrića pisma tek u 4. tisućljeću pr. Kr. kada je u južnoj Mezopotamiji bilo osnovano samo nekoliko gradova država s nekoliko tisuća stanovnika (3000. godine pr. Kr. Egipat je postao ujedinjena monarhija, a grčke su monarhije nastale nekoliko stotina godina kasnije). Boix, C., *A Theory of State Formation and the Origins of Inequality*, 2011., dostupno na http://www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/Boix.pdf (pristupljeno 12. 2. 2012).
[68] Ibid, str. 18.

Sljedeći važan trenutak za razvoj migracija dogodio se s izumom pluga koji je (između 300. i 1300. godine pr. Kr.) omogućio uvođenje umjetnih odvodnih sustava u ravničarska područja sjeverne Europe čime ih je pretvorio u plodna tla za uzgoj žitarica.[69]

Za razliku od prethistorijskih migracijâ koje su se svodile na potrage za hranom i ratničke pohode i koje su bile obilježene pukim pokušajima opstanka, predmoderne migracije 16. i 17. stoljeća označio je porast trgovine između Europe i zapadne Afrike i Azije, radne migracije prema Nizozemskoj, Španjolskoj, južnoj Rusiji i obali Baltičkog mora, ali i sve veće migracije iz Europe prema SAD-u (siromašni si Europljani obično nisu mogli priuštiti ni kartu za brod do SAD-a, pa bi ih obitelj *„prodala"* na tri do sedam godina kapetanima broda koji bi ih prevezli do SAD-a i potom prodavali u unutrašnjost američkih kolonija ili na karipska otočja kao *„ugovorne radnike").*[70] Procjenjuje se da je u periodu od 1440. do 1870. godine preko 12,4 milijuna muškaraca i žena (od kojih 2 milijuna nije preživjelo samo putovanje) bilo prisilno transportirano iz afričkih država prema SAD-u i potom pretvoreno u roblje.[71]

Suvremene migracije slične današnjima započele su krajem 18. st., a većina ih autora dijeli u tri faze:

1. Industrijalizacijsku fazu (kraj 18. i početak 19. st);
2. Prvi i Drugi svjetski rat (1914. – 1945. godine);
3. Postindustrijsku, dekolonijalizacijsku fazu (od 1950. do danas).

Tijekom *velike transatlantske migracije* u 19. i u ranom 20. st. zbog nezaposlenosti i siromaštva prema SAD-u je migriralo preko 50 milijuna Europljana.[72] U prvoj fazi tog perioda migranti su uglavnom migrirali iz Velike Britanije, Irske, Njemačke i Skandinavije, da bi u drugoj fazi bila povećana migracija iz Poljske, Austro-Ugarske, Italije i balkanskih država.[73] Migracije je potaknula industrijalizacija, ali i smanjivanje i ukidanje prekoatlanske trgovine robovima. Nakon 1820. godine započele su prekoatlanske radne migracije iz Europe i Azije prema plantažama gdje je zbog ukidanja ropstva bila povećana potražnja za radnom

[69] Ibid. str. 22.
[70] Harzig et. al. op. cit. (47), str. 30. - 33.
[71] Ibid. str. 34. i 36.
[72] King et al., *The Atlas of Human Migration, Global Patterns of People on the Move*, op. cit (61), str. 28.
[73] Ibid. str. 28.

snagom koja je kompenzirana angažiranjem tzv. *ugovornih radnika.*[74] Prenaseljenost, otvorene poljoprivredne granice i rastuća industrijska središta privukli su dobrovoljne migrante, što je dodatno bilo olakšano poboljšanjem transporta među kontinentima.

Između 1840. i 1920. godine čak 46 milijuna Europljana emigriralo je u druge države.[75] Od 1820. do 1930. godine u sklopu atlantskih migracija migriralo je oko 50-55 milijuna ljudi, dok je istovremeno u Aziji migriralo između 42 i 48 milijuna Indijaca i južnoistočnih Kineza.[76] U ranom dvadesetom stoljeću transnacionalne radne migracije doživjele su svoj vrhunac od tri milijuna migranata godišnje.

Razdoblje između 1800. i 1915. godine predstavljalo je prvu etapu ekonomske globalizacije obilježene masovnim priljevom kapitala, sirovina i dobara koja su se kretala između Europe, Amerike, Azije i Pacifika. Međutim ekonomski razvoj nije podrazumijevao i priljev migranata, što se ponajbolje vidi u slučaju Velike Britanije koja je već 1900. godine bila dostatno ekononomski razvijena i napredna, a ipak je iz nje emigriralo najviše stanovnika.[77] Europski emigranti naseljavali su bivše europske kolonije koje su bile u jeku industrijalizacije i razvoja. SAD je apsorbirao preko 60% europskih migranata, a čak 25% bilo je naseljeno u Argentini, Australiji, Kanadi i Novom Zelandu.[78] Grečić navodi da je tijekom 19. st. za vrijeme žetvi i berbe šećerne repe u nekim europskim zemljama, a posebice u Njemačkoj i Francuskoj, dolazilo do sezonskih migracija radne snage koje su se pretvarale u stalnu migraciju, pa su tako tzv. *putujući poljoprivredni radnici* iz istočne Europe dolazili u Njemačku kao sezonski radnici, a kasnije su se zaposlili kao rudari ili fizički radnici u tvornicama.[79] Chatelain ističe da je u 20. st. sezonska migracija radne snage iz prethodnog stoljeća zamijenjena doživotnom migracijom jer su migranti dobrovoljno odlučili boraviti u zemlji zaposlenja tijekom cjelokupnog radnog vijeka s namjerom povratka u državu porijekla

[74] Harzig et. al. op. cit. (47), str. 36.
[75] McNeill, W., H., *Migration in Pre-modern Times*, u *Population in an Interacting World*, op. cit. (57), str. 34. Nacije s visokim udjelima u tom postotku bile su Velika Britanija (41% od njihove ukupne populacije), Norveška (s 36%), Portugal (30%), Italija (29%), Španjolska (23%) i Švedska s 22 %. Massey, D., *Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century*, Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4.-7. lipanj, 2003., str. 2.
[76] Harzig et. al. op. cit. (47), str. 41.
[77] Massey, D., op. cit. (75), str. 2.
[78] Ibid, str. 3., citirano prema: Massey, D., *International Migration and Economic Development in Comparative Perspective*, Population and Development Review 1988.14, str. 383-414.
[79] Grečić, V., *Savremene migracije radne snage u Evropi*, op. cit. (21), str. 16.

tek po umirovljenju.[80] Radne migracije unutar Europe u ovom su periodu obilježene emigracijama europskog stanovništva prema bogatijim prekooceanskim zemljama (Amerika, Australija, Kanada), dok su se radnicima iz tadašnjih perifernih dijelova Europe (Italije, Irske i Poljske) nudili poslovi u poljoprivredi i teškoj industriji. Od 15 milijuna talijanskih emigranata, u periodu između 1876. do 1920. godine, čak je 6.8 milijuna emigriralo u druge europske države, uglavnom Francusku, Švicarsku i Njemačku.[81] Slična je situacija bila i u Velikoj Britaniji koja je u kroničnom nedostatku radne snage otvorila svoje granice i tržište rada Ircima kojih je do 1851. godine zaposleno preko 700 000.[82]

Između 1875. i 1914. godine 120 000 Židova došlo je iz Rusije u Englesku u statusu izbjeglica i zaposleno u tekstilnoj industriji, a ono što je uz njihov dolazak u Englesku zanimljivo jest činjenica da su postali žrtve rasističkih kampanja zbog kojih su donesena i prva dva britanska restriktivna zakona o imigraciji – *Zakon o strancima* 1905. godine i *Zakon o ograničenjima za strance* 1914. godine.[83]

Migracije tijekom i nakon dvaju svjetskih ratova uglavnom su bile prisilne i vezane uz ratove, a zbog opširnosti te teme i našeg fokusa na radnim migracijama, ovdje se nećemo zadržavati na njima, već samo upućujemo na daljnje izvore literature.[84]

Suvremene migracije radne snage prema europskim zemljama i unutar EU-a počele su se uobličavati poslije Drugog svjetskog rata, a u periodu od samo dva desetljeća ni jedan drugi dio svijeta nije doživio toliko povećanje migracija kao što se to dogodilo u zapadnoeuropskim zemljama. Harzig et. al. osim izbjegličkog kretanja stanovništva ističu tri temeljna tipa migracijâ tog perioda:

1. *Obrnuta migracija* kojom su se kolonizatori i njihovo osoblje vraćali iz kolonija u metropole

[80] Chatelain, A., *Problemes de methodes – Les migrations de population*, Revue Economique, No 1, Paris, 1963, str. 3., citirano prema ibid.
[81] Castles, S., Miller, M., The Age of Migration, op. cit. (46), str. 87.
[82] Jacson, J.A., *The Irish in Britain*, Routledge and Kegan Paul, London, 1963., citirano prema ibid., str. 88.
[83] Foot, P.,*Immigration and Race in British Politics*, Harmondsworth: Penguin, 1965., Garrard, J.A.,*The English and Immigration: A Comparative Study of Jewish Influx*, 1880 -1910, Oxford University Press, 1971, citirano prema ibid., str. 88.
[84] O prisilnim migracijama ratnih i poslijeratnih razdoblja vidjeti više u Herzig, C., Hoerder, D., Gabaccia, D.,*What is Migration History?,*op. cit (46), str. 35-45; Massey, D.,*Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century*, op. cit. (75), str. 3., Mesić, M., *Međunarodne migracije*, op.cit. (9), str. 70-74 i 80 -90, Zimmerman, K., *European Migration: What do we know*?, op. cit. (61), str. 4-5.

2. *Migracije raseljavanja* koje su bile rezultat reorganizacije društava unutar novonastalih neovisnih država
3. Radne migracije prema inozemstvu.[85]

Petković izdvaja nekoliko faza poslijeratnih migracija:

1. **Prva faza** - Period od završetka Drugog svjetskog rata do 1958. godine koji karakterizira obnova ratom uništene europske ekonomije i nastojanja europskih zemalja za ostvarivanjem pune zaposlenosti svoje nacionalne radne snage, a 1958. godina smatra se prekretnicom u ekonomijama zapadne Europe kad je došlo do potpune stabilizacije ekonomija većine europskih zemalja;
2. **Druga faza** - period od 1958. do 1973-74. godine kada su industrijski razvijene zapadnoeuropske zemlje već dostigle stupanj razvoja na kojem je postignuta puna zaposlenost domaće radne snage, a nestašica radne snage prijetila je daljnjem razvoju te se javila potreba za zapošljavanjem stranih radnika. Najveći udio u migracijama poslijeratnog perioda imala je Švicarska koja je bila vodeća zemlja po ukupnom obujmu i udjelu stranog stanovništva u odnosu na domaće, dok je Francuska zauzimala drugo mjesto s velikim brojem migranata iz svojih bivših kolonija (Tunisa, Maroka, Alžira);[86]
3. **Treća faza** – period od ekonomske recesije 1973-74. do danas koji karakterizira ekonomska stagnacija, rast nezaposlenosti i smanjivanje odnosno stabiliziranje broja stranih radnika pa sve do, u nekim zemljama, potpunog prestanka zapošljavanja stranih radnika.[87]

Castles i Miller dijele moderne migracije od Drugog svjetskog rata do danas u dvije faze. Prva je od 1935. godine do početka 1970-ih godina, a druga je faza nakon naftne krize od 1973. do 1974. godine do današnjih dana. U prvoj je fazi glavna ekonomska strategija bila koncentracija investicija i širenje proizvodnje u visokorazvijene zemlje, što je rezultiralo privlačenjem velikog broja radnika migranata iz manje razvijenih zemalja u brzo razvijajuća

[85] Herzig et. al. op. cit. (46), str. 46.
[86] Grečić, V., *Savremene migracije radne snage u Evropi*, op. cit. (21), str. 28.
[87] Petković, Lj., *Problemi međunarodnih migracija radne snage s posebnim osvrtom na Jugoslaviju*, op. cit (35), str. 9-10.

industrijska područja zapadne Europe, Sjeverne Amerike i Oceanije.[88] U prvoj fazi Castles i Miller ističu nekoliko različitih vrsta migracija. U prvom redu naglašavaju da je potrebno razlikovanje migracija radnika iz europske periferije prema zapadnoj Europi kroz program *„gostujućih radnika“,* zatim imigracije kolonijalnih radnika prema njihovim bivšim kolonijama te trajne migracije prema Sjevernoj Americi i Oceaniji (na početku uglavnom iz Europe, a kasnije iz Azije i Latinske Amerike) te ističu da su sve visokoindustrijalizirane zemlje zapadne Europe koristile privremeno zapošljavanje radnika u periodu od 1945. do 1973. godine, a brzorazvijajuće ekonomije bile su u mogućnosti zaposliti sve radnike koji na europskoj periferiji - u manje razvijenim europskim zemljama - nisu mogli pronaći zaposlenje, a to se odnosilo na mediteranske zemlje, ali i na Irsku i Finsku.[89] Nakon Drugog svjetskog rata britanska je vlada dopustila ulazak 90 000 mahom muških radnika iz izbjegličkih kampova i iz Italije kroz shemu tzv. *europskih dobrovoljnih radnika* (*European Voluntary Worker*) u sklopu koje su radnici bili vezani za točno određene poslove, nisu imali pravo na spajanje obitelji i moglo ih se deportirati zbog kršenja discipline.[90] Shema je bila prilično mala i funkcionirala je samo do 1951. godine, a daljnjih 100 000 Europljana ušlo je u Britaniju na temelju radnih dozvola između 1946. i 1951. godine. Nakon toga određena su se europska migratorna kretanja nastavila, ali ih ne možemo smatrati velikim migracijskim tokovima.[91]

---

[88] Isti autori ističu i neke druge oblike migracija kao što su masovno kretanje europskih izbjeglica po završetku Drugog svjetskog rata, povratak migranata bivših kolonija u njihove zemlje porijekla kada su kolonije dobile svoju neovisnost, i intraeuropsko slobodno kretanje radnika (od 1993. godine europskih državljana). Castles, S., Miller, M., *Migration to Europe, North America and Oceania since 1945*, citirano prema *The Age of Migration*, op. cit. (46), str. 96 -97.

[89] Ibid. str. 96 -97.

[90] Ibid, str. 99.

[91] Kay, D, Miles, R, *Refugees or Migrant Workers? European Volunteer Workers in Britain 1946-1951*., London, Routledge, 1992., citirano prema Castles, S., Miller, M.,*The Age of Migration*, op. cit (46), str. 99.

Njemačka je prva u Europi uvela program gostujućih radnika sredinom 1950-ih. Federalni ured za zapošljavanje osnovao je urede za zapošljavanje u mediteranskim zemljama koji su provodili testiranja i zdravstvene preglede. Radnici su se regrutirali u državama porijekla te su potom dovođeni u grupama u Njemačku gdje su im poslodavci imali obvezu osigurati smještaj. Zapošljavanje, radni uvjeti i socijalno osiguranje bili su regulirani bilateralnim ugovorima između Federalne Republike Njemačke i zemalja porijekla, a prvi su bili zaključeni s Italijom, nakon toga sa Španjolskom, Grčkom, Turskom, Marokom, Portugalom, Tunisom i bivšom Jugoslavijom. Broj stranih radnika u Federalnoj Republici Njemačkoj narastao je od 95 000 1956. godine na 1.3 milijuna 1966., da bi 1973. godine dostigao 2.6 milijuna radnika. Ta masovna migracija bila je rezultat ubrzane industrijske ekspanzije i prebacivanja na nove metode masovne proizvodnje koja je zahtijevala velik broj niskokvalificiranih radnika. U njemačkom programu gostujućih radnika žene migrantice mahom su se zapošljavale u tekstilnoj industriji, industriji odjeće, proizvodnji električnih dobara i na drugim poslovima proizvodnje. Njemački pristup zapošljavanju stranih radnika bio je isključivo temeljen na privremenosti i označavao je takvo postupanje prema radnicima da se njih jednostavno zapošljavalo, iskorištavalo i slalo natrag u njihove zemlje porijekla. Migranti su za ulazak i boravak u Federalnoj Republici Njemačkoj trebali boravišnu i radnu dozvolu, a obje su bile izdavane samo na ograničene periode i vrlo često valjane samo za specifične

Početkom naftne krize 1973. godine, imigracijske politike europskih zemalja postale su restriktivnije i ograničile su zapošljavanje niskokvalificirane radne snage, a nastavile su zapošljavanje samo visokokvalificirane radne snage. Zapadnonjemačka vlada objavila je potpuno zaustavljanje uvoza radne snage, što su Švicarska i Švedska napravile već ranije (1970. i 1972. godine). Naftni udar praćen strahom od recesije 1973. godine zaustavio je nove radne migracije u zapadnoeuropskim državama.[92] Zabrane zapošljavanja radnika migranata samo su zaustavile novi priljev stranaca jer je na vrhuncu migracijskog vala početkom 1970-ih u Zapadnoj Europi već bilo zaposleno oko 6 milijuna stranaca, a s njima je u tom trenutku isto toliko članova obitelji boravilo u državama zaposlenja.[93]

---

poslove i specifična područja zapošljavanja. Spajanje obitelji nije bilo dopušteno, a radnik je ovisio o svojoj radnoj dozvoli koja se mogla opozvati (ukinuti) iz brojnih razloga. Ukidanje radne dozvole podrazumijevalo je deportaciju radnika. Unatoč svim naporima njemačkih službenih vlasti da zaustave spajanje obitelji i trajnije nastanjenje, legalno zaposleni migranti ipak su uspijevali postići da poslodavci zatraže dozvolu za zapošljavanje supružnika. Potreba tržišnog natjecanja s drugim europskim zemljama koje su uvozile radnu snagu dovela je do ublažavanja ograničenja vezanih za ulazak ovisnih članova obitelji u 1960-ima. Strani rad je tako u Njemačkoj počeo gubiti na mobilnosti, a počeli su rasti socijalni troškovi vezani za zapošljavanje stranaca (prvenstveno troškovi smještaja, obrazovanja, zdravstvenih usluga). **Belgija** je nakon rata započela sa zapošljavanjem stranih radnika i to mahom talijanskih muških radnika koji su bili zaposleni na poslovima u rudarstvu i u industriji čelika i željeza. Taj je sustav funkcionirao do 1963. godine nakon čega je migrantima bio dopušten samostalan ulazak u državu u svrhu zapošljavanja i ukinut je sustav organiziranog programa zapošljavanja. Mnogi od tih radnika trajno su se nastanili, čime su promijenili etnički sastav belgijskih industrijskih područja. **Francuska** je 1945. osnovala Nacionalni ured na imigraciju kako bi organizirala zapošljavanje radnika iz Južne Europe jer je odlučeno da će migracija riješiti problem poslijeratnog nedostatka radne snage te nedostatka potrebne radne snage. Budući da se zemlja suočavala s vrlo niskom stopom nataliteta i suočila se s velikim ratnim gubicima, taj program trebao je dovesti do masovnog nastanjivanja obitelji radnika migranata. Ured za imigracije koordinirao je zapošljavanje preko 150 000 sezonskih radnika u poljoprivredi godišnje, uglavnom iz susjedne Španjolske. Do 1970. godine 2 milijuna stranih radnika i 690 000 njihovih članova obitelji boravili su u Francuskoj. Većina njih smatrala je da je jednostavnije ući u zemlju na temelju turističke vize, dobiti posao i onda regularizirati svoj status, što je posebno bilo privlačno portugalskim i španjolskim radnicima jer oni zbog diktatorskog političkog uređenja nisu mogli dobiti zakonite putovnice. Do 1968. godine, prema statistikama Francuskog nacionalnog ureda za imigraciju, 82% stranaca koje je taj ured prihvatio ušlo je u državu na nezakonit način. **Švicarska** je također provodila politiku uvoza radne snage od 1945. do 1974. godine, a poslodavci su regrutirali strane radnike u inozemstvu. Prijam u zemlju i boravište bili su nadzirani od strane Vlade. Potrebno je naglasiti da sezonskim radnicima nije bilo dopušteno promijeniti posao, trajno se nastaniti i spojiti obitelj do sredine 1960-ih godina. Švicarska je industrija u tom periodu postala jako ovisna o stranim radnicima koji su činili skoro trećinu radne snage do početka 1970-ih godina. Diplomatski pritisak susjedne Italije, kao i potreba za privlačenjem i zadržavanjem radnika doveo je do ublažavanja zakona koji su se odnosili na spajanje obitelji i trajni boravak, tako da je Švicarska kao posljedicu toga doživjela nastanjenje migrantskih zajednica i stvaranje posebnih zajednica u kojima su prevladavali pripadnici nacionalnih manjina koji su došli u Švicarsku u potragu za poslom. U **Nizozemskoj** je program gostujućih radnika započeo 1960. godine. **Luksemburška** industrija također je bila u značajnoj mjeri ovisna o stranim radnicima. **Švedska** je zapošljavala radnike iz Finske i radnike iz južnoeuropskih zemalja. U **Italiji** je migracija s nerazvijenog juga bila krucijalan faktor ekonomskog razvoja sjevera tako da je interna migracija fenomenološki najzanimljivija u razmatranjima pitanja vezanih za europske migracije. Vidi više u Castles, S., Miller, M., *The Age of Migration*, op. cit. (46), str. 99 - 100.

[92] Zimmermann, K., *European Migration, What do We Know*, op. cit. (61), 2005., str. 4.

[93] *The Social Situation of Migrant Workers and their Families, Migrant Workers 2*, New Europe, United Nations, 1986., citirano prema Mesić, M., *Međunarodne migracije, tokovi i teorije*, op. cit. (9), str. 113.

Pet godina kasnije države zaposlenja započele su s ***rekonceptualizacijom imigracijske strategije*** i proklamiranjem ideje tzv. ***cirkularnih migracija*** što je predstavljalo donekle sofisticiraniju varijantu rotirajućih migracija, ali s nemogućnošću izbora povratka u državu porijekla ili trajnog nastanjenja u državi zaposlenja. Koncept *cirkularnih migracija* predviđao je produktivnije korištenje novčanih doznaka, bližu suradnju između službi zapošljavanja u državama porijekla i državama zapošljavanja te program selektivne povratničke migracije. Međutim nije se uzelo u obzir da migranti koji su se namjeravali vratiti u države porijekla nisu nužno planirali postati poduzetnici i da se tijekom rada u državama zaposlenja nisu profesionalno razvijali jer su radili na repetitivnim, fragmentiranim industrijskim poslovima.[94] U toj su situaciji migracijske zemlje (primjerice Francuska, Njemačka i Nizozemska) pribjegle mjerama za poticanje povratka svojih migranta i započele im nuditi novčane poticaje za povratak državama porijekla, uz uvjet da njihov odlazak bude konačan. Prijedlog su prihvatili tek malobrojni turski i portugalski radnici, dok su ostali radnici bili više zainteresirani za socijalne povlastice koje su ostvarivali u Njemačkoj nego za kratkoročnu financijsku pomoć.[95]

Na kraju ovog doista sažetog prikaza osnovnih odrednica višestoljetnih ljudskih migracijâ s primarnim fokusom na razvojni put radnih migracija u kontekstu europskih država, moramo dodati i još jedan element koji nedostaje u ranije navedenim povijesnim podacima. U trenutku stvaranja modernih država i određivanja njihova teritorija omeđenog granicama započela je *paralelna povijest radnih migracija*. U toj je povijesti inicijalno potpuno slobodno kretanje osoba s iznimno pozitivnim konotacijama i velikim društvenim ugledom (ako uzmemo u obzir otkrivanje novih država i uvođenje obrazovnih sustava, uspostavu tržištâ radâ od strane migranata, itd.) tijekom posljednjih 100 godina postupno sve više ograničavano uvođenjem putnih isprava. U današnje vrijeme radne migracije su percipirane više kao negativna nego kao pozitivna društvena pojava. I dok se kapital, robe i usluge mogu kretati slobodnije nego ikad prije, kretanje osoba nikad nije bilo uvjetovanije raznim administrativnim ograničenjima, ispunjavanjem posebnih uvjeta i kompliciranim postupcima vezanim uz izdavanje putnih

[94] Mesić, M., *Međunarodne migracije, tokovi i teorije*, op. cit. (9), str. 114. -115.
[95] Ibid. str. 116.

dokumenata tj. viza.[96] Pri tom zaboravljamo da su migranti oduvijek bili pokretači ljudskog napretka, da su upravo zahvaljujući migracijama nastale trenutno najbogatije države svijeta (SAD, Kanada, Australija itd.), da su migracije bile ključna razvojna sila ekonomskog rasta i napretka najvećeg broja država svijeta, da je kretanje stanovništva donosilo i poticalo inovacije, pokretalo nove grane ekonomskih aktivnosti, omogućilo udaljenim zajednicama saznanja o novim idejama i tehnologijama, smanjivalo siromaštvo, postavljalo temelje za sve glavne civilizacije svijeta, a kretanje stanovništva preko oceana i kontinenata dovelo je do stvaranja današnje globalne ekonomije.[97] Goldin nas podsjeća kako zanemarujemo doprinos migranta na našu vlastitu štetu jer u suvremenom dobu kretanje migranata nastavlja stvarati korisne učinke nadoknađivanjem manjka radne snage, promocijom inovacija, povezivanjem tržištâ, smanjenjem siromaštva (u državama porijekla) i obogaćenjem društvene raznolikosti država zaposlenja.

[96] Goldin, I., *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Cover Interview of June 01, 2011, dostupno na http://rorotoko.com/interview/20110601_goldin_ian_exceptional_people_how_migration_shaped_world_future/?page=1 (pristupljeno 1.6. 2012.).
[97] Ibid.

Poglavlje II

2. MEĐUNARODNI NORMATIVNI OKVIR PRAVA RADNIKA MIGRANATA

Međunarodnopravni okvir radnih migracija nakon Drugog svjetskog rata postupno se i sporo razvijao što je bilo u nesuglasju sa značajnim povećanjem broja radnih migranata u državama poslijeratne Europe. Razvoj pravnog okvira zaštite migranata nije paralelno pratio razvoj migracija zbog straha i oklijevanja supranacionalnih institucija (prije svega Ujedinjenih naroda, Vijeća Europe, Europske unije nakon njezina osnutka 1958. godine i Međunarodne organizacije rada (dalje: MOR-a) kako bi države harmoniziranje pravne zaštite radnika migranata mogle protumačiti kao miješanje u pitanja njihova unutarnjeg suvereniteta, jer se migracijska politika smatrala isključivom unutarnjom nadležnošću državâ.[98] Sličan stav susrećemo i danas, pogotovo u okvirima članstva europskih država u EU-u. Međunarodni pravni okvir radnih migracije vrlo je složen i obuhvaća bilateralne, multilateralne i univerzalne ugovorne obveze.[99]

U radu ćemo se na bilateralnim i multilateralnim ugovorima detaljnije zadržati u dijelu koji se odnosi na europsku zaštitu prava regularnih migranata, dok ćemo se u nastavku fokusirati na prikaz okvira univerzalne pravne zaštite dviju grana međunarodnog prava – prava zaštite ljudskih prava i međunarodnog radnog prava. U međunarodnoj normativi zaštite ljudskih prava relevantnoj za radnike migrante ubrajamo sve pravne instrumente (konvencije, povelje, paktove) koji su primjenjivi na sva ljudska bića, uključujući radnike migrante. Ukoliko instrumenti izrijekom ne isključuju prava radnika migranata, presumira se da su im prava iz tog instrumenta zajamčena jednako kao i drugim osobama koje nemaju *migrantski pravni status*.

[98] Petković, Lj., *Problemi međunarodnih migracija radne snage s posebnim osvrtom na Jugoslaviju*, op. cit. (35), str. 283.
[99] Ibid.

Pravnu zaštitu međunarodnog radnog prava koja je primjenjiva na zaštitu prava radnika migranata možemo podijeliti na zaštitu koju pruža *Konvencija Ujedinjenih naroda*, posebno donesena s ciljem zaštite prava radnika migranata (primjenjiva u državama koje su potpisale i ratificirale *Konvencij*u) i pravnu zaštitu koju jamče konvencije MOR-a.

Pravnim instrumentima na regionalnoj razini, a koji pružaju zaštitu prava radnika migranata, pripadaju pravni instrumenti doneseni u okviru Vijeća Europe od kojih je svakako najznačajnija *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda* (dalje: *EKZLJP*) i pravni instrumenti doneseni u okviru Europske unije (koji se primjenjuju na teritoriju država članica Unije).

2.1. UNIVERZALNI INSTRUMENTI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA RADNIKA MIGRANATA

Međunarodni pravni okvir relevantan za zaštitu temeljnih ljudskih prava radnika migranata čine brojne konvencije, pakti, povelje, deklaracije i drugi pravni instrumenti, među kojima ćemo izdvojiti samo najznačajnije.[100]

Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine je prvi pravni instrument u međunarodnopravnoj zaštiti radnih prava kao temeljnih ljudskih prava koja su po svojoj prirodi nedjeljiva, nediskriminatorna i univerzalna, što je i određeno čl. 2. *Deklaracije* u kojem stoji da „*Svakome pripadaju sva prava i slobode utvrđene u navedenoj Deklaraciji bez ikakve razlike kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovina, rođenje ili neka drugi status*". Iako je neobvezujućeg pravnog karaktera, *Deklaracija* je od posebnog značaja za radnike migrante jer je univerzalno primjenjiva na sva ljudska bića, bez obzira je li *Deklaracija* formalno usvojena i bez obzira na državljanstvo radnika. Za temu rada je najrelevantniji čl. 23. *Deklaracije*. : „1. *Svatko ima pravo na rad, slobodan izbor zaposlenja, pravedne i primjerene uvjete za rad i zaštitu od nezaposlenosti. 2. Svatko bez ikakve diskriminacije ima pravo na jednaku plaću za jednaki rad. 3. Svatko tko radi ima pravo na pravednu i primjerenu plaću koja njemu i njegovoj obiteljiosigurava dostojanstveni život i koja se prema potrebi dopunjuje drugim sredstvima socijalne zaštite. 4. Svatko ima pravo osnivati sindikate i njima pristupati kako bi zaštitio svoje interese.*"

Pravo na rad radnika migranata uglavnom je neprijeporno jer je osnovna svrha radnih migracija ostvarenje prava na rad koje je u interesu i poslodavca i radnika i države zaposlenja,

[100] Pravni okvir žaštite temeljnih ljudskih prava radnika migranata čine i primjerice, *Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja* (10. prosinca 1984. godine), dostupna na http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm (pristupljeno 12.5.2012.), *Konvencija o ropstvu* iz 1926. godine i dostupna na http://www2.ohchr.org/english/law/slavery.htm (pristupljeno 12.5.2012.), *Protokol na Konvenciju o ropstvu* iz 1953., dostupna na http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-1&chapter=18&lang=en (pristupljeno 12.5.2012.), *Dopunska konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i instituta i praksi sličnih ropstvu* iz 1956. godine, dostupna na http://www2.ohchr.org/english/law/slavetrade.htm, (pristupljeno 12.5.2012.), *Konvencija protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta* iz 2000. godine, dostupna na http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/index.html (pristupljeno 12.5.2012.) i brojne druge međunarodne konvencije.

ali uživanje je prava na rad za radnike migrante ograničeno jer je blisko vezano samo za inicijalno zaposlenje. Budući da sve države EU-a imaju obvezu preferencijalnog postupanja prema određenim kategorijama radnika (svojih državljana, državljana druge države EU-a, itd.), radnicima migrantima iz trećih država pravo je na rad, koje bi po svojoj prirodi trebalo biti univerzalno, ograničeno samo na vlastitu državu.

Što se prava na slobodan izbor zaposlenja tiče, radnicima je migrantima nacionalnim migracijskim zakonodavstvima ograničeno kojim se poslovima mogu baviti u državi zaposlenja uz zabranu obavljanja poslova koji, primjerice, podrazumijevaju obavljanje državne službe ili pružanje usluga pravnog zastupanja, tako da ne možemo govoriti o univerzalnosti primjene prava na slobodan izbor zanimanja u kontekstu međunarodnih radnih migracija.

Daljnja prava koja jamči navedeni stavak čl. 23. – pravo na pravedne i primjerene uvjete za rad i pravo na zaštitu od nezaposlenosti - prava su koja se često umanjuju ili potpuno derogiraju radnicima migrantima. Naime, kao što ćemo vidjeti u narednim poglavljima, na tržištu rada EU-a još uvijek postoje sektori zapošljavanja u kojima radnicima migrantima nije zajamčeno pravo na pravedne i primjerene uvjete za rad, a ta se kršenja događaju najčešće radnicima na privremenom ili sezonskom radu, radnicima kojima nije reguliran boravišni status u državi zaposlenja (bilo namjernim propustom poslodavca, bilo neznanjem samog radnika o primjenjivim propisima ili zbog drugih razloga), radnicima u poslovima u kućanstvima gdje ne postoji državni nadzor poštivanja pravnih standarda vezanih za radne uvjete i drugim kategorijama radnika migranata zaposlenima na poslovima na kojima su povećano izloženi mogućnosti zlouporabe radnih i drugih ljudskih prava.

Što se prava na zaštitu od nezaposlenosti tiče, radnici migranti u većini slučajeva nisu pravno zaštićeni tijekom perioda nezaposlenosti u stranoj državi, ne uživaju pravo na socijalnu pomoć, a u najvećem broju slučajeva nezaposlenost kao izravnu posljedicu ima i ukidanje pravnog statusa u državi kroz automatsko ukidanje boravišne dozvole, čime se radnike migrante dovodi u nezavidnu situaciju u kojoj su prisiljeni prihvatiti nezakonite poslove u neformalnim sektorima zapošljavanja (najčešće poljoprivrednim poslovima ili poslovima u kućanstvima), a sve kako bi zadržali pravo na zakonito boravište u državi zaposlenja.

Pravo na primjerenu plaću na normativnoj je razini zajamčeno svim radnicima migrantima. Međutim praksa je donekle drukčija. Radnicima od kojih se zahtijeva da stanuju kod svojih privatnih poslodavaca često se plaća uopće ne isplaćuje pod izlikom da poslodavac hrani radnika i osigurava mu smještaj te monetarna kompenzacija nije potrebna ili se isplaćuje umanjena za trošak hrane i smještaja. Obje situacije predstavljaju izravno kršenje odredbe na pravednu i primjerenu plaću, a najčešće su žrtve migranti zaposleni u neformalnim sektorima zaposlenja i u privatnim kućanstvima.

Pravo na osnivanje sindikata i pridruživanje istima smatra se jednim od temelja suvremenih demokracija, a Elenor Roosevelt, jedna od stvarateljica *Deklaracije o ljudskim pravima*, istaknula je da se „*zaštita prava radnika osigurava kroz zakonodavstvo i jamčenje i uživanje prava na sindikalno udruživanje*“. U pogledu radnika migranata koji rade na području EU-a, države članice svojim nacionalnim radnim zakonodavstvima i odredbama kolektivnih ugovora jamče zakonito zaposlenim radnicima migrantima mogućnost osnivanja sindikata i sindikalnog udruživanja. Problem se javlja u sektorima zapošljavanja radnika migranata koji su neformalni (tj. nezakoniti) ili u poslovima koji se obavljaju za privatne poslodavce i koji nemaju sindikalna ili strukovna udruženja, a u najvećem broju slučajeva njihov bi pokušaj sindikalnog udruživanja rezultirao otkazom ugovora o radu. Radnicima migrantima u neregulirnom boravišnom statusu u državi zaposlenja (kao što ćemo vidjeti u zasebnom poglavlju o neregularnim migrantima) nije *a priori* zabranjeno pristupanje sindikatima i štoviše postoje tendencije u nekim državama članicama EU-a za poticanje njihovog sve aktivnijeg uključivanja u sindikalno djelovanje. Međutim u većini država EU-a nije im dopušteno osnivanje sindikata. Uz to, radnici kojima nije reguliran imigracijski status, zbog straha od *ex officio* obveze prijave nadležnoj imigracijskoj ili policijskoj službi, ni ne žele riskirati svoje zaposlenje pridruživanjem sindikalnoj organizaciji koja bi mogla prijaviti njihov nezakonit boravišni status što bi rezultiralo deportacijom. U tom slučaju univerzalno ljudsko pravo postaje pravo čije ostvarenje i uživanje ovise o sektoru zaposlenja i o boravišno-pravnom statusu migranta u državi zaposlenja.

Deklaracija u čl. 24. jamči pravo na odmor i slobodno vrijeme („*Svatko ima pravo na odmor i slobodno vrijeme, uključujući razumno ograničenje radnih sati i povremene plaćene praznike“)* što je pravo koje u praksi uživaju samo radnici migranti koji su zakonito zaposleni u javnim ili privatnim poduzećima u kojima su jasno definirani kolektivni ugovori i u kojima

je sindikalno udruživanje dostupno svim radnicima, bez obzira na njihov boravišni status. Nažalost, to pravo u velikom broju slučajeva nije dostupno radnicima migrantima koji rade u privatnim kućanstvima, a diskutabilna je dostupnost tog prava radnicima na sezonskim poljoprivrednim poslovima i radnicima u nereguliranom boravišnom statusu. U zasebnom poglavlju o radnicima u kućanskim poslovima detaljnije ćemo elaborirati razloge kršenja prava na odmor i slobodno vrijeme za radnike migrante koji su zaposleni kod privatnih poslodavaca.

Među ljudskim pravima od posebne je važnosti za tematiku međunarodnih radnih migracija pravo na *„slobodu kretanja i izbora boravišta unutar granica bilo koje države kao i pravo na napuštanje bilo koje države, uključujući i vlastitu, kao i pravo da se vrati u svoju zemlju"* koje je propisano čl. 13. Deklaracije. U dijelu rada o slobodi kretanja radnika zadržat ćemo se na opširnijem razmatranju implikacija prava na slobodu kretanja.[101]

Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (usvojen 16. prosinca 1966. godine) ratificirale su sve države članice EU-a i pravno je obvezujućeg karaktera. Pakt jamči nediskriminatorno poštivanje prava (čl. 2.2.) bez razlike temeljem kriterija državljanstva ili pravnog statusa osoba koje uživaju pravnu zaštitu.[102] Prava koja su relevantna u zaštiti radnika migranata, a proizlaze iz Pakta, su pravo na rad koje uključuje pravo svake osobe na mogućnost obavljanja posla koji je slobodno izabrao ili prihvatio. Od država članica traži se osiguranje odgovarajućih uvjeta koji bi omogućili ostvarenje tog prava, a koji se odnose na tehničko ili stručno usavršavanje, na politike i tehnike koje imaju za cilj postizanje sigurnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja kao i potpunog i

[101] Među ostalim temeljnim ljudskim pravima relevatnim za osiguranje kvalitetne pravne zaštite radnika migranata jesu: pravo na život, slobodu i osobnu sigurnost (čl.3), pravo biti slobodan od ropstva, stanja sličnih ropstvu ili sluganstva (čl. 4), pravo da se ne smije biti podvrgnut mučenju ili okrutnom, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (čl. 5), pravo na slobodu mišljenja, savjesti, vjere i izražavanja (čl. 18 i 19) te zajamčena pravna zaštita od arbitrarnog zadiranja u privatnost, obitelj, dom i korespodenciju kao i od napada na čast i ugled (čl. 12). *Deklaracija* uključuje i čitav niz odredbi o zaštiti pravne jednakosti i sudske zaštite kao što su pravo na pravno priznanje osobe (čl.6), pravo na jednakost pred zakonom i pravo na jednaku, nediskriminatornu pravnu zaštitu (čl.7), pravo na učinkoviti pravni lijek od strane nacionalnih sudova (čl. 8), zaštitu od arbitrarnog uhićenja, pritvora ili izgona (čl. 9), pravo na pravično i javno saslušanje od strane neovisnog i nepristranog suda u utvrđenju prava i obveza svake osobe kao i svih kaznenih optužbi protiv te osobe (čl. 10), pravo na presumpciju nevinosti i zaštita od progona za kaznena djela koja nisu bila propisana zakonom u trenutku počinjena te zaštitu od izricanja teže kazne od one koja je zakonom propisana u trenutku počinjena kaznenog djela (čl. 11). U europskom kontekstu, sva su ta prava dobila i svoj regionalni pravni okvir kroz *EKZLJP* i kasnije kroz *Povelju o temeljenim pravima EU-a*, čime su dobila i adekvatnu sudsku zaštitu EKZLJP-suda i Europskog suda.

[102] *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, OSCE, IOM, ILO, Vienna, Geneva, 2006., str. 26.

produktivnog zapošljavanja pod uvjetima koji pojedincu jamče temeljne političke i ekonomske slobode (čl.6). Pakt također određuje pravo na pravedne i primjerene uvjete rada koji uključuju pravo na poštenu plaću i jednaku plaću za jednak rad, s posebnim naglaskom na jednakosti žena kojima se moraju zajamčiti uvjeti rada koji nisu ništa lošiji od uvjeta rada muškaraca, uključujući jednakost plaća, pravo na sigurne i zdrave radne uvjete, na jednake mogućnosti napredovanja u službi, odmor, slobodno vrijeme i razumno ograničenje radnog vremena i plaćenog odmora i državnih praznika (čl. 7), pravo na posebnu zaštitu žena koje rade u pretporođajnom i postporođajnom periodu kada se ženama mora omogućiti plaćeno odsustvo ili odsustvo s adekvatnim socijalnim davanjima (čl.10 st.1.), zabrana dječjeg rada i iskorištavanja (čl. 19 st. 2), pravo na osnivanje i pridruživanje sindikatima, pravo na štrajk (čl. 8) te pravo na socijalno osiguranje (čl. 9).

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (usvojen 16. prosinca 1966. godine) zbog svojih *specifikuma* određuje prava koja uživaju isključivo državljani i prava koja uživaju osobe koje imaju pravo boravka u stranoj državi te stoga nije naročito relevantna za zaštitu prava radnika migranata. *Pakt* zabranjuje diskriminaciju i jamči svima jednaku i učinkovitu zaštitu od diskriminacije. U smislu radnih prava, *Pakt* određuje da se nitko ne smije držati u odnosu ropstva ili sluganstva ili mu se nametnuti prisilan ili obvezan rad, a jamči i pravo na osnivanje sindikata. (čl. 8. i 22.)

Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (usvojena 21. prosinca 1965. godine) jamči jednakost pri zapošljavanju te zabranjuje diskriminaciju migranata temeljenu na rasi, boji kože, porijeklu ili nacionalnom i etničkom porijeklu. Zabrana se ne odnosi na diskriminaciju migranata naspram državljana (gdje države zadržavaju pravo normativnog uređenja pitanja vezanih za stjecanje državljanstva i povlastice koje državljanstvo podrazumijeva), već na preferencijalno postupanje prema radnicima migrantima iz određene zemlje ili regije svijeta u odnosu na radnike migrante iz drugih državâ.[103] Važno je također istaknuti da je Odbor za nadzor primjene *Konvencije* utvrdio da se nediskriminatorni princip postupanja mora primijeniti i na nedržavljane, nevezano za njihov pravni status i radi li se o migrantima u reguliranom ili nereguliranom boravišnom statusu.

[103] *International labour migration: A rights-based approach*, ILO, Geneva, 2010., str. 135. -136.

U pogledu zabrane rasne diskriminacije i drugih srodnih oblika diskriminacije migranata od posebne je važnosti ***Durbanska deklaracija***[104] koju su usvojile države članice UN-a koje su *expressis verbis* priznale *„pozitivan ekonomski, društveni i kulturni doprinos migranata objema državama – porijekla i destinacije,"*[105] ali su se i obvezale na uvođenje niza zaštitnih mjera koje bi trebale omogućiti smanjenje kršenja ljudskih prava migranata zbog ksenofobije, diskriminacije i rasizma u državama destinacijama.[106] Za temu rada relevantno je da je *Deklaracija* uključila velik broj mjera posebno usmjerenih na zaštitu radnih prava radnika migranata i u tom je smislu pozvala države članice na usvajanje mjera usmjerenih na iskorijenjivanje rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i sličnih oblika netolerancije na radnom mjestu koji su usmjereni protiv svih radnika, uključujući i migrante te na osiguranje pune jednakosti pred zakonom, uključujući i jednakost u okvirima radnog zakonodavstva.[107] Važno je istaknuti da je *Deklaracija* eksplicitno naglasila da poštivanje svih ljudskih prava migranata ne bi trebalo biti ovisno o njihovu imigracijskom tj. boravišnom statusu u državi boravišta ili zaposlenja, što i dalje predstavlja jedan od najvećih izazova nacionalnim zakonodavstvima u provedbi prava međunarodne zaštite ljudskih prava jer postoje izražene tendencije da se u velikom broju imigracijskih država migrantima nereguliranog boravišnog statusa smanjuju ili potpuno negiraju temeljna ljudska prava.[108] *Deklaracija* u najvećem broju odredbi koje se odnose na radnike migrante upotrebljava vrlo naglašenu formulaciju „*zahtijeva od država članica*" (eng. *urge* ali u smislu požurivanja pri zahtjevu zbog ozbiljnosti

---

[104] *Deklaracija* je usvojena na Svjetskoj konferenciji Ujedinjenih naroda protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i povezanih oblika netolerancije održanoj 2001. godine u Durbanu, u Južnoafričkoj Republici gdje je konsenzusom usvojena *Durbanska deklaracija*. Više o konferenciji vidi na http://www.un.org/WCAR/ (pristupljeno 12.5.2012.) i akcijski program. Vidi više o *Deklaraciji* na *http://www.un.org/durbanreview2009/ddpa.shtml* (pristupljeno 12.5.2012.). Usvajanjem *Deklaracije* postavljen je novi, do tada najsveobuhvatniji okvir smjernica i mjera koje bi vlade, nevladine organizacije i druge institucije trebale poduzeti s ciljem suzbijanja rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i povezanih oblika netolerancije.

[105] Čl. 46. *Deklaracije*.

[106] *Deklaracija* je ksenofobiju usmjerenu protiv nedržavljana, posebice protiv migranata, izbjeglica i tražitelja azila svrstala u jedan od glavnih izvora suvremenog rasizma, a ljudska prava pripadnika tih grupa najčešće se krše u kontekstu diskriminatornih, ksenofobičnih i rasističkih praksi (čl. 16), te su države članice pozvane na suzbijanje negativnih percepcija protiv migranata (čl. 24.). Međunarodne organizacije i nacionalne organizacije civilnog sektora pozvane su na uvođenje nadzora i zaštite ljudskih prava migranata u svoje programe i aktivnosti i na senzibiliziranje vlada i povećanje javne osviještenosti o potrebi sprečavanja rasističkog ponašanja i manifestacija diskriminacije, ksenofobije i povezane netolerancije usmjerene protiv migranata (čl. 25.) u svim državama. *Deklaracija* je također pozvala države članice na promoviranje i potpunu i učinkovitu zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda svih migranata u skladu s *Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima* i drugim obvezama koje proizlaze iz međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava, neovisno o imigracijskom statusu migranata (čl. 26.). Naposljetku, *Deklaracija* je pozvala države članice na olakšavanje ostvarenja prava na spajanje obitelji, a uzimajući u obzir želju mnogih članova obitelji za ostvarenjem prava na neovisni pravni status (čl. 28.)

[107] Čl. 29. *Deklaracije*.

[108] Čl. 26. *Deklaracije*.

situacije, op.a.) čime su države članice samim tekstom *Deklaracije* priznale i potpisale da se radnici migranti *inter alia* i u njihovim državama nalaze u vrlo teškoj situaciji zbog kršenja temeljnih radnih i drugih ljudskih prava. *Deklaracija* zahtijeva od država članica da pri donošenju i provedbi zakonodavstva posebnu pozornost posvete zaštiti prava radnika, upozorava na ozbiljnost nedostatka zaštite, iskorištavanje žrtava trgovine ljudima i krijumčarenim migrantima koji su podložniji zlostavljanju, ograničenje slobode kretanje za radnike u kućanskim poslovima i zapošljavanje migranata na opasnim i slabo plaćenim poslovima.[109] Države članice *Deklaracijom* su pozvane na uklanjanje svih prepreka koje priječe sudjelovanje radnika migranata u stručnim usavršavanjima, kolektivnom pregovaranju, zapošljavanju, sindikalnim i ugovornim aktivnostima, pristupu nadležnim sudskim i upravnim tijelima, kao i na uklanjanje prepreka za traženje posla u različitim dijelovima države boravišta i osiguranje sigurnih i zdravih uvjeta rada.[110] Države članice također su pozvane na poduzimanje svih potrebnih mjera za promoviranje potpunog uživanja svih ljudskih prava migranata, uključujući i pravo na poštenu plaću i jednako plaćen rad bez ikakvih razlika, pravo na pošteno, pravično i jednako postupanje na radnom mjestu (ali i u društvu),[111] pravo na socijalnu sigurnost u slučaju nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, udovištva, starosti ili drugih situacija u kojima se osobe ne mogu uzdržavati zbog okolnosti koje su izvan njihove kontrole, pravo na socijalno osiguranje i socijalnu pomoć, pravo na pristup obrazovanju, pravo na zdravstvenu skrbi i pravo na poštivanje kulturnog identiteta.[112] *Deklaracijom* se ponovno ukazalo na neophodnost suzbijanja rasne diskriminacije protiv migranata, posebice pri zapošljavanju, osiguranje socijalnih usluga - uključujući i obrazovanje i zdravstvene usluge - kao i omogućavanje prava na pristup pravosuđu.[113] Države bi članice trebale osmisliti i provoditi učinkovite politike koje uključuju uvođenje preventivnih mjera za sprječavanje rasne diskriminacije, ksenofobije i drugih oblika netolerancije protiv radnika migranata, uz posebnu zaštitu osoba zaposlenih na kućanskim poslovima i žrtava trgovine ljudima.[114] Poseban članak *Deklaracije* posvećen je potrebi uspostave mehanizama za borbu protiv nezakonitih postupanja prema migrantima kao što su trgovina ljudima, posebice

[109] Čl. 105. *Deklaracije*.
[110] Ibid.
[111] Čl. 48. *Deklaracije*.
[112] Čl. 30. st. g. *Deklaracije*.
[113] Čl. 51. *Deklaracije*.
[114] Čl. 67. *Deklaracije*. Države članice su pozvane su da žrtvama rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i sličnih oblika netolerancije na radnom mjestu osiguraju učinkovit pristup sudskim i upravnim tijelima i pristup drugim mogućnostima korištenja pravnih lijekova (čl. 108.)

ženama i djecom i krijumčarenje migranata koji dovode u opasnost ljudske živote ili vode različitim oblicima sluganstva i iskorištavanja kao što su dužničko ropstvo, ropstvo, seksualno ili radno iskorištavanje.[115] *Deklaracija* zahtijeva od svih država zabranu diskriminatornog postupanja prema strancima i radnicima migrantima koje se temelji na rasi, boji kože, porijeklu ili nacionalnoj ili etičkoj pripadnosti, a koje se *inter alia* tiče dodjele radnih viza i radnih dozvola, osiguranja socijalnog stambenog prostora, zdravstvene zaštite i pristupa pravosuđu.[116]

Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (usvojena 18. prosinca 1979. godine) izrijekom zabranjuje diskriminaciju pri zapošljavanju ili na poslu, a koja se temelji na spolu, određuje princip da se rad jednake vrijednosti mora jednako i platiti, jamči prava ženâ na jednake mogućnosti pri zapošljavanju i na poslu kakve uživaju muškarci, pravo na slobodan izbor zanimanja i zaposlenja te jednakost pristupa specijalizacijama, pravima iz socijalnog osiguranja, pravima iz zdravstvenog osiguranja i pravima zaštite na radu. *Konvencija* zabranjuje otkaz koji se temelji na trudnoći radnice te propisuje da se mora stremiti suzbijanju trgovine ženama i iskorištavanju žena u svrhu prostitucije. Odbor za nadzor primjene *Konvencije* obrazložio je da se uživanje temeljnih ljudskih prava (kao što su dostupnost pravnih lijekova i humano postupanje tijekom pritvora) mora omogućiti i radnicama migranticama u nereguliranom boravišnom statusu.[117]

Protokol Ujedinjenih naroda o prevenciji, sprečavanju i kažnjavanju trgovine ljudima, osobito žena i djece, i Protokol protiv krijumčarenja migranata zemljom, morem i zrakom koji nadopunjavaju Konvenciju UN-a protiv transnacionalnog kriminala[118] iz 2000. godine primjenjivi su na radnike migrante koji su žrtve kriminalnih aktivnosti koje se događaju na području migracija. I dok su ranije trgovanje ljudima i krijumčarenje ljudima u svrhu migracija bili tek rijetke pojave, danas sve češće prevladavaju kao način migracija i

[115] Čl. 69. *Deklaracije*.
[116] Čl. 81. *Deklaracije*.
[117] Dostupno na http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm (pristupljeno 12.5.2012.).
[118] Tekst *Protokola* dostupan na https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html (pristupljeno 12.5.2012.).Uz taj *Protokol*, za prava radnika migranata važni su i preporučeni principi i smjernice o ljudskim pravima i izvještaj Visokog povjerenika za ljudska prava Ujedinjenih naroda Socijalnom i ekonomskom vijeću UN-a, E/2002/68/Add.1.

procjenjuje se da bi mogle postati jedan od *"dominantnih oblika iskorištavajućih migracija u nadolazećim godinama"*.[119]

Konvencija o kriminalitetu obuhvaća kaznena djela počinjena na teritoriju jedne od država članica ili kaznena djela koja su vezana za više različitih zemalja. ***Protokol o trgovini ljudima*** donesen je s ciljem provedbe trostruke paradigme borbe protiv trgovine ljudima – prevencije, kaznenog progona počinitelja i zaštite žrtava trgovine ljudima (tzv. 3P - eng. *prevention, prosecution and protection*). Najvažniji elementi tog kaznenog djela su prisila protiv žrtve i iskorištavanje žrtve. Istraživanja su pokazala da se najveći broj žrtava trgovine ljudima regrutira putem obmanjujućih ponuda posla kako unutar svoje zemlje tako i u inozemstvu. Najčešći oblici iskorištavanja uključuju iskorištavanje migranata za prostituciju ili neki drugi oblik seksualnog iskorištavanja, prisilan rad ili usluge, ropske odnose, sluganstvo ili uklanjanje organa u svrhu nezakonite trgovine organima. *Protokol* propisuje i sveobuhvatnu normativnu zaštitu žrtava trgovine ljudima koja uključuje fizički, psihološki i socijalni oporavak, osiguranje fizičke zaštite, privatnosti, medicinske pomoći i zaposlenja, obrazovanja i izobrazbe, te omogućava žrtvama privremeni ili stalni zakoniti boravak na teritoriju države u kojoj se nalaze i pomoć pri povratku u državu porijekla.

Protokol protiv krijumčarenja ljudi izravno je primjenjiv na migrante koji su zbog nedostupnosti zakonitih oblika migracija dobrovoljno pristali na sudjelovanje u nezakonitim migracijama. *Protokol* se u većem dijelu odnosi na krijumčare kao osobe koje ostvaruju financijsku korist kroz pomoć osobama koje žele nezakonito preći granice s ciljem boravka na teritoriju strane države.[120] *Protokol* u čl. 5 izuzima krijumčarene osobe od kaznene odgovornosti, ali i pravno uređuje čitav niz pitanja vezanih za nezakonite migracije, kao što su poboljšanje graničnih kontrola, poboljšanje kontrole putnih i drugih osobnih isprava i programa usmjerenih prema povećanju javne informiranosti o krijumčarenju i rizicima kojima se migranti izlažu tijekom nezakonitih migracija. *Protokol* također regulira i zaštitu i mjere pomoći za osobe koje su bile krijumčarene, što uključuje i zaštitu njihovih prava na život, zaštitu od mučenja i okrutnog i nečovječnog i omalovažavajućeg postupanja, zaštitu od nasilja, pomoć migrantima kojima je ugrožen život ili sigurnost. Posebna se zaštita

[119] *Migrant Workers*, International Labor Organization (ILO), International Labour Conference 87th Session, Report III (Part IB), Geneva, 1999., par. 289; *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, OSCE, IOM, ILO, op. cit. (102).
[120] *International labour migration: A rights-based approach*, ILO op. cit. (103), str. 35, 36, 90 i 102.

omogućava krijumčarenim ženama i djeci kao i pristupu informacijama o konzularnoj pomoći za osobe pritvorene u pokušaju krijumčarenja. Konačno, *Protokol* određuje i mjere usmjerene prema olakšavanju deportacijâ krijumčarenih migranata koje moraju biti sigurne i moraju poštivati njihovo dostojanstvo.

Konvencija o pravima djeteta (usvojena 20. studenog 1989. godine)[121] propisuje prava primjenjiva na djecu migranata, ali i prava koja su primjenjiva na roditelje migrante.[122] *Konvencija* je obvezala države članice na pružanje pravne zaštite djeci od „*svih oblika diskriminacije ili kažnjavanja koji polaze od položaja, djelatnosti, izraženog mišljenja ili uvjerenja roditelja, zakonskih skrbnika ili članova obitelji*" (čl.2.) kao i osiguranje „*odgovarajućih zakonodavnih i upravnih mjera koje bi djetetu osigurale zaštitu i skrb kakva je prijeko potrebna za njegovu dobrobit, uzimajući u obzir prava i dužnosti njegovih roditelja, zakonskih skrbnika ili drugih osoba koje su za dijete zakonski odgovorne*" (čl. 3). Nadalje, čl. 5. *Konvencija* je obvezala države članice na poštivanje odgovornosti, prava i dužnosti roditelja, zakonskih skrbnika ili drugih osoba zakonski odgovornih za dijete ili, ako je potrebno, članova proširene obitelji ili zajednice kako to nalažu mjesni običaji, a sve s ciljem osiguranja odgovarajućeg usmjeravanja i vođenja djeteta u korištenju prava priznatih *Konvencijom*. U raspravi o migracijama i učincima koje migracije imaju na sve članove obitelji od posebne je važnosti pravo na jedinstvo obitelji koje je zajamčeno čl. 9. u kojem se od država članica traži da osiguraju „*da se dijete ne odvaja od svojih roditelja protiv njihove volje, osim kada nadležne vlasti pod sudbenim nadzorom odluče, u skladu s važećim zakonima i postupcima, da je odvajanje potrebno radi dobrobiti djeteta*". Stavak 3. istog članka dalje određuje: „*Države ugovornice će poštivati pravo djeteta koje je odvojeno od jednoga ili oba roditelja na redovito održavanje osobnih i neposrednih odnosa s oba roditelja, osim ako se time ne ugrožava njegova dobrobit*". *Konvencija* također propisuje da se djetetu čiji roditelji borave u različitim državama mora zajamčiti pravo na redovito održavanje osobnih i neposrednih odnosa s oba roditelja, a države članice moraju priznati djetetu i njegovim roditeljima pravo na napuštanje bilo koje zemlje, uključujući vlastitu, te pravo na povratak u svoju zemlju (uživanje tog prava podliježe zakonskim ograničenjima u

[121] Konvencija je usvojena *Rezolucijom Generalne skupštine 44/25* od 20. studenog 1989. godine, a tekst *Konvencije* dostupan je na http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm (pristupljeno 12. 5. 2012.).

[122] Također su važne i odredbe dvaju opcijskih protokola *Konvenciji* koji su doneseni 25. svibnja 2000. godine, a to su *Protokol o sudjelovanju djece u oružanim sukobima*, dostupan na http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htmi (pristupljeno 12. 5. 2012.) i odredbe *Protokola o prodaji djece i dječjoj prostituciji*, dostupan na http://www2.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm (pristupljeno 12. 5. 2012.).

interesu javnog reda i poretka) (čl.10). U kontekstu međunarodnih radnih migracija pravo na održavanje redovitih kontakata s djecom dobiva jednu novu dimenziju jer velikom broju radnika migranata, a posebice radnicima u nereguliranom boravišnom statusu, poslodavci oduzimaju i zadržavaju putne isprave, onemogućavajući im uživanje prava na posjećivanje obitelji i održavanje redovitih kontakata s obitelji. Kako je najveći dio tih radnika zaposlen u neformalnim sektorima ili privatnim kućanstvima, državna tijela nemaju mogućnost nadzora problema ograničavanja slobode kretanja i slobode putovanja.

U slučajevima u kojima je obveza uzdržavanja na roditelju koji boravi u inozemstvu, *Konvencija* propisuje da se moraju poduzeti „*potrebne mjere kako bi osigurale da dijete dobije sredstva za uzdržavanje od roditelja ili drugih osoba koje su za njega materijalno odgovorne, kako unutar države stranke tako i iz inozemstva. Osobito će u slučajevima kad osoba koja je materijalno odgovorna za dijete živi u drugoj zemlji odvojeno od djeteta, države stranke težiti pristupanju ili zaključivanju međunarodnih sporazuma, kao i pronalaženju drugih prikladnih postupaka.*“ (čl. 27). U pogledu ostvarivanja tog prava iznimno je važno zajamčiti i osigurati mogućnosti sigurnog slanja novčanih doznaka roditelja koji su radnici migranti, što trenutno nije dostatno pravno regulirano u većini država zaposlenja migranata, a na što kontinuirano upozoravaju međunarodne organizacije koje se bave zaštitom prava migranata, i što je slijedom tih preporuka inkorporirano i u odredbe konvencija koje reguliraju prava migranata.

Konvencija regulira i materiju iskorištavanja djeteta,[123] propisujući da se djeca moraju zaštititi od „*ekonomskog iskorištavanja i obavljanja bilo kojega posla koji bi bio pogibeljan ili ometao njihovo obrazovanje, bio štetan za njihovo zdravlje ili tjelesni, duševni, duhovni, moralni ili društveni razvoj*“ (čl. 32), a od država članica traži se da odrede najnižu dob za zapošljavanje, primjereno radno vrijeme i uvjete zapošljavanja te primjerene kazne za nepoštivanje tih odredbi (čl.32). Djeca su *Konvencijom* zaštićena i od svih oblika seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja (čl.34) i to kroz sprječavanje navođenja ili prinuđivanja djeteta na bavljenje bilo kojom nezakonitom seksualnom djelatnošću, iskorištavajućim korištenjem djeteta u prostituciji ili kakvoj drugoj nezakonitoj spolnoj djelatnosti te iskorištavajućim korištenjem djeteta u pornografskim predstavama i materijalima (čl.34), a jednako tako od država se traži poduzimanje potrebnih mjera za spriječavanje otmica, prodaja i trgovina

[123] O temi iskorištavanja djece u svrhu dječjeg rada i drugih oblika iskorištavanja vidi više: Vinković, M., *Dječji rad u međunarodnom*, *europskom i poredbenom radnom pravu*, TIM Press, Zagreb, 2008.

djecom u bilo koju svrhu i u bilo kojem obliku (čl. 35) kao i svih drugih oblika izrabljivanja koji na bilo koji način štete dobrobiti djece (čl. 36).

Nažalost, materija prava djece migranata ostala je prijeporni aspekt *Konvencije* o pravima djeteta. ***Rezolucija 2005/47 Posebnog izvjestitelja Ujedinjenih naroda za ljudska prava o ljudskim pravima migranata*** iz 2005. godine posebno je naglasila da bi države zbog posebne izloženosti mogućim kršenjima ljudskih prava trebale zaštititi ljudska prava djece migranata, a pogotovo ukoliko se radi o djeci koja su samostalno migrirala, pri čemu se mora uzeti u obzir osiguranje zaštite najboljeg interesa djeteta i važnosti spajanja s njihovim roditeljima kad god je to moguće. Sva nadležna tijela Ujedinjenih naroda trebala bi posvetiti posebnu pozornost uvjetima u kojima žive djeca migranti diljem svijeta te bi trebali formulirati preporuke usmjerene prema njihovoj navedenoj zaštiti od seksualne zloupotrebe, seksualnog iskorištavanja, prijetnji ili upotrebe sile ili drugog oblika prisile, uključujući i prisilno prosjačenje i trgovinu drogom od strane nacionalnih ili transnacionalnih organiziranih kriminalnih skupina. Noll ističe da unatoč činjenici da je *Konvencija* jedna od najuspješnijih međunarodnih konvencija u pogledu broja ratifikacija (s čak 193 ratifikacije od 203 države svijeta), zbog čije bi opsežnosti bilo za očekivati da je obuhvatila i prava djece migranata, *Konvencija* zapravo ni ne dotiče prava djece migranata što je puka refleksija odnosa između ekskluzivnog prava na suverenitet države i ljudskih prava djece migranata.[124] Pitanje kako djeca migranti mogu ostvariti temeljna prava nije spomenuto u tekstu *Konvencije*, bez obzira što je fenomen njihovih migracija priznat u čl. 21. o međunarodnim posvojenjima i čl. 22. *Konvencije* o pravima djece koja traže status izbjeglicâ u kojem se uspjela izbjeći čak i najmanja mogućnost spominjanja prava na zakonito boravište za djecu izbjeglice.[125]

Konvencija o pravima osoba s invaliditetom [126] je otvorena za potpisivanje od 2007. godine s ciljem promicanja, zaštite i osiguravanja punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava, temeljnih sloboda i poštivanja dostojanstva svih osoba s invaliditetom (čl. 1). Iako Konvencija jamči svim osobama pravo na rad, slobodno zarađivanje od svog rada, slobodu pri odabiru i prihvaćenost u radnom okruženju, zabranu svake diskriminacije i zaštitu u pogledu svih prava zajamčenih radnicima, nažalost u području radnih migracija teško možemo govoriti o

[124] Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, European Journal of Migration and Law 12, 2010., str. 245.
[125] Ibid.
[126] Tekst *Konvencije* dostupan je na http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150 (pristupljeno 12. 5. 2012.).

provedbi principa *Konvencije*, iz jednostavnog razloga jer se najveći broj radnika migranata zapošljava na fizički iznimno zahtjevnim poslovima koji uglavnom nisu prilagođeni posebnim potrebama radnika s fizičkim invaliditetom. Usto, radnicima migrantima često se smanjuje ili ukida pravo na dnevni i tjedni odmor, što može dodatno pogoršati zdravstveno stanje radnika migranata s invaliditetom ili čak i onemogućiti njihovo obavljanje posla. U dostupnoj literaturi nismo naišli na provedena istraživanja o radnicima migrantima s invaliditetom, što ne isključuje mogućnost postojanja takvih istraživanja i doista bi bilo iznimno zanimljivo znanstveno istražiti mogućnosti radnika migranata s invaliditetom za radne migracije i jesu li im formalno-pravno omogućene jednake mogućnosti i puna ravnopravnost na međunarodnom tržištu rada.

S ciljem boljeg razumijevanja diskursa međunarodne pravne zaštite radnika migranata potrebno je spomenuti ***Rezoluciju 59/194 Generalne skupštine Ujedinjenih naroda o zaštiti migranata*** iz 2004. godine, koja *stricto sensu* ne pripada međunarodnom normativnom okviru radnih migracija,[127] koju je godinu dana kasnije zbog njezine važnosti za prava migranata u skoro jednakom obliku prihvatila i potvrdila Komisija o ljudskim pravima ***Rezolucijom 2005/47 Posebnog izvjestitelja Ujedinjenih naroda za ljudska prava o ljudskim pravima migranata*** iz 2005. godine[128] i ***Deklaracijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima osoba koje nisu državljani zemlje u kojoj žive***.[129]

Rezolucijom 59/194 oštro su osuđeni svi oblici diskriminacije, ksenofobije, rasizma i svih drugih oblika netolerancije prema migrantima u zemljama migracija obzirom na pristup zaposlenju, stručnom usavršavanju, stanovanju, obrazovanju, zdravstvenim uslugama, socijalnim uslugama kao i drugim javnim uslugama. *Rezolucija* je pozvala države članice na ispunjavanje međunarodnih obveza poštivanja svih temeljnih ljudskih prava migranata koja proizlaze iz međunarodnih konvencija i drugih pravnih instrumenata čije su potpisnice, a

[127] A/RES/59/194, dostupna na http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/59/A_RES_59_194_en.pdf (pristupljeno 12. 5. 2012.).
[128] E/CN.4/RES/2005/47, dostupna na http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11140 (pristupljeno 12. 05. 2012.).
[129] A/RES/40/144, donesenoj 13. prosinca 1985. godine, dostupna na http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r144.htm (pristupljeno 12. 5. 2012.).

istovremeno je izrazila i zabrinutost u vezi sa zakonima pojedinih zemalja koji ograničavaju ljudska prava i temeljne slobode migranata.[130] Imigracijski programi koji imaju za cilj omogućiti potpunu integraciju migranata u zemlju domaćina, olakšati spajanje obitelji i promovirati harmonično i tolerantno okruženje ocijenjeni su kao vrlo pozitivni, uz promoviranje olakšanog i ubrzanog ostvarenja prava na spajanje obitelji, uz posebnu pozornost usmjerenu prema djeci i adolescentima čiji su roditelji emigrirali.

Rezolucija je zatražila od svih država strogi kazneni progon osoba koje krše radna prava radnika migranata kao što su, na primjer, pravo na plaću, pravo na zdrave i sigurne uvjete rada te pravo na sindikalno udruživanje.

Rezolucija je također zatražila od država članica uklanjanje svih prepreka za siguran, neograničen i učinkovit prijenos zarada, ušteđevina i mirovina migranata u države porijekla ili u bilo koju drugu državu, uz uklanjanje administrativnih ili pravnih prepreka koji bi mogli ometati te novčane prijenose. Poslovi vezani za provedbu migracijskih ovlasti trebali bi biti u isključivoj nadležnosti državnih službi (a nikako privatnih osoba) koje bi prema migrantima i članovima njihovih obitelji trebale postupati s poštovanjem i u skladu sa zakonom. Kako bi osigurale poštivanje ljudskih prava migranata, države bi kod provedbe mjera nacionalne sigurnosti trebale postupati u skladu s međunarodnim pravnim standardima, a svako kršenje ljudskih prava migranata ili njihovih obitelji (kao što su, primjerice, arbitrarno uhićenje, mučenje, povreda prava na život) do kojeg je došlo u tranzitu (uključujući i morske i zračne luke i kopnene granične prijelaze) trebale bi kazneno sankcionirati. Države su pozvane na usvajanje nacionalnih zakona koji bi spriječili i propisali kazneni progon za međunarodnu trgovinu ljudima, krijumčarenje ljudi koje dovodi u opasnost živote migranata ili podrazumijeva razne oblike sluganstva ili iskorištavanja (dužničko ropstvo, ropstvo, seksualno iskorištavanje, prisilni rad itd.) kao i na organiziranje informativnih kampanja o

[130] *Rezolucijom* su sve države zemlje članice i sve međunarodne organizacije koje se bave problematikom migracija pozvane da u stvaranju migracijskih politika uzmu u obzir globalni karakter migracija i da poboljšaju međunarodnu, regionalnu i bilateralnu suradnju u području reguliranja migracija uzimajući u obzir uzroke i posljedice migracija i dajući prioritet zaštiti ljudskih prava migranata. Države bi trebale aktivnije sudjelovati u međunarodnim i regionalnim inicijativama o migracijama te bi trebale razmotriti zaključivanje bilateralnih i regionalnih sporazuma o radnicima migrantima u okviru prava zaštite ljudskih prava i u stvaranju i provedbi programa s državama drugih regija koji za cilj imaju zaštitu prava migranata. *Rezolucija* je također istaknula da države imaju obvezu osiguranja potpunog poštivanja odredbi bečke *Konvencije o konzularnim odnosima* prema kojoj strani državljani koji su u pritvoreni imaju pravo, bez obzira na njihov imigracijski status, na komunikaciju s konzularnim uredom njihove države, a država u kojoj su pritvoreni ima obvezu obavijestiti ih o tom pravu.

mogućnostima, ograničenjima i pravima tijekom radnih migracija, a sve u svrhu da migranti donesu informiranu odluku o migraciji što bi značajno smanjilo mogućnost uvlačenja u lance trgovine ljudima.

Deklaracija Generalne skupštine Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima osoba koje nisu državljani zemlje u kojoj žive donesena je kako bi se istaknula važnost uvažavanja ljudskih prava i temeljnih sloboda osoba koje ne žive u svojim zemljama porijekla u formi preporuka državama o pravima koja bi trebale osigurati strancima, uz zadržavanje ograničenja propisanih nacionalnim zakonodavnim odredbama. Normativne odredbe koje se tiču ulaska i boravka stranca na teritoriju države moraju biti kompatibilne s međunarodnim pravnim obvezama (posebno s obvezama poštivanja temeljnih ljudskih prava) te države.[131]

Deklaracija propisuje obveze država na javnu objavu nacionalnih zakona i drugih pravnih akata koji se tiču prava stranaca kojima ti akti moraju biti dostupni. Zanimljivo je da *Deklaracija* određuje i obvezu stranaca na poštivanje zakona i lokalnih običaja zemlje u kojoj borave. *Deklaracija* propisuje da stranci koji zakonito borave na teritoriju strane države moraju uživati i sva relevantna radna prava (u skladu s nacionalnim zakonima),[132] kao što su pravo na sigurne i zdrave radne uvjete, pravo na poštenu plaću i jednaku plaću za rad jednake vrijednosti bez bilo kakve razlike bilo koje vrste, ženama se moraju osigurati uvjeti rada koji nisu nepovoljniji od uvjeta rada koje imaju muškarci s jednakom plaćom za jednak rad, pravo na pridruživanje sindikatima i drugim organizacijama i udruženjima po njihovu izboru i pravo na sudjelovanje u njihovim aktivnostima (moguća ograničenja tih prava moraju biti zakonski određena i neophodna u demokratskom društvu, a donesena u interesu nacionalne sigurnosti ili javnog reda ili s ciljem zaštite prava i sloboda drugih osoba), pravo na zdravstvenu zaštitu, medicinsku skrb, socijalno osiguranje, socijalne usluge, obrazovanje, odmor i slobodno

[131] *Deklaracija* izričito isključuje bilo kakvu interpretaciju odredbi *Deklaracije* usmjerenu prema legalizaciji nereguliranog boravišnog statusa stranaca na teritoriju neke zemlje (čl.2).
[132] *Deklaracija* također upućuje države na mogućnost reguliranja prava stranaca koji obavljaju zakonitu plaćenu aktivnost na teritoriju njihove zemlje kroz multiraleralne ili bilateralne ugovore gdje se može specifirati opseg njihovih radnih prava.

vrijeme ukoliko ispunjavaju uvjete koji su propisani relevantnim zakonima i pod uvjetom da uživanje tih prava ne predstavlja pretjerano opterećenje nacionalnog sustava.[133]

[133] *Deklaracija* jamči pravo na život i osobnu sigurnost,a koje podrazumijeva da nijedan stranac neće biti podložan arbitrarnom uhićenju ili pritvoru te da će biti zaštićen od lišenja slobode, osim kada je to u skladu sa zakonom, pravo na zaštitu od arbitrarnog i nezakonitog miješanja u privatnost, obitelj, dom ili korespodenciju, pravo na jednakost pred sudovima, upravnim tijelima i svim drugim pravosudnim i državnim tijelima, što uključuje i besplatnu pomoć prevoditelja u kaznenim i drugim postupcima, pravo na izbor bračnog druga, pravo na sklapanje braka i zasnivanje obitelji, pravo na slobodu mišljenja, vjeroispovijedi i religije što uključuje pravo na izražavanje religije ili religijskih uvjerenja (u skladu s zakonski utemeljenim ograničenjima ili ograničenjima neophodnima za zaštitu sigurnosti, reda, zdravlja ili morala ili temeljnih prava i sloboda drugih osoba), pravo na zadržavanje vlastitog jezika, kulture i tradicije te pravo na prijenos zarade, ušteđevine ili drugih osobnih novčanih dobitaka u inozemstvo, što je podložno nacionalnoj valutnoj regulativi te zaštitu prava na zakonito stečenu imovinu (koja se ne može aribtrarno oduzimati strancima). *Deklaracija* je izdvojila grupu prava koja su podložna zakonski propisanim ograničenjima koja su u demokratskom društvu neophodna u svrhu zaštite nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, javnog reda, zdravlja ili morala ili prava i slobode drugih i koja su u skladu s drugim pravima koja su priznata u relevantnim međunarodnim instrumentima, a to su pravo na napuštanje zemlje, pravo na slobodu izražavanja, pravo na mirno okupljanje, pravo na samostalno ili udruženo vlasništvo nad imovinom (ovo je pravo podložno nacionalnim zakonodavnim propisima), pravo na slobodu kretanja i slobodan izbor boravišta unutar granica zemlje u kojoj zakonito borave (također podložno nacionalnim ograničenjima) te pravo na spajanje obitelji za bračnog druga i maloljetnu djecu stranca koji zakonito boravi na teritoriju druge zemlje (*Deklaracija* ističe da „*im se dopušta da prate (stranca), pridruže (mu se) i borave s njim*“), a također podložno nacionalnim zakonskim ograničenjima i odobrenju nadležnih tijela. *Deklaracija* zabranjuje mučenje ili okrutno, nehumano ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje i posebno zabranjuje podvrgavanje medicinskom ili znanstvenom eksperimentu bez slobodno dane suglasnosti. Stranac koji zakonito boravi trebao bi biti zaštićen od protjerivanja koja nisu utemeljena na zakonito donesenim odlukama te bi mu u slučaju donošenja odluka o protjerivanju trebalo omogućiti podnošenje pravnih lijekova na tu odluku i žalbeni postupak u kojem je zastupan od strane ovlaštenog pravnog zastupnika pred ovlaštenim tijelom ili osobom koja je ovlaštena zastupati neko državno tijelo. *Deklaracija* izričito zabranjuje individualna i kolektivna protjerivanja na temelju rase, boje kože, religije, kulture, porijekla ili nacionalnog ili etničkog porijekla. Konačno, *Deklaracija* prepručuje državama da osiguraju pravo stranaca na komuniciranje s konzularnim ili diplomatskim predstavništvom ili s predstavništvom bilo koje druge zemlje koja predstavlja njihovu državu porijekla.

2.2. MEĐUNARODNA KONVENCIJA UJEDINJENIH NARODA O ZAŠTITI PRAVA SVIH RADNIKA MIGRANATA I ČLANOVA NJIHOVIH OBITELJI

Međunarodna Konvencija Ujedinjenih naroda o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji (dalje: MKZPRM)[134] donesena je 18. prosinca 1990. godine, a stupila je na snagu 1. srpnja 2003. godine. Nakon godina bezuspješnih pokušaja harmonizacije na razini međunarodnog radnog prava kroz djelatnost MOR-a (posebice kroz *Konvenciju o migrantima br. 143* iz 1975. godine), MKZPRM bila je pokušaj harmoniziranja pravne zaštite radnika migranata na globalnoj razini.[135] Nažalost, već od samog postupka donošenja taj je pokušaj bio osuđen na neuspjeh jer su se države koje su sudjelovale u postupku pisanja teksta MKZPRM-a podijelile na razvijene, koje su preferirale pravni okvir MOR-a i bile protiv toga da se Konvencijom obuhvate neregularne migracije, i nerazvijene koje su imale potpuno suprotne interese vođene prije svega željom reguliranja materije novčanih doznaka njihovih radnika u inozemstvu, neovisno o njihovu boravišnom statusu.[136] Od 42 države koje su ratificirale MKZPRM,[137] nijedna ekonomski razvijena država destinacije radnih migracija, država članica Europske unije ili velike države poput Kine i Indije nisu ratificirale Konvenciju.[138] Jedine europske države koje su pristupile Konvenciji su Albanija, Bosna i Hercegovina i Turska, a sve su tri predominantno države porijekla koje imaju velik broj državljana na stranim tržištima rada, što ukupno apsolutno marginalizira njezin značaj čineći je tek *listom želja i prava* radnika migranata jer pravni instrumenti regionalnih organizacija (Vijeća Europe, EU) nisu dostigli potrebnu razinu potpune i sveobuhvatne zaštite prava radnika migranata.[139] Prema istraživanju koje je provela Agencija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu (eng. UNESCO), razlozi nepristupanja Konvenciji prilično su kompleksni i kreću se od razloga političke naravi do stava da

---

[134] Tekst *Konvencije* dostupan je na http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm (pristupljeno 12.05.2012.).
[135] MacDonald, E., Cholewinski, R., *The Migrant Workers Convention in Europe, Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives*, UNESCO, France, 2007., str. 21.
[136] Ibid. str. 22.
[137] Status ratifikacija na dan 11.4. 2012. godine, a preuzet s web-stranice Ureda Visokog predstavnika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (UN OHCHR): http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (pristupljeno 12. 5. 2012.).
[138] MacDonald, E., Cholewinski, R., *The Migrant Workers Convention in Europe*, op. cit. (135), str. 9.
[139] Ibid.

Konvencija ne bi trebala jamčiti migrantima, a posebno ne neregularnim migrantima, prava koja nisu obuhvaćena drugim instrumentima zaštite ljudskih prava.[140] Zemlje koje nisu pristupile Konvenciji je smatraju nepotrebnom jer su prava koja jamči migrantima jednaka pravima koja im jamče opći instrumenti zaštite ljudskih prava, dok prema njihovom mišljenju nacionalna zakonodavstva dostatno i sveobuhvatno reguliraju prava migranata. Zemlje koje nisu pristupile Konvenciji zamjeraju kompleksnost, kontradiktornost i tehničke i financijske obveze koje Konvencija određuje državama potpisnicama.[141] Noll tvrdi da je MKZPR bila i ostala „*projekt juga*," odnosno nerazvijenih i siromašnih država. Prema njegovom mišljenju, glavni su razlozi neratifikacije država sjevera uključivanje prava neregularnih radnika migranata koji su za razvijene države u suprotnosti s obvezom osiguranja priljeva novčanih doznaka migranata o kojima siromašne države ekonomski ovise. Naime, priljev novca isključivo ovisi o suverenom i diskrecijskom pravu države zaposlenja na udaljavanje migranata nereguliranog boravišnog statusa, a *tacitna* tolerancija nezakonitog statusa i suzdržavanje od udaljavanja omogućava neometano slanje novčanih doznaka i razvoj država porijekla. Neratifikacija MKZPRM-a time potvrđuje hijerarhijsku strukturu odnosa u kojoj neregularni migranti iz siromašnih država plaćaju cijenu te strukture, a države porijekla i dalje šalju svoje državljane koji su i za njih i za države zaposlenja samo potrošna roba.[142]

Unatoč neratifikaciji Konvencije, države su obvezne zajamčiti pravnu zaštitu migrantima temeljem drugih međunarodnih pravnih instrumenata, a prvenstveno instrumenata zaštite radnih i drugih ljudskih prava.

Zbog važnosti koju bi Konvencija mogla i trebala imati kao trenutno jedinstveni instrument zaštite svih prava radnika migranata na međunarodnoj razini, ukratko ćemo izložiti njezine osnovne odrednice. Konvencija osigurava širok spektar zaštite za radnike migrante i njihove obitelji. Konvencija je specifična zbog činjenice da je u njoj po prvi put formuliran stav da radnici migranti nisu samo ekonomski subjekti koji fizički rade već zajedno sa svojim obiteljima i društveni subjekti u državi zaposlenja.[143]

---

[140] Ibid.
[141] Fundamental Rights Agency (FRA), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union - Comparative report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011., str. 22.
[142] Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124), str. 259 -260.
[143] *International labour migration,* ILO, op. cit. (103), str. 132 -133.

Preambula ističe da je Konvencija usvojena s ciljem ustanovljavanja pravnih normi koje bi trebale doprinijeti harmonizaciji zaštiti prava migranata kroz prihvaćanje temeljnih principa koji se tiču postupanja prema radnicima migrantima i članovima njihovih obitelji. Konvencija naglašava da prava radnika migranata i članova njihovih obitelji nisu dostatno priznata u svim državama svijeta i stoga postoji potreba za sveobuhvatnijom međunarodnom pravnom zaštitom, posebno kada se uzme u obzir da su migranti i članovi njihovih obitelji posebno izloženi povećanoj mogućnosti kršenja temeljnih prava tijekom migracija zbog smanjene ili uskraćene dostupnosti pravne zaštite u državi zaposlenja.[144]

Konvencija je u uvodnom dijelu navela da su neregularni migranti u posebno teškom položaju koji zahtijeva poduzimanje adekvatnih mjera usmjerenih prema smanjivanju neregularnih migracija i trgovine ljudima, ali i zajamčila zaštita njihovih temeljnih ljudskih prava. Budući da poslodavci iskorištavaju radnike migrante u nereguliranom boravišnom statusu, Konvencija je u pokušaju utjecaja na smanjenje neregularnih radnih migracija zajamčila dodatna prava za radnike migrante u reguliranom boravišno – radnom statusu.

Konvencija je čl. 2. obuhvatila sve radnike migrante kao i pogranične radnike, sezonske radnike, pomorce, radnike na platformama, itinerarne radnike (koji iz jedne države putuju na kraće periode u drugu državu, op. a.), projektne radnike i radnike koji rade na specifičnom poslu (radnici koji su upućeni od strane svojih poslodavaca ili prihvate posebno specijaliziran posao) te samozaposlene radnike[145] kao i članove obitelji u tradicionalnom i netradicionalnom smislu, obuhvaćajući suvremene oblike obiteljskih zajednica (čl. 4 „*oni koji su u odnosu s radnicima migrantima koji po primjenjivom pravu imaju iste pravne učinke kao i brak*“). Posebno je značajno istaknuti da je pravna zaštita zajamčena svim kategorijama radnika migranata, uključujući i radnike migrante koji su prethodno bili isključeni iz obuhvata pravnih instrumenata MOR-a za zaštitu prava radnika migranata. Države članice Konvencije nemaju mogućnosti isključiti bilo koju kategoriju radnika migranata iz njezine primjene (čl. 88).

[144] U Preambuli je naglašen doprinos specijaliziranih agencijama Ujedinjenih naroda (kao što su MOR, UNESCO, Agencija za hranu, Svjetska zdravstvena organizacija itd.) poboljšanju uvjeta rada i života milijuna radnika migranata diljem svijeta kao i doprinos država koje su na regionalnoj ili bilateralnoj osnovi zaštitile prava radnika migranata i njihovih obitelji.

[145] Konvencija je u čl. 3 izrijekom isključila određene kategorije radnika za koje se smatra da uživaju dostatnu zaštitu prava unutar organizacija za koje rade ili kroz zaštitu posebnih međunarodnih ugovora ili konvencija (primjerice *Konvencija o diplomatskom osoblju*), kao što su npr. radnici međunarodnih organizacija ili agencija kao i osobe upućene na rad u inozemstvo u službenoj funkciji (primjerice diplomati), osobe koje rade na razvojnim programima i predstavljaju svoje države i strani investitori.

Zanimljivo je da se Konvencija ne primjenjuje samo na prava proizašla iz boravka radnika migranata i članova njihovih obitelji u zemlji zaposlenja već i na sva prava koja mogu proizaći iz pripremne faze migracije, polaska, tranzita, čitavog perioda boravka u zemlji zaposlenja kao i povratka u zemlju svog porijekla ili u zemlju uobičajenog boravišta (čl.1). Konvencija čl. 1 i čl. 7. zabranjuje diskriminaciju po bilo kojoj od 18 navedenih osnova koje su jednake osnovama iz međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava te se kroz čitav tekst opetovano ističe da radnici migranti moraju uživati pravo na jednako postupanje kao i radnici državljani države zaposlenja. Jednakost u postupanju odnosi se kako na samo zaposlenje tako i na brojna pravna, politička, ekonomska, socijalna i kulturna područja života radnika migranata. Zaštita se ljudskih prava radnika migranata i članova njihovih obitelji zbog posebne važnosti u kontekstu radnih migracija proširuje u Konvenciji, da bi, primjerice, obuhvatila zaštitu od ropstva ili sluganstva, prava pri odluci o protjerivanju iz zemlje, prava na pridruživanje sindikatima, prava djece koja ne bi smjela biti ograničena neregularnim boravišnim statusom roditelja itd. Zajamčena su prava na slobodan izbor religije, pravo na slobodu i sigurnost osobe kao i zaštita od nasilja, fizičke povrede, prijetnji ili zastrašivanja, bez obzira je li počinjeno od strane države ili pojedinca. Migrantima se također jamče prava prilikom uhićenja, pritvora ili sudskog postupka, uključujući i pravo na besplatnu pravnu pomoć i usluge prevoditelja ako je to potrebno.

Konvencija ističe da nijedna odredba *Konvencije* nema pravni učinak oslobađanja obveze migranata i članova njihovih obitelji na poštivanje zakona i odredbi bilo koje države tranzita ili zaposlenja ili obveze poštivanja kulturnog identiteta stanovnika tih država. Konvencija eksplicitno određuje da se sadržaj *Konvencije* ne smije tumačiti kao implicirano pravo regularizacije migranata u nereguliranom boravišnom statusu ili bilo koje pravo na takvu regularizaciju, a odredbe *Konvencije* ne utječu ni na mjere koje imaju za cilj osiguranje kvalitetnih i jednakih uvjeta za međunarodnu migraciju.

Konvencija u pogledu prava regularnih radnika migranata i članova njihovih obitelji propisuje brojna radna prava i traži od država potpisnica zakonsku zabranu oduzimanja, uništavanja ili pokušaja uništavanja identifikacijskih ili drugih osobnih isprava relevantnih za boravišni status. Svi radnici migranti imaju pravo na jednakost postupanja s obzirom na plaće i uvjete rada s državljanima. Radnici u reguliranom boravišnom statusu imaju i dodatna prava na jednako postupanje s državljanima u pogledu stručnog usavršavanja, pristupa stanovanju i

socijalnim i zdravstvenim uslugama, a mora im se omogućiti jednakopravni položaj s državljanima i u pogledu zaštite od otkaza i povlastice tijekom razdoblja nezaposlenosti. Konvencija je regulirala i vrlo važno pravo na isplatu neisplaćenih plaća migrantima u neregularnom boravišnom statusu i to prije negoli migrant napusti državu. *Konvencija* je općenito, bolje negoli su to uspjele konvencije MOR-a, postavila okvir sveobuhvatnije provedbe principa jednakosti postupanja prema radnicima migrantima s obzirom na plaće i radne uvjete, neovisno o njihovom boravišnom statusu.

Prema odredbama *Konvencije*, migranti imaju jednaka prava kao i državljani u pogledu pridruživanja i osnivanja sindikata te sudjelovanja u aktivnostima sindikata. Također im se jamči pravo na prijenos zarada u inozemstvo po isteku radnog ugovora kao i urgentna medicinska skrb. *Konvencija* također određuje da se radnici koji su došli u zemlju i boravili u njoj u regularnom boravišnom statusu, a koji su potom izgubili zbog gubitka posla prije isteka važenja radne dozvole (osim kada je radna dozvola isključivo izdana za poseban posao), ne smiju smatrati migrantima u nereguliranom boravišnom statusu i da im se mora omogućiti traženje drugog posla. *Konvencija* je zatražila od država članica donošenje potrebnih mjera koje bi zajamčile ostvarivanje prava na jedinstvo obitelji i jednakost postupanja u obrazovanju i socijalnim i zdravstvenim uslugama dostupnima članovima obitelji radnika migranata.

Dalje, odredbe koje se tiču repatrijacija radnika migranata, prevencije i iskorjenjivanja nezakonitih kretanja migranata kao i zapošljavanja radnika migranata u nereguliranom boravišnom statusu, uključuju i određivanje sankcija protiv onih koji organiziraju i provode nezakonite migracije ili zapošljavaju migrante u nereguliranom boravišnom statusu.

2.3. PRAVA RADNIKA MIGRANATA REGULIRANA MEĐUNARODNIM RADNIM PRAVOM

Međunarodno radno pravo se *inter alia* razvijalo i kroz normativni okvir MOR-a koji je od posebne važnosti za pravnu zaštitu radnika migranata.[146] U trenutku osnivanja organizacije 1919. godine, *Povelja iz Versaillesa* i *Preambula Ustava MOR-a*[147] propisivali su pravnu obvezu zaštite prava radnika migranata, a tijekom daljnjeg razvoja pozitivnopravnog normativnog okvira MOR-a paralelno se razvijala dualistička pravna zaštita radnih i drugih ljudskih prava radnika migranata – kroz MOR-ove opće konvencije primjenjive na sve radnike,[148] a time *mutatis mutandis* i na radnike migrante i kroz tematske konvencije čija je isključiva svrha poboljšanje pravne zaštite radnika migranata.[149] Ukoliko konvencije eksplicitno ne isključuju radnike migrante iz polja primjene, opće konvencije MOR-a su primjenjive i na radnike migrante.[150]

Opći pravni instrumenti MOR-a relevantni za zaštitu prava radnika migranata jesu *Deklaracija o temeljnim principima i pravima na poslu* koja određuje da će MOR posvetiti *„posebnu pažnju problemima osoba s posebnim socijalnim potrebama, posebice radnicima migrantima“*.[151] *Deklaracija* je postavila osnovu iz kojih se razvilo osam temeljnih konvencija MOR-a koje se smatraju osnovama radnih i drugih ljudskih prava na radnom

[146] MOR je 1919. godine dobio mandat promoviranja socijalne pravde i međunarodno priznatih ljudskih i radnih prava kao i mandat pružanja stručne pomoći državama u stvaranju dostojanstvenih uvjeta rada i ekonomskih i radnih uvjeta. Glavni su strateški ciljevi MOR-a promoviranje i ostvarivanje standarda i temeljnih principa i prava na poslu, stvaranje većeg broja mogućnosti za žene i muškarce za dostojanstveno zaposlenje i prihod, povećanje obuhvata socijalnog osiguranja i učinkovitosti socijalnog osiguranja te jačanje tripartizma (suradnje među poslodavcima, sindikatima i državnim tijelima) i socijalnog dijaloga. MOR među svojim glavnim ciljevima ima promoviranje prava na posao, poticanje dostojanstvenog zapošljavanja, povećanje socijalne zaštite i jačanje dijaloga o pitanjima vezanim za posao kao i zaštitu interesa radnika koji su zaposleni u inozemnim zemljama. Vidi više: http://www.MOR.org/global/about-the-MOR/mission-and-objectives/lang--en/index.htm (pristupljeno: 30.3.2012. godine).

[147] *Preambula MOR-a* propisuje obvezu unapređenja *“zaštite interesa radnika koji su zaposleni u drugim zemljama”*. Ibid.

[148] Države potpisnice obvezne su podnositi periodične izvještaje o primjeni konvencija. MOR može uputiti podnesak o nepoštivanju konvencija državama članicama koje krše odredbe ratificiranih konvencija. *International labour migration*, ILO, op.cit. (103), str. 120.

[149] Cjelokupna lista pravnih instrumenata MOR-a, a primjenjivih na radnike migrante dostupna je u *Migrant Workers*, International Labor Organization, op. cit (119), str. 19-20.

[150] Ibid. str. str. 19.

[151] Tekst Deklaracije dostupan na http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm (pristupljeno 30. 3. 2012. godine).

mjestu i koje su obvezujuće pravne prirode za države članice MOR-a, bez obzira na status ratifikacije. To su *Konvencija br. 111 o diskriminaciji u zapošljavanju i zanimanju* iz 1958. godine, *Konvencija br. 100 o jednakim plaćama* iz 1951. godine, *Konvencija br. 29 o zabrani prisilnog i prinudnog rada* iz 1930. godine, *Konvencija br. 105 o ukidanju prisilnog rada* iz 1957. godine, *Konvencija br. 182 o najgorim oblicima dječjeg rada* iz 1999. godine, *Konvencija br. 138 o najmanjoj dobi (za zapošljavanje)* iz 1973. godine, *Konvencija br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje* iz 1948. godine, *Konvencija br. 98 o primjeni prava na organiziranje i kolektivno pregovaranje* iz 1949. godine.[152]

Naposljetku, MOR je 2005. godine donio i multilateralni okvir radnih migracija s neobvezujućim principima i smjernicama za pristup radnim migracijama koje imaju uporište u poštivanju prava migranata.[153] Cilj je okvira određenje smjernica u razvoju, jačanju, provedbi i ocjeni nacionalnih, regionalnih i međunarodnih politika i prakse u području radnih migracija kako bi se poboljšalo upravljanje migracijama, promoviranje i zaštita prava radnika migranata, a sve s ciljem poticanja veze između migracija, razvoja i međunarodne suradnje (uz uvažavanje prava svake države članice na suverenost određivanja vlastitih nacionalnih migracijskih mjera i politika). Okvir zastupa stav o nužnosti usvajanja rodno osviještenih

[152] Među ostalim instrumentima MOR-a relevantnima za prava radnika migranata treba izdvojiti *Konvenciju br. 19 o jednakom postupanju (pri naknadi štete za radnu nesreću)* iz 1925. godine, *Konvenciju br. 81 o radnoj inspekciji* iz 1947. godine, *Konvenciju br. 88 o uslugama zapošljavanja* iz 1948. godine, *Konvenciju br. 94 o radnim klauzulama (javnih ugovora)* iz 1949. godine, *Konvenciju br. 95 o zaštiti plaća* iz 1949. godine; *Konvenciju br. 102 o socijalnom osiguranju (minimalnim standardima)* iz 1952. godine, *Konvenciju br. 110 o plantažama* iz 1958. godine, *Konvenciju br. 118 o jednakom postupanju (kod socijalnog osiguranja)* iz 1962. godine, *Konvenciju br. 121 o ozljedama nastalim na radu* iz 1964. godine, *Konvenciju br. 122 o politici zapošljavanja* iz 1964. godine, *Konvenciju br. 129 o radnoj inspekciji (u poslovima poljoprivrede)* iz 1969. godine, *Konvenciju br.131 o minimalnim fiksim plaćama* iz 1970. godine, *Konvenciju br. 144 o tripartitnim konzultacijama* (o međunarodnim standardima rada) iz 1976. godine, *Konvenciju br. 149 o osoblju za njegu bolesnika* iz 1977. godine, *Konvenciju br. 155 o sigurnosti i zdravlju na poslu* iz 1981. godine, *Konvenciju br. 157 o održanju prava socijalnog osiguranja* iz 1982. godine, *Konvenciju br. 167 o sigurnosti i zdravlju u poslovima gradnje* iz 1988. godine, *Konvenciju br. 172 o radnim uvjetima (u hotelima i restoranima)* iz 1991. godine, *Konvenciju br. 176 o sigurnosti i zdravlju u rudarskim poslovima* iz 1995. godine, *Konvenciju br. 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje* iz 1997. godine, *Konvenciju br. 183 o zaštiti materinstva* iz 2000. godine i *Konvenciju br. 184 o sigurnosti i zdravlju u poljoprivredi* iz 2001. godine. Sve konvencije dostupne su u bazi podataka MOR-a na http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm (pristupljeno: 30. 3. 2012. godine).

[153] *ILO Multilateral Framework on Labour Migration, Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*. Okvir se fokusira na devet pravnih područja od posebnog značaja za radne migracije: dostojanstveni rad, načine međunarodne suradnje u pogledu radnih migracija, bazu globalnih saznanja i informacija o radnim migracijama, učinkovito upravljanje radnim migracijama, zaštitu radnika migranata, prevenciju i zaštitu protiv iskorištavajućih migracijskih praksi, organizirani proces migracija, socijalnu integraciju i inkluziju te doprinos migracija razvoju. Dostupan na http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_343_engl.pdf (pristupljeno: 30. 3. 2012. godine).

migracijskih politika koje na adekvatan način uzimaju u obzir specifične probleme s kojima se suočavaju radnice migrantice.

Među tematskim instrumentima donesenim s ciljem osiguranja posebne pravne zaštite radnika migranta treba istaknuti *Konvenciju br. 97 o migraciji u svrhu zapošljavanja* (revidiranu) iz 1949. godine[154] i pripadajuću *Preporuku br. 86* iz 1949. godine.[155] *Konvencija* i *Preporuka* donesene su nakon Drugog svjetskog rata, a s ciljem olakšavanja kretanja viška radne snage iz Europe u druge dijelove svijeta. U tom kontekstu propisale su standard zapošljavanja radnika migranata i to prvenstveno kroz temeljni princip da države članice formalnopravno ne bi smjele staviti radnike migrante u lošiji položaj od državljana u pogledu plaća, radnog vremena, plaćenih praznika, stažiranja, obuka, članstvu u sindikatima i kolektivnog pregovaranja, donekle ograničenog prava koje proizlazi iz socijalnog osiguranja i uvjeta rada.[156] *Konvencija* je primjenjiva isključivo na radnike migrante u reguliranom boravišnom statusu. *Preporukom* se državama članicama savjetuje pružanje svih potrebnih informacija migrantima, olakšanje migracija kroz osiguranje pristupa obrazovnom sustavu, zdravstvenim uslugama, izboru migranata za zaposlenje, spajanja obitelji i zaštite prava kod gubitka zaposlenja.[157]

Konvencija br. 143 o radnicima migrantima (dodatne odredbe)[158] s pripadajućom *Preporukom br. 151 o radnicima migrantima*[159] iz 1975. godine usvojena je u bitno različitim društveno-političkim okolnostima u kojima je prestala potreba za reguliranjem viška radne snage i u kojima se kontekst radnih migracija bitno izmjenio. Povećanje nezakonitih migracija rezultiralo je povećanom nezaposlenošću državljana imigracijskih država te se pojavila potreba kontrole i na neki način obuzdavanja migracijskih tokova.[160] Stoga je ***Konvencija br.***

---

[154] Tekst *Konvencije* dostupan na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242 (pristupljeno 30. 3. 2012. godine).
[155] Tekst *Preporuke* dostupan na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424 (pristupljeno 30. 3. 2012. godine).
[156] *Migrant Workers*, ILO, op. cit (119), str. 37.
[157] Ibid. str. 38-39.
[158] Tekst *Konvencije* dostupan na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312288 (pristupljeno 30. 3. 2012. godine).
[159] Tekst *Preporuke* dostupan na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312489 (pristupljeno 30. 3. 2012. godine).
[160] *Migrant Workers*, ILO, op. cit (119), str. 39.

143. postala **prvi međunarodni pravni instrument s odredbama koje se odnose na radnike migrante u nereguliranom boravišnom statusu, propisujući sankcije za trgovce ljudima i poslodavce koji zapošljavaju neregularne migrante**.[161] *Konvencija* je obvezala države članice na poduzimanje *„svih potrebnih mjera kako bi se spriječile neregularne migracije bez obzira jesu li one sa svrhom zakonitog ili nezakonitog zapošljavanja“*. Konvencije obuhvaćaju cjelokupni migracijski proces od emigracije i tranzita do imigracije, ne razlikujući privremene od trajnih migranata, s iznimkom kratkotrajnih zaposlenja na području druge države. *Konvencija* je odredila obvezu poštivanja ljudskih prava svih migranata, ali je propisala i dodatna prava koja uživaju radnici koji su u reguliranom boravišnom statusu (među kojima su pravo na jednako postupanje, pravo na jednake mogućnosti pri zapošljavanju, izboru zanimanja, socijalnom osiguranju, sindikalnim pravima, kulturnim pravima itd.). *Konvencija* je migrantima u nereguliranom boravišnom statusu zajamčila pravo na jednako postupanje u svezi s pravima proizašlima iz prijašnjih zaposlenja (kao što su pravo na plaću, socijalno osiguranje i druge povlastice). Pripadajuća *Preporuka* uključuje odredbe o socijalnoj politici, spajanju obitelji, zaštiti prava radnika migranata, socijalnim uslugama, zaposlenju i pravu na boravišni status.

[161] Ibid. str. 40.

2.4. REGIONALNI INSTRUMENTI PRAVNE ZAŠTITE RADNIKA MIGRANATA

Europsko migracijsko pravo može se sveobuhvatno sagledati i razumjeti samo ukoliko uzmemo u obzir njegovu prilično složenu strukturu. Normativno uređenje uvjeta ulaska, boravka i rada državljana trećih država bili su, a većim dijelom i ostali, u nadležnosti nacionalnih zakonodavstava europskih država (članica EU-a i drugih europskih država nečlanica EU-a). Ovlasti u području migracijskog prava predstavljaju jednu od odrednica nacionalne suverenosti i u tom smislu države su vrlo nespremne na kompromise i harmonizaciju što doživljavaju kao prepuštanje dijela svog nacionalnog suvereniteta zajedničkoj nadležnosti Unije. Pravni su se izvori, relevantni za reguliranje materije europskog migracijskog prava, stoga, osim u nacionalnim zakonodavstvima kao primarnom izvoru, razvijali kroz zakonodavstvo Vijeća Europe i pravne stečevine EU ili tzv. *komunitarnog prava* te je stoga, slično međunarodnom normativnom okviru, i regionalni pravni okvir zaštite prava radnika migranata dualistički.

Potrebno je naglasiti određene *specifikume* regionalnog pravnog okvira relevantnog za zaštitu prava radnika migranata državljana trećih država. Pravna je zaštita koju pruža *Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda* (dalje: *EKZLJP*)[162] po svojoj prirodi univerzalna, tj. prava i slobode propisane *EKZLJP-om* moraju biti zajamčena bez obzira na državljanstvo subjekata (čl. 1.) i kao takva primjenjiva su na sve osobe koje se nalaze na teritoriju zemalja članica *EKZLJP-a*, uključujući radnike migrante državljane trećih država (koje nisu potpisnice *EKZLJP-a*). Drugi je *specifikum* da se *Europska socijalna povelja Vijeća Europe* (usvojena 1961. godine) primjenjuje na sve državljane država članica Vijeća Europe (ukupno 47 država članica od kojih su 43 države članice ratificirale *Povelju*), a time obuhvaća državljane 16 država nečlanica Unije, čime odredbe *Socijalne povelje* postaju primjenjive i prâva radnika migranata.

[162] U engleskom izvorniku: *European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. Tekst *Konvencije* je dostupan na http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-5C9014916D7A/0/Convention_ENG.pdf (pristupljeno 30. 3. 2012. godine).

S druge strane, migracijsko se pravo Europske unije kroz svoj dosadašnji razvoj uglavnom usredotočilo na slobodno kretanje i reguliranje statusa radnika migranata koji su državljani EU-a, što je i u skladu sa svrhom i ciljevima osnivanja same Unije, od kojih je jedan od najvažnijih osiguranje slobodnog kretanja ljudi (ali prvenstveno i primarno državljana država članica koji su istovremeno i državljani Unije) i slobodnog kretanja roba i usluga unutar Unije. Europsko migracijsko pravo od osnutka je Unije do 1999. godine primjenjivalo načelo potpunog i isključivog teritorijalnog suvereniteta nad migracijskom politikom prema kojem je svaka država članica imala pravo samostalno odlučiti o pravu ulaska, boravka i rada stranaca koji se nalaze na njezinu teritoriju te o obvezi napuštanja teritorija države po isteku ili ukidanju važenja pravne osnove boravišta na teritoriju države. Države su članice slijedom tog prava sklapale bilateralne ili multilateralne sporazume s trećim državama ili s grupama država iz kojih su imale povećane migracijske tokove prema EU-u. *Multilateralni okvir za radne migracije* MOR-a samo je potvrdio načelo supremacije nacionalnog suvereniteta kroz formulaciju da *"Sve države imaju suvereno pravo razvijati svoje vlastite politike upravljanja radnim migracijama. Međunarodni radni standardi i drugi međunarodni instrumenti i smjernice bi trebale odigrati važnu ulogu da bi ove politike bile koherentne, efektivne i poštene*".[163] Tek se u posljednjem desetljeću uvodi zajednička nadležnost (eng. *shared competencies*) i postupak harmonizacije migracijskog prava EU-a s ciljem uvođenja zajedničke migracijske politike Unije koja trenutno nadopunjava nacionalna migracijska zakonodavstva, tako da danas imamo djelomično harmonizirano i unificirano komunitarno migracijsko pravo primjenjivo na radnike migrante iz trećih država.

[163] *International Labour Migration, Rights Based Approach*, ILO, op. cit. (103), str. 164.

2.4.1. Pravna regulativa Vijeća Europe

Vijeće Europe osnovano je 1949. godine s ciljem očuvanja individualnih sloboda, uživanja ljudskih prava, poštivanja načela demokracije utemeljenima na vladavini prava[164] i utvrđivanja regionalnog sustava koji bi promovirao bolju suradnju među europskim državama.[165] Zemlje su se članice Statutom obvezale na prihvaćanje principa vladavine i uživanja ljudskih prava i temeljnih sloboda za sve osobe unutar jurisdikcije država članica. Sveobuhvatno određivanje subjekata zaštite *EKZLJP-a* bilo je i ostalo od presudnog utjecaja na pravnu zaštitu državljana trećih zemalja koji privremeno žive i rade na teritoriju neke od država članica Vijeća Europe jer najznačajniji pravni instrument Vijeća Europe - *EKZLJP* - kroz rad Europskog suda za ljudska prava ima vrlo učinkovit sustav provedbe. Na taj je način radnicima migrantima iz trećih država pružena jedinstvena regionalna pravna zaštita njihovih ljudskih prava tijekom boravka u nekoj od država članica Vijeća Europe. Zemlje su se članice na počecima djelovanja Vijeća obvezale na unapređenje pravnog, ekonomskog, socijalnog, znanstvenog, administrativnog i kulturnog jedinstva država članica,[166] što se pokazalo kao preambiciozan plan i stoga je zaštita ljudskih prava postala primarna funkcija Vijeća, a europske su se zemlje, koje su se udružile unutar Europske unije, donekle uskladile i teže stvaranju zajedničke politike prema ostalim navedenim ciljevima.[167]

Osim *EKZLJP-a* i *Europske socijalne povelje*, Vijeće Europe usvojilo je i vrlo značajnu *Europsku konvenciju o pravnom statusu radnika migranata* i čitav niz rezolucija od kojih su među prvima i najsveobuhvatnijima bile *Rezolucija (74) 15 o jednakom postupanju za državljane i radnike migrante s obzirom na radne uvjete, plaće, otkaz, geografsku i*

---

[164] Buergenthal, T., *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, HHO, Zagreb i Constitutional and Legislative Policy Insitute, Budapest, 1997., str. 95.
[165] Gomien, D., Harris, D., Zwaak, L., *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Council of Europe, 1996., str. 11 – 14. Opširnije o tijelima Vijeća Europe vidi na str. 12.
[166] Uvodni dio Statuta Vijeća Europe.
[167] Ibid. str. 11.

profesionalnu mobilnost, usvojena 1974. godine i *Rezolucija (76) 11 o jednakom postupanju za državljane i radnike migrante s obzirom na stručno usmjeravanje, obuke i ponovno obučavanje*, usvojena dvije godine kasnije.[168]

2.4.1.1. Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda

EKZLJP je usvojena 4. studenog 1950. godine,[169] a stupila je na snagu 3. rujna 1953. godine kao „*pokušaj poduzimanja početnih koraka od strane država članica Vijeća Europe kako bi zajednički osigurale ostvarenje određenih prava utvrđenih Općom deklaracijom o ljudskim pravima*“.[170] *Konvenciju* je ratificiralo 47 europskih država te Turska, Rusija, Azerbajdžan i Armenija.[171] Europska unija je stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1.12. 2009. godine otvorila pravnu mogućnost pristupa *EKZLJP-u*[172] i to temeljem čl. 59. st. 2. *EKZLJP-a* i temeljem *Protokola br. 14* koji je stupio na snagu 1. lipnja 2010. godine,[173] a unatoč mišljenju Suda EU da odredbe Osnivačkog ugovora EU-a ne predviđaju nadležnost koja bi Zajednici omogućila pristupanje *EKZLJP-u*.[174]

---

[168] *Resolution (74) 15 on Equal Treatment of National and Migrant Workers in the Following Sectors: Working Conditions, Remuneration, Dismissal, Geographical and Occupational Mobility*, Committee of Ministers, usvojena 29.05. 1974. *Resolution (76) 11 on Equal Treatment for National and Migrant Workers with regard to Vocational Guidance, Training And Retraining,* Committee of Ministers, usvojena 10.3. 1976. Dostupne na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076493&SecMode=1&DocId=648904&Usage=2 i https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076511&SecMode=1&DocId=653476&Usage=2 ((pristupljeno 17.4.2012. godine). Druge rezolucije Vijeća Europe spomenut ćemo u dijelovima rada u kojima će se obrađivati posebni aspekti radnih migracija.

[169] *Konvencija* je objavljena u European Treaty Series br. 5 i izmjene ETS br. 45, ETS br. 55 i ETS br. 118.

[170] *Preambula EKZLJP-a*, preuzeto s http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/8E8F1266-6754-4880-80DD-BBA9D2677D9C/0/CRO_CONV.pdf, (pristupljeno 17.4.2012. godine).

[171] Status na dan 30.4.2012. godine, dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG (pristupljeno: 30.4.2012. godine).

[172] Više o postpku pristupanja vidi na http://hub.coe.int/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention (pristupljeno: 30. 04. 2012. godine).

[173] Više o stupanju na snagu *Protokola br. 14* vidi na https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1628875&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE (pristupljeno 30.4.2012. godine).

[174] Europski parlament, Vijeće i Komisija su već 1977. godine, i davno prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, prihvatili svečanu *Deklaraciju* da će Europska zajednica pri izvršavanju ovlasti i ostvarivanju svojih ciljeva nastaviti poštivati temeljna ljudska prava zajamčena nacionalnim Ustavima zemalja članica i *EK-om*, i formalno otvorili mogućnost korištenja pravnih načela *EKZLJP-a* pri tumačenju pravnih pravila europskog prava. *Mišljenje 2/94 o pristupanju Zajednice EK-u, ECR I- 1759*. iz 1996. godine u Rodin, S., Selanec, G., *Povelja ljudskih prava Europske unije*, Dodatak Euroscope Biltena Europskog dokumentacijskog centra, Zagreb,

Ljudska prava koja jamči *EKZLJP* obuhvaćaju civilna i politička prava koja su države članice Vijeća Europe u vrijeme usvajanja *Konvencije* smatrale manje kontroverznim i prioritetnijim za usuglašavanje od ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja su donekle regulirana *EKZLJP-om*, ali su uglavnom prepuštena drugim mehanizmima pravne zaštite.[175] Države su smatrale da u tadašnjem kontekstu poslijeratne Europe prioritet moraju dati zaštiti ljudskih prava, vladavini prava i političkim pravima te se nisu željele, a ni mogle, obvezati na administrativno i ekonomski zahtjevnije osiguranje ekonomskih i socijalnih prava.[176] Ipak, ni u zaštiti političkih i građanskih prava *EKZLJP* nije dostigla visoke standarde koje je, primjerice, postavila *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*.[177] Osim same *Konvencije*, naknadno su doneseni i protokoli s ciljem bolje pravne zaštite u nekim od područja koja *EKZLJP* regulira. Danas su svih 47 država članica Vijeća Europe potpisnice *EKZLJP-a*, a *Konvenciji* najveću moguću pravnu snagu pruža nadležnost Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) za tužbe za kršenja prava zaštićenih *Konvencijom*. Za razliku od drugih tijela nadležnih za provedbu instrumenata za zaštitu ljudskih prava, primjerice Komiteta za ljudska prava (ovlaštenog za prikupljanje pritužbi na kršenje prava zaštićenih *Međunarodnom konvencijom o civilnim i političkim pravima*) ili, primjerice, Komiteta protiv torture (ovlaštenog za prikupljanje pritužbi na kršenje prava zaštićenih *Konvencijom protiv torture i drugih okrutnih, nehumanih i ponižavajućih postupaka*) koji donose pravno neobvezujuća mišljenja, odluke su ESLJP-a pravno obvezujuće za države članice.[178]

U smislu zaštite ljudskih prava koja su primjenjiva na radnike migrante, *EKZLJP* osim tradicionalne zaštite ljudskih prava na život (čl. 2), slobodu i sigurnost osobe (čl. 5), slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi (čl.9), slobodu izražavanja (čl.10), slobodu okupljanja i udruživanja (čl. 11), još jamči i pravo na pošteno suđenje i pravo na poštivanje načela zakonitosti (zaštitu protiv retroaktivne kazne) (čl. 6. i 7.), poštivanje privatnog i obiteljskog života (koje uključuje i poštivanje nepovredivosti doma i korespondencije) (čl. 8), pravo na

god. 10, br. 54, 2001. *Official Journal C 103, 27/04/1977 P. 0001–0002,* Ibid. i http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31977Y0427(01):EN:HTML (pristupljeno: 30. 4. 2012. godine).

[175] Harris, D.J., O'Boyle, M., Warbrick, C., *Law on the European Convention on Human Rights*, Butterworths, London, 1995, str. 3-4.

[176] Ibid. str. 14

[177] Ibid.

[178] Boeles et al., *European Migration Law*, Intersentia, 2009., str. 37.

brak (i osnivanje obitelji u čl. 12), pravo na učinkoviti pravni lijek (čl. 13), zabranjuje diskriminaciju (čl. 14), osigurava pravnu zaštitu od mučenja i nečovječnog postupanja te zabranjuje ropstvo i prisilni rad (čl. 4).

Što se prava primjenjivih na strance tiče, *EKZLJP* specificira samo prava koja su primjenjiva na strance sa zakonitim boravišnim statusom, ali i određene restrikcije primjenjive na strane državljane, kao što je, primjerice, mogućnost ograničenja političkih prava stranaca od strane države boravišta (čl. 16.). To je ograničenje iznimka od pravila jednakog postupanja prema strancima (s obzirom na državljane) koje *EKZLJP* općenito propisuje.[179] U pogledu prava stranaca *Četvrti* i *Sedmi protokol EKZLJP-u* uključuju odredbe u kojima se spominju stranci, ali samo ukoliko zakonito borave na teritoriju država članica Vijeća Europe.[180] *Četvrti protokol* propisuje da „*će bilo tko tko zakonito boravi na teritoriju države (članice) imati pravo na slobodno kretanje unutar te države kao i slobodu izbora svog prebivališta*" (analogijom unutar teritorija te iste države).[181]

Nadalje, *Četvrti protokol* u 4. čl. izrijekom zabranjuje kolektivno protjerivanje stranaca, ali istovremeno ne zadire u prava država članica na donošenje odluka o individualnom protjerivanju stranaca u skladu s odredbama nacionalnih zakona, što države članice mogu jednostavnim postupkom izbjeći tako da strance koje žele kolektivno protjerati zapravo protjeraju individualnim konsekutivnim odlukama koje mogu biti i iste u svom obliku i sadržaju.[182] Kako bi se zajamčilo poštivanje prava stranaca koje se protjeruje ili izručuje, *Sedmi protokol* je utvrdio da stranac koji zakonito boravi na teritoriju države članice može biti protjeran samo u skladu s valjanom odlukom koja je utemeljena na nacionalnim zakonima države o kojoj se radi te da ima pravo na pismeno obrazloženje takve odluke (čl. 1) . Isto tako, *Protokol* strancima daje i mogućnost ulaganja pravnog lijeka kao i pravnog zastupanja pred nadležnim tijelom.

Konačno, strancima koji zakonito borave na teritoriju neke od država članica zajamčeno je pravo na „*napuštanje bilo koje zemlje, uključujući vlastitu*" (čl. 2. *Četvrtog protokola*), ali ostvarenje tog prava podliježe zakonskim ograničenjima koja su „*neophodna i u interesu*

[179] Ibid. str. 358.
[180] Tekst *Četvrtog* i *Sedmog protokola* dostupni na http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/046.htm i http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/117.htm ((pristupljeno: 30.4.2012. godine).
[181] Čl. 2. st. 1. *Četvrtog protokola*.
[182] O repatrijaciji grupe vijetnamske djece od strane danskog suda u kojoj ESLJP Sud nije utvrdio kršenje *EKZLJP-a* i njezinih protokola vidi više: Boeles et al. *European Migration Law*, op. cit. (178), str. 363.

nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, u interesu održanja javnog reda i mira, kako bi se spriječilo kazneno djelo, zaštitili zdravlje ili moral ili s ciljem zaštite prava i sloboda drugih osoba" (čl. 2. st. 2.). Pravo na odlazak iz određene zemlje bilo bi sporno samo u slučajevima gdje strancu ne bi bilo dopušteno napuštanje države boravka jer ima određene neispunjene obaveze kao što je plaćanje poreza ili ukoliko država oduzimanjem putovnice spriječi odlazak stranca zbog određenih političkih razloga.[183]

2.4.1.2. Europska socijalna povelja

Europska socijalna povelja stupila je na snagu 26. veljače 1965. godine,[184] a do danas ju je ratificiralo 43 od 47 država članica Vijeća Europe.[185] *Povelja* se primjenjuje samo na državljane država članica Vijeća Europe, ali budući da pojedine države članice Vijeća Europe nisu članice Unije, time njihovi državljani imaju status državljana trećih država u Uniji (pod presumpcijom da su *Povelju* ratificirale i država porijekla migranta i država destinacije).

Za razliku od svoje „*sestrinske*" *EKZLJP*, *Europskoj socijalnoj povelji* od samog njezina začetka nije ni približno osigurana pravna snaga koja bi se mogla usporediti s *Konvencijom*, a čak i nacionalni sudovi zemalja članica koji se redovito pozivaju na odredbe *EKZLJP-a* (zbog supranacionalne pravne snage odluka ESLJP-a) kod određivanja kriterija primjene civilnih i političkih prava ne uzimaju u obzir odredbe *Povelje*, zbog čega je *Povelja* bila i ostala više politički, deklaratorni, instrument nego istinski pravni instrument.[186] Prvi je razlog tomu potpuno drukčiji mehanizam za provedbu prava iz *Povelje* od *EKZLJP-a*. Nadležnost nad nadzorom provedbe *Povelje* ima Europski komitet za socijalna prava koji temeljem nacionalnih izvještaja zemalja članica obavlja pravnu ocjenu usklađenosti nacionalnih

[183] Ibid. str. 361.
[184] Više o *Povelji* vidi na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp#Les_droits_garantis_par_la_Charte (pristupljeno 17. 4. 2012. godine).
Dodatni je *Protokol* donesen 1988., a *Povelja* je revidirana 1996. godine. Izvor: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/FAQ_en.asp#5._How_does_monitoring_work (pristupljeno 17. 4. 2012. godine).
[185] Podaci prema stanju na dan 4. travnja 2012. Izvor: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp (pristupljeno 17. 4. 2012. godine).
[186] Gomien et al, op. cit. (165), str. 436.

zakonodavnih rješenja i prakse s odredbama *Povelje*, kao i dodatnog *Protokola* i revidirane *Povelje* iz 1996. godine. Drugi razlog zašto je *Povelja* mahom irelevantna pojedincima čija su prava ugrožena, predstavlja činjenica nemogućnosti ulaganja pritužbe na kršenja prava iz *Povelje* jer to pravo imaju države (koje se ne žele kompromitirati tako da u svojim izvještajima navode kršenja individualnih prava zajamčenih *Poveljom*), sindikati, nevladine organizacije i udruženja poslodavaca.[187] Budući da prava zajamčena *Poveljom* nisu pod nadležnošću ESLJP-a, radnici migranti nažalost nemaju na raspolaganju regionalnu sudsku zaštitu za kršenje prava iz *Povelje* mada je upravo *Povelja* jedan od prvih europskih dokumenata koji je izrijekom regulirao određena prava radnika migranata. Revidirana *Povelja* prije svega jamči nediskriminatornu primjenu prava iz *Povelje*.[188] U čl. 19. *Povelja* određuje da se države članice s ciljem osiguranja učinkovitog ostvarenja prava radnika migranata i njihovih obitelji na zaštitu i pomoć na teritoriju bilo koje druge države članice, obvezuju na pružanje potrebne i besplatne pomoći radnicima, posebno u smislu pružanja točnih informacija i na poduzimanje svih potrebnih mjera u sklopu svog nacionalnog zakonodavstva protiv propagande pogrešnih informacija o emigraciji i imigraciji. Nadalje, *Poveljom* se traži od država članica usvajanje svih potrebnih mjera koje su u njihovoj nadležnosti kako bi olakšale polazak, putovanje i prijam radnika migranata i njihovih obitelji kao i omogućavanje adekvatnih zdravstvenih, medicinskih i higijenskih uvjeta tijekom putovanja. Od država članica traži se i promicanje suradnje između socijalnih službi u emigracijskim i imigracijskim zemljama kao i osiguranje jednakog postupanja prema radnicima migrantima koje nije ništa nepovoljnije nego postupanje prema državljanima, i to obzirom na plaće, radne uvjete i uvjete zapošljavanja, članstvo u sindikatima i uživanje povlastica iz kolektivnih ugovora, stambeno zbrinjavanje radnika migranata u državi zaposlenja, plaćanje poreza i doprinosa vezanih za radni odnos te s obzirom na pravne postupke koji su vezani za prava zajamčena *Poveljom*. Odredbe *Povelje* traže od država članica olakšanje spajanja obitelji za

---

[187] Prema *Protokolu o kolektivnim pritužbama*, izvor: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp#Une_procédure_de_réclamations_collectives (pristupljeno 17. 4. 2012. godine).

[188] „*Države članice moraju dokazati nepostojanje direktne ili indirektne diskriminacije u pogledu zakona i prakse i moraju poduzeti praktične mjere kako bi otklonile diskriminaciju. Nije dostatno dokazivanje zakonodavnog nepostojanja diskriminacije (primjerice ako se neki od uvjeta za boravište jednako primjenjuje na državljane i migrante, migrantima će možda biti teže ispuniti uvjet nego državljanima što onda de facto dovodi do diskriminacije), već se moraju poduzeti mjere pozitivnog i kontinuiranog povoljnijeg postupanja prema migrantima da bi se spriječila de facto diskriminacija*“. *Migrant's Rights in the European Social Charter*, Information document, Secretariat of the European Social Commitee, 22. 6. 2006.

radnike migrante koji imaju zakonitu pravnu osnovu boravišta u državi zaposlenja te osiguranje zaštite od protjerivanja iz države zaposlenja radnicima migrantima u reguliranom boravišnom statusu, osim kada predstavljaju prijetnju nacionalnoj sigurnosti, javnim interesima ili moralu. *Povelja* je također propisala obvezu državama članicama da, u okvirima svojih pravnih mogućnosti i u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvima, omoguće prijenos dijela zarade i ušteđevine na način na koji radnici migranti žele prebaciti svoj novac. Konačno, *Povelja* je propisala obvezu proširivanja gore navedenih prava i zaštite na samozaposlene migrante u onom opsegu u kojem su takve mjere primjenjive u državama članicama.

2.4.1.3. Europska konvencija o pravnom statusu radnika migranata

Osim *EKZLJP-a* i *Povelje o socijalnim pravima*, Vijeće Europe bilo je vrlo aktivno u donošenju propisa zaštite prava radnika migranata,[189] a svakako je najvažniji pravni instrument *Europska konvencija o pravnom statusu radnika migranata* (br. 93) usvojena 1977. godine.[190] Svrha je *Konvencije* reguliranje pravnog statusa radnika migranata kroz okvirni sporazum koji se odnosi na najznačajnije aspekte statusa (ali bez pokušaja detaljnog pravnog uređenja, umjesto čega odredbe *Konvencije* upućuju na nacionalno zakonodavstvo i bilateralne i multilateralne sporazume) kako bi se koliko god je to moguće osiguralo barem jednako postupanje prema migrantima (s obzirom na radnike državljane) u pogledu životnih i

[189] Vijeće Europe je od samih svojih početaka djelovanja usvojilo i brojne preporuke koje se odnose na migrante, što u područjima prava žena migrantica, stručne izobrazbe migranata, održavanja kulturnih veza radnika migranata i njihovih država porijekla, o pravima osoba koje pripadaju tzv. drugoj generaciji migranata, o izobrazbi učitelja o interkulturalnom razumijevanju u kontekstu migracija, o ksenofobičnim stavovima i pokretima prema migrantima u državama članicama, o nezakonitim migracijama, o repatrijaciji radnika migranata u njihove države porijekla, o socijalnoj zaštiti radnika migranata i njihovih obitelji, o pravu na trajno prebivalište za radnike migrante i njihove obitelji, o obrazovanju djece migranata, o migracijskim politikama zemalja članica, o novim imigracijskim zemljama, o odnosu migranata i sindikata, o integraciji migranata, o nezakonitim migracijama i organizatorima nezakonitih migracija i poslodavcima koji zapošljavaju migrante nereguliranog boravišnog statusa, o migrantima, etničkim manjinama i medijima, o migracijama iz zemalja u razvoju u europske industrijske zemlje, o nezakonitim migracijama s juga Mediterana u ostale europske zemlje, o tranzitnoj migraciji središnje i istočne Europe, o pravu na ostanak u zemlji za neregularne migrante koji su dugotrajni rezidenti u zemljama članicama, o uspostavi *Povelje namjere o neregularnim migracijama*, o situaciji u kojoj se nalaze mladi migranti u Europi. Izvor: www.coe.org. (pristupljeno 3. 3. 2012.).

[190] *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers*, Strasbourg, 24.11.1977., dostupna na http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm (pristupljeno 03.03.2012.).

radnih uvjeta i kako bi se promovirala dobrobit radnika migranata i njihovih obitelji.[191] Unatoč malom broju ratifikacija *Konvencije* (tek je 15 država članica Vijeća Europe potpisalo, a samo 11 država ratificiralo *Konvenciju* od kojih je 6 država članica EU-a), kratko ćemo izložiti osnovna prava koja *Konvencija* jamči s ciljem što sveobuhvatnijeg prikaza regionalnog okvira pravne zaštite radnika migranata. Prava iz *Konvencije* mogu se podijeliti u dvije temeljne kategorije: krucijalno važna radna prava i druga prava vezana za integraciju u državi zaposlenja. *Konvencija* regulira oblike zapošljavanja, zdravstvena i stručna testiranja potrebna za selekciju pri zapošljavanju, pravo prijama na tržište rada, formalnosti vezane za ugovor o radu, materiju vezanu za izdavanje radnih dozvola i boravišnih dozvola, radne uvjete (koji ne smiju biti manje povoljni od onih koje uživaju radnici državljani)[192] i inspekcije radnih uvjeta (jednake inspekcijama koje se provode za radnike državljane),[193] pravo na mogućnost prijenosa ušteđevine iz države zaposlenja, jednakost postupanja između državljana i radnika migranata u pogledu ostvarenja prava na povlastice za slučaj nesreće na radu i profesionalne bolesti, pravo na udruživanje u sindikalne organizacije i sudjelovanje u poslovima poduzeća, jednakost postupanja u odnosu na prava iz socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i zdravstvene skrbi kao i na obvezu oporezivanja plaće, pravo na očuvanje stečenih prava, pravo na ponovno zapošljavanje ukoliko je radnik migrant izgubio posao zbog razloga koji su bili izvan njegove kontrole, pravo na korištenje usluga nacionalnih zavoda za zapošljavanje i pravo pristupa sudovima ili upravnim tijelima u državi zaposlenja. U grupi prava koja se odnose na integraciju u državi zaposlenja, *Konvencija* je specificirala pravo na spajanje obitelji, obvezu država zaposlenja u omogućavanju isplata naknada za uzdržavanje članova obitelji koje je migrant zakonski dužan uzdržavati, jednakost prava na obrazovanje, tečajeve učenja (lokalnog) jezika, stručno usavršavanje, omogućavanje učenja materinjeg jezika, jednakost postupanja s obzirom na socijalno stambeno zbrinjavanje te pomoć od strane države zaposlenja pri povratku migranta i obitelji u državu porijekla u obliku pružanja potrebnih informacija o modalitetima reintegracije.

---

[191] *Explanatory Report to the text of Convention*, dostupan na http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/093.htm (pristupljeno 3. 3. 2012.).
[192] Čl. 16. *Konvencije*.
[193] Čl. 21. *Konvencije*.

2.4.1.4. Razvoj migracijskog prava Europske unije

Migracijsko pravo Europske unije formiralo se kroz razvoj dvaju pravnih okvira migracija koji su međusobno potpuno različiti, obuhvaćaju različite subjekte i imaju dijametralno različite ciljeve. Prvi je okvir, koji za potrebe ovog rada možemo nazvati migracijsko *pravo primjenjivo na EU državljane*, onaj koji karakterizira smanjivanje prepreka slobodnom kretanju ljudi uz postavljanje iznimno visokog standarda poštivanja ljudskih prava, s posebnim naglaskom na obvezi jamčenja uživanja prava jednakog postupanja u pogledu radnih odnosa.[194] Taj je okvir stvorio tzv. *Europu bez granica* među državama članicama Unije i *vis-à-vis* njihovih državljana koji se (uz manje iznimke novopridruženih država članica) slobodno kreću, mijenjaju boravište i zapošljavaju na teritoriju svih država članica.[195] Budući da je ovaj rad posvećen samo radnim migracijama državljana trećih država u EU, nećemo se zadržavati na pravima migranata državljana Unije kao ni na pravima koja uživaju njihovi članovi obitelji (bez obzira na njihovo državljanstvo, članovi obitelji državljana Unije u svakom slučaju uživaju *sui generis* status i prava u Uniji).

Drugi *migracijski pravni okvir*, primjenjiv na državljane trećih država, počeo se razvijati tek trideset pet godina nakon početka stvaranja europskog migracijskog prava za državljane EU-a. Temelji razvoja tog okvira postavljeni su 1992. godine kada je Unija započela sa stvaranjem tzv. *EU-migracijskog prava za nedržavljane Unije* koje je do sada polučilo dijametralno suprotni učinak i dovelo do stvaranja tzv. *tvrđave Europe* prema nedržavljanima. Zakoni država članica vezani za pravo ulaska, boravka i rada državljana trećih država

[194] Boeles et al., *European Migration Law*, op. cit. (178), str. 7.

[195] Sloboda kretanja radnika migranata koji su državljani Unije, kao ključni element integracija država članica u EU-u, bila je zajamčena osnivačkim *Rimskim ugovorom* iz 1957. godine kojim je utemeljena Europska ekonomska zajednica. U čl. 4. propisano je da će se „*između država članica ukinuti prepreke slobodi kretanja osoba, usluga i kapitala*“. Cijelo III. poglavlje bilo je posvećeno slobodi kretanja radnika i njihovim pravima na zaposlenje u državi članici prema njihovom izboru, kao i slobodi poslovnog nastana u bilo kojoj državi članici. U kasnijim se godinama ta sloboda dodatno olakšala *Schengenskom konvencijom o ukidanju državnih granica među državama članicama* i odredbama *Ugovora iz Maastrichta* kojim je uvedeno državljanstvo EU-a te možemo reći da je migracijsko zakonodavstvo Unije primjenjivo na državljane Unije kontinuirano olakšavalo i poticalo interne migracije radne snage unutar Europske unije. Ibid, str. 11-12.

postupno su postajali sve detaljnije uređeni i sve stroži. Danas „*tvrđavu Europu*“[196] karakteriziraju stroga kontrola vanjskih granica Unije, uređenje i harmonizacija azilantskog sustava, sve učinkovitija kontrola ulaska trećih državljana na teritorij Unije te djelomična regulacija boravka posebnih kategorija trećih državljana na teritoriju Unije.

Međutim da bismo razumjeli kako i zašto se dva *migracijska okvira* toliko razlikuju, moramo se vratiti u osamdesete godina na predmet Europskog suda (dalje: Sud EU) koji je označio prekretnicu u području reguliranja materije migracijskog prava za državljane trećih država i u kojem su postavljeni temelji za razvoj zajedničkog migracijskog zakonodavstva. Naime,k u predmetu *C - 281, 283, 285, 287/85*, Njemačka, Francuska, Nizozemska, Danska i Velika Britanija 1987. godine tužile su Europsku komisiju zbog usvajanja *Odluke 85/381/EEC* donesene u skladu s čl. 118 *Sporazuma o osnivanju Zajednice u sklopu zajedničke politike o tržištu rada o koordinaciji mjera nacionalnih migracijskih politika.*[197] Sud EU smatrao je da Odluka o uspostavi obveze državâ članica o informiranju i konzultiranju drugih država članica i Komisije u vezi s planiranim nacionalnim mjerama migracijske politike ne zadire u isključivu nadležnost država članica i ne prelazi okvire socijalnog područja, već „*ispravno smatra važnim osigurati da migracijske politike država članica u odnosu na države nečlanice uzimaju u obzir i zajedničke politike i aktivnosti poduzete na razini Zajednice, posebice u pogledu okvira politike tržišta rada Zajednice*“.[198] U objašnjenju presude Sud EU pojasnio je da je koordinacija potrebna „*kako bi se osigurala međusobna razmjena informacija, identificirali međusobni problemi od zajedničkog interesa u skladu s čime bi države članice mogle usvojiti zajednička stajališta, a s ciljem osiguranja usklađenosti nacionalnih sporazuma o migracijama i mjera koje države namjeravaju poduzeti s politikama i mjerama Zajednice i s ciljem utvrđivanja* „poželjnosti“ *mjera, a sve kako bi se postigao napredak*

[196] Više o konceptu *tvrđave Europe* i sličnim konceptima vidi u Pecoud, A., Guchteneirede, P., (ed), *Migration without Borders, Essays on the Free Movement of People*, Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007., Tholen, B., *The Changing Border: Developments and Risks in Border Control Management of Western countries*, International Review of Administrative Sciences, 2010., 76 - 259., Menz, G., *Patterns in EU Labour Immigration Policy: National Initiatives and European Responses*, Journal of Ethnic and Migration Studies Vol. 28, No. 4, 2002., 723 – 742., Bail, C. A., *The Configuration of Symbolic Boundaries against Immigrants in Europe*, American Sociological Review, 2008., 37-73., Peers, S., Rogers, N. (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, Martinus Nijhof Publisher, The Netherlands, 2006., Peers. S., *Building Fortress Europe: The development of EC migration law*, 35 *CMLRev* 1235,1998.

[197] *Predmet C- 281, 283, 285, 287/85*, *Germany, France, Netherlands, Denmark and the United Kingdom v. Commission*, 9. srpnja 1987. godine, dostupan na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985J0281:EN:HTML (pristupljeno 3. 3. 2012.).

[198] Ibid, par. 2.

prema harmonizaciji nacionalnih zakonodavstava o pravima stranaca i maksimalno koristile usaglašene odredbe u bilateralnim sporazumima". Sud je također podsjetio da je već 21. siječnja 1974. godine u *Rezoluciji o socijalnom akcijskom programu*[199] Vijeće uvidjelo da migracijske politike država članica imaju izravan utjecaj na socijalnu politiku Zajednice, tržište zapošljavanja i na uvjete rada radnika Zajednice. Vijeće je priznalo potrebu i izrazilo političku odlučnost za promoviranje konzultacija o imigracijskim politikama *vis-à-vis* država nečlanica što je potvrđeno *Rezolucijom o akcijskom programu za radnike migrante i članove njihovih obitelji* iz 1976. godine,[200] *Rezolucijom o smjernicama politike tržišta rada Zajednice*[201] i *Rezolucijom o smjernicama Zajednice o politici migracija* koja je usvojena 1985. godine.[202] Francuska je pokušala obraniti argument da migracijske politike ne pripadaju području socijalne politike budući da uključuju pitanja o javnoj sigurnosti, što je Sud *a priori* odbacio kao neutemeljen argument uz objašnjenje da „*iako države usvajaju nacionale propise, pristupaju međunarodnim pravnim instrumentima i sklapaju međunarodne sporazume o statusu i pravima radnika iz trećih država vodeći računa o svojoj nacionalnoj javnoj politici, javnoj sigurnosti i javnom zdravlju, to još uvijek ne znači da čitavo područje migracijske politike neizbježno spada u područje javne sigurnosti*".[203] Sud je Komisiji priznao pravo dobivanja neophodnih informacija kako bi bila u mogućnosti identificirati probleme i uobličiti moguće smjernice za zajedničke aktivnsoti država članica kao i pravo na određivanje postupka u kojem će se informacije dostaviti. Istovremeno, Sud je priznao da „*u trenutnom stadiju razvoja pravne stečevine, predmet obavijesti i konzultacija i dalje ostaje u nadležnosti država članica.*"[204] Sud EU donošenjem te iznimno važne presude nije mogao ni pretpostaviti da je ona označila začetak razvoja migracijskog komunitarnog prava koje je u godinama koje su slijedile Ugovorima o osnivanju postupno, ali supstancijalno, mijenjalo nadležnost Unije u pogledu migracijskih ovlasti. Naime *Ugovorom iz Maastrichta* (koji je stupio na snagu 1. studenoga 1993. godine) politika imigracija, politika prema državljanima trećih država, politika azila i pitanja vezana za boravište državljana trećih država na teritoriju Unije (zajedno s policijskom suradnjom i pravosudnom suradnjom) bile su u nadležnosti država članica jer su bile regulirane u okviru tzv. *trećeg stupa* (pitanja od općeg interesa, tj. suradnje na području

[199] Official Journal 1974., C 13, str. 1.
[200] Official Journal 1976, C 34, str. 2., 9. veljače 1976.
[201] Official Journal 1980, C 168, str. 1, 27. lipnja 1980.
[202] Official Journal 1985, C 186, str. 3., 16. srpnja 1985. i C- 281, 283, 285, 287/85, par. 17.
[203] C- 281, 283, 285, 287/85, par. 25.
[204] C- 281, 283, 285, 287/85, par. 28. i 30.

pravosuđa i unutarnjih poslova) i samo su regulirale zajedničke mjere vezane za ulazak i kretanje državljana trećih zemalja na teritorij Unije.[205] Međudržavna suradnja u ovom je kontekstu tipično označavala aktivnosti sklapanja međunarodnih sporazuma među državama članicama ili formulaciju i provedbu zajedničkih pozicija ili zajedničkih aktivnosti.[206] Usvajanjem *Ugovora iz Amsterdama* (koji je bio usvojen 1997., a stupio na snagu 1999. godine) cijela je materija imigracija i azila premještena iz *trećeg stupa* u *prvi stup* (tzv. podijeljene nadležnosti) gdje je imigracija svrstana (zajedno s vizama, azilom i drugim politikama) u politike *„koje se odnose na slobodno kretanje osoba"* što je i terminološki i supstancijalno označilo početak nove faze u razvoju prava EU-a, faze u kojoj se migracijama unutar Unije pristupilo s aspekta olakšavanja kretanja državljana trećih država i uvođenja elemenata zaštite prava migranata, a napustio se dotadašnji stav Unije kako je kretanje migranata iz trećih država isključivo pitanje domene kaznenog prava i policijske suradnje u suzbijanju nezakonitih prelazaka granicâ.[207] Nakon donošenja amsterdamskog ugovora usvojen je *Bečki akcijski plan* za provedbu odredbi amsterdamskog ugovora,[208] a održan je i iznimno važan sastanak Europskog vijeća u Tampereu na kojem su doneseni zaključci koji su zajedno s amsterdamskim ugovorom imali krucijalnu ulogu u procesu harmonizacije migracijskog prava država članica i stvaranju komunitarnog migracijskog prava primjenjivog

---

[205] Odlučeno je da će se zajednički odrediti vizni režim za ulazak na teritorij Unije i format viza, ali i iznimke za slučajave izvanrednih situacija. Ugovor je također naglasio da odredbe nemaju utjecaja na nadležnost država članica u očuvanju nacionalne sigurnosti, održanju reda i provođenju zakona.

[206] Kako je bilo određeno čl. K.3(2) TEU, Shaw, J., *Law of the European Union*, Macmilian, 1996., str. 51.

[207] *Amsterdamskim ugovorom* države članice su se obvezale da će kroz Vijeće *„usvojiti mjere o imigracijskoj politici u sljedećim područjima (čl. 73. k (3)) o uvjetima ulaska i boravišta, o standardima i postupcima za izdavanje dugoročnih viza i dozvola boravišta od strane država članica, uključujući i dozvole u svrhu spajanja obitelji, mjere vezane za nezakonite migracije i nezakonito boravište uključujući i repatrijaciju rezidenata u nezakonitom boravišnopm statusu, mjere koje definiraju prava i uvjete pod kojima državljani trećih država koji zakonito borave u državi članici mogu ostvariti pravo na boravište u drugoj državi članici, a usvajanje ovih mjera ne bi smjelo spriječiti države članice od zadržavanja ili uvođenja nacionalnih propisa u ova područja koja su kompatibilna s odredbama Ugovora i sa međunarodnim sporazumima"*. U čl. 731. Ugovor je naglasio da *„odredbe o imigracijskim politikama ne bi smjele utjecati na izvršenje ovlasti država članica u pogledu održavanja zakona i reda i u pogledu očuvanja interne sigurnosti"*. Tekst Ugovora dostupan na http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf (pristupljeno 17. 4. 2012.)

[208] *Bečki akcijski plan* odredio je petogodišnje prioritete u području slobode, sigurnosti i pravosuđa vezane za osiguranje slobode kretanja osoba uz istovremeno jamčenje sigurnosti. Prebacivanjem imigracijske politike i suradnje u pravosudnim poslovima u 1. stup amsterdamskog ugovora, Zajednica je dobila nova područjâ vanjskih ovlasti koja joj daju utjecaj na tim područjima u međunarodnim okvirima. Plan je zatražio usvajanje zajedničkih odredbi o uvjetima ulaska, boravišta i povratka, poduzimanje učinkovitijih mjera protiv nezakonitih migracija i definiranje prava državljana država nečlanica u pogledu slobode kretanja unutar Unije, uz uvođenje standardnog formata vizâ. *Council and Commission Action Plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on the creation of an area of freedom, security and justice*. Dostupan na http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33080_en.htm (pristupljeno: 17. 4. 2012. godine).

na državljane trećih država.[209] Zbog važnosti zaključaka u Tampereu i čestog referiranja svih pozitivnopravnih instrumenta zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a na te zaključke, iznijet ćemo njihove osnovne odrednice dijela koji se odnosi na migracije državljana trećih država. Naime zaključci su naglasili da privilegija slobode kretanja unutar Unije ne smije biti ekskluzivno pravo državljana Unije jer bi „*osporavanje uživanja tog prava onima koji su opravdano zatražili prijam na teritorij Unije* (i morali napustiti vlastitu državu zbog konflikta ili zbog ekonomskih razloga, op.a.) *bilo kontradiktorno europskoj tradiciji*".[210] Zajedničke politike azila i imigracija temeljene na jasnim principima i uz jamstva uživanja pravâ trebale bi omogućiti otvorenu i sigurnu Uniju gdje se državljani trećih država koji zakonito borave na teritoriju Unije (bez obzira traže li zaštitu ili prijam na teritoriju Unije) mogu i slobodno kretati i integrirati u državi boravišta. Vijeće je smatralo da zajednička migracijska i zajednička azilna politika Unije mora sadržavati elemente partnerstva s državama porijekla,[211] pravedno postupanje prema državljanima trećih država, zajednički europski azilni sustav i upravljanje migracijskim tokovima.[212] Vijeće je iznijelo stav da bi „*svi državljani trećih država koji zakonito borave na teritoriju Unije trebali uživati u pravednom postupanju uz intenziviranje provođenja mjera integracijske politike koja bi im trebala omogućiti uživanje prava usporedivih s pravima državljana EU-a uz jačanje nediskriminacije u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i razvijanje mjera protiv rasizma i ksenofobije* ."[213] Vijeće je posebno naglasilo potrebu za usklađivanjem nacionalnih zakonodavstava u pogledu uvjeta prijama i boravišta državljana trećih država koje bi se temeljilo na prijamnim kapacitetima svake države članice, povijesnim i kulturnim poveznicama s državama porijekla, ali i na

[209] Vijeće je održalo sastanak 15. i 16. listopada 1999. godine s temom usuglašavanja začetka stvaranja područja slobode, sigurnosti i pravosuđa unutar EU-a. Vidi više o zaključcima sastanka na http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a (pristupljeno: 17. 4. 2012. godine).

[210] Par. 2 - 4. zaključaka.

[211] Prema mišljenju Vijeća Unija ima potrebu za sveobuhvatnim pristupom migracijama koji bi uzimao u obzir političke prilike, stupanj poštivanja ljudskih prava i razvojne aspekte u državama porijekla i tranzita, što zahtijeva suzbijanje siromaštva, poboljšanje životnih uvjeta i prilika za zapošljavanje, sprečavanje konflikata i konsolidaciju demokratskih država i osiguranje poštivanja ljudskih prava, posebice prava pripadnika manjinâ, ženâ i djece, a partnerstvo s trećim državama, uz promoviranje *surazvoja* (novi koncept u kojem se učinci migracija promatraju kroz koristi koje imaju i država porijekla i država destinacije/zaposlenja, ali uz premisu da migracija ne bi smjela dovesti do odljeva stručnjaka koji su neophodno potrebni u državama porijekla, kao što su primjerice liječnici, op. a.) ključni je element za uspjeh zajedničke migracijske politike. Par. 11. zaključaka.

[212] Vijeće je naglasilo potrebu boljeg upravljanja migracijama tijekom svih migracijskih faza, s posebnim naglaskom na razvijanje zajedničkih informacijskih kampanja (država zaposlenja i država porijekla) o mogućnostima zakonitih migracija. Također je naglašena potreba suzbijanja svih oblika trgovine ljudima i ekonomskog iskorištavanja migranata (uvođenjem oštrih sankcija za počinitelje tih kaznenih djela), uz razvijanje aktivne vizne politike i borbe protiv krivotvorenja dokumenata. Posebno je istaknuta potreba za promoviranjem dobrovoljnih povrataka i *readmisije* kroz zaključivanje *readmisijskih* sporazuma s trećim državama ili grupama država s kojima EU još uvijek nema zaključene sporazume. Par. 22. – 27. zaključaka.

[213] Par. 18. zaključaka.

zajedničkoj procjeni ekonomskih i demografskih prilika u Uniji kao i na procjeni situacije u državama porijekla migranata. Od posebne je važnosti za daljnji tijek razvoja migracijskog prava EU-a zaključak Vijeća da bi „*pravni status državljana trećih država trebao biti približen statusu državljana država članica prema kojem bi osobi koja je zakonito boravila u državi članici određeni vremenski period i koja je nositelj dugotrajne boravišne dozvole trebala biti dodijeljena standardizirana pravâ koja su što je moguće bliža onima koja uživaju državljani EU-a, tj. pravo na boravište, pravo na pristup obrazovanju i radu (radnicima i samozaposlenim osobama) kao i princip nediskriminacije vis-à-vis državljana države boravišta. Europsko vijeće podržava cilj da se državljanima trećih država koji su dugotrajni rezidenti ponudi mogućnost stjecanja državljanstva države članice u kojoj borave*“.[214]

Nakon usvajanja Zaključaka iz Tamperea tijela Unije intenzivirala su aktivnosti na području osmišljavanja strategije migracija u EU-u. Značajno je usvajanje tzv. Zelenog dokumenta *o pristupu EU-upravljanju ekonomskim migracijama*[215] na temelju kojeg je usvojen *Plan politika o zakonitim migracijama*[216] 2005. godine. Plan je predlagao usvajanje pet temeljnih zakonodavnih prijedloga (*Direktive o uvjetima ulaska i boravišta visokoobrazovanih radnika, Direktive o uvjetima ulaska i boravišta sezonskih radnika, Direktive o postupcima kojima se regulira ulazak, privremeni boravak i prebivalište intrakorporativno premještenih radnika, Direktive o uvjetima ulaska i boravišta plaćenih vježbenika i Direktive o jedinstvenoj dozvoli boravišta i rada*) koji su trebali postaviti normativni okvir za omogućavanje zajedničkog i konzistentnog pristupa, uglavnom visokokvalificiranoj i ekonomskoj, migraciji u razdoblju od

[214] Par. 20. i 21. zaključaka. U drugom poglavlju o pravima koja uživaju radnici migranti državljani trećih država u statusu dugotrajnih rezidenata na teritoriju Unije, opširnije se zadržavamo na pravima koja su im dodijeljena i prikazujemo tumačenje zaključaka iz Tamperea od strane nekih država članica.

[215] Dokument je ponudio na konzultativnu rapravu institucijama EU-a, državama članicama i nevladinom sektoru moguće opcije strateškog pristupa ekonomskim migracijama prema EU-u koje su obuhvaćale pitanja vezana za stupanj harmonizacije migracijskog prava EU-a, prijam, uvjete dobivanja radne i boravišne dozvole, prava državljana trećih država, popratne mjere integracije, povratka, suradnje s trećim državama, itd. Dostupan na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0811:EN:not (COM(2004) 811, Brussels, 11.1.2005., (pristupljeno: 17. 4. 2012. godine).

[216] *European Parliament Resolution on an EU approach to managing economic migration* (COM(2004)0811 - 2005/2059(INI)), točka 26. i *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration* (COM(2004) 811 final) (2005/C 286/05), točka 2.1.4. Vidi više: Carrera, S., Atger F., A., Guild, E., Kostakopoulou, D., *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe* 2020, CEPS Brief, No 240, 5 April 2011, str. 3, dostupan na: www.ceps.eu (pristupljeno: 17. 04. 2012. godine).

2007. godine do 2009. godine.[217] Zakonodavni okvir trebao je doprinijeti povećanju kompetitivnosti tržišta rada EU-a, ali je Komisija unatoč savjetima Europskog parlamenta i Europskog socijalnog i ekonomskog odbora da bi horizontalni, sveobuhvatni regulatorni okvir ekonomskih migracija bio učinkovitiji i manje diskriminatoran, ipak odlučila provoditi tzv. *sektoralni pristup* migracijskoj politici EU-a. Sljedeće je godine usvojen novi strateški dokument - *Globalni pristup migracijama godinu dana kasnije: prema sveobuhvatnoj EU migracijskoj politici*[218] koji je uključio mjere koje je Unija trebala poduzeti u području jačanja suradnje s trećim državama (prvenstveno afričkim državama) i *inter alia* mjere koje bi se trebale poduzeti u području zakonitih migracija (prvenstveno naglašavajući da se Unija odlučila primijeniti tzv. *dvosmjerni pristup* u kojem će olakšati prijam određenih kategorija migranata na temelju potreba (primjerice visokoobrazovanih i sezonskih radnika), ali bez utjecaja na primjenu preferencijalnog postupanja prema radnicima EU-a uz istovremeno osiguranje sigurnog pravnog statusa svih radnika migranata u zakonitom boravišnom statusu. Komisija je naglasila nužnost razmatranja novih oblika migracija poput, primjerice, cirkularne migracije.[219] Temeljni principi zajedničke imigracijske politike Unije – prosperitet, solidarnost i sugurnost - su izneseni u dokumentu pod nazivom *Zajednička imigracijiska politika za Europu: principi, aktivnosti i mehanizmi provedbe,* dok su višegodišnji strateški programi Unije u okviru *Haškog programa* (za period od 2005. do 2010. godine), a potom i *Stockholmskog programa* (za period od 2010. do 2014. godine) među prioritetima postavili upravo radne migracije koje će se uslijed negativnih demografskih trendova nedvojbeno

[217] U *Planu politike* iz 2005. godine EU je iznijela da imigracija dugoročno ne rješava probleme pada nataliteta i starenja populacije, ali da je jedan od važnih instrumenata unutar šireg pravnog okvira mjera kojima se smanjuju negativni učinci tih pojava. Zbog procijenjene potrebe zapošljavanja više od 20 milijuna visokokvalificiranih radnika tijekom idućih 20 godina na europskom tržištu radne snage, Europska komisija zauzela je stav da je u najvećem interesu Unije da razdvoji mjere vezane za poticanje zapošljavanja visokokvalificiranih državljana trećih država od mjera za zapošljavanje niskokvalificirane strane radne snage. *Policy Plan on Legal Migration*, European Commission, COM(2005) 669, Brussels, 21.12.2005.

[218] Dokument se temeljio na zaključcima Europskog vijeća iz Brisela usvojenim 5. i 16. prosinca 2005. godine (SN 15914/01/05, 30.12.2005.). *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 30.11.2006, COM(2006) 735, a drugi dokument o Globalnom pristupu Komisija je podnijela 2011. godine (COM(2011) 7, Brussels, 18.11.2011).

[219] Komisija je slijedom ovoga predstavila i poseban dokument o cirkularnoj migraciji i suradnji s trećim državama. *On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2007) 248, Brussels, 16.5.2007.

povećavati, što ukazuje na nužnost donošenja fleksibilnih imigracijskih politika.[220] Komisija je slijedom *Stokholmskog programa* donijela i *Akcijski plan* koji je nagovijestio da bi standardizacija prava migranata u zakonitom statusu usporediva s pravima koja uživaju državljani EU-a mogla biti konsolidirana u imigracijskom zakoniku Unije.[221] Standardizirana i konsolidirana prava bi, uz zajednička pravila za učinkovito upravljanje spajanjima obitelji, trebala biti esencijalna za povećanje pozitivnih učinaka zakonitih migracija i za jačanje kompetitivnosti Unije.[222] Tek je usvajanjem *Lisabonskog ugovora de iure* ustanovljena zajednička migracijska politika EU-a, uz izmjene postupka usvajanja odluka u području imigracijskih propisa.[223] *Lisabonski ugovor* uveo je odredbu kojom po prvi put *expressis verbis* regulira da će „*Unija razviti zajedničku migracijsku politiku koja će stremiti osiguranju učinkovitog upravljanja migracijskim tokovima u svim fazama, pravednog postupanja prema državljanima trećih država koji zakonito borave u državama članicama i sprječavanju ili povećanju mjera za suzbijanje nezakonitih migracija i trgovine ljudima*". Parlament i Vijeće dobili su ovlasti usvajanja mjera *inter alia* u području određivanja uvjeta ulaska, boravišta i standarda izdavanja dugoročnih viza i boravišnih dozvola, uključujući i dozvole koje se izdaju u svrhu spajanja obitelji. Također su dobili ovlasti definirati prava državljana trećih država koji zakonito borave na teritoriju države članice, uključujući i pravo određivanja uvjeta za uspostavu slobodnog kretanja i prava na boravište u drugoj državi članici.[224] Ugovor je izrijekom ograničio ovlasti EU-a u pogledu određivanja volumena migracija (broja migranata koji ostvaruju pravo prijama u državu, op.a.) i države su članice u tom području zadržale isključive ovlasti.[225] Važno je napomenuti da je Ugovor uveo čitav niz proceduralnih izmjena u pogledu usvajanja migracijskog zakonodavstva (najznačajnije je uvođenje tzv. *uobičajenog zakonodavnog postupka* prema kojem je za usvajanje nekog akta potrebna kvalificirana većina

---

[220] *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 359, 17.6.2008; *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*, Official Journal C 198 , 12/08/2005 P. 0001 – 0022 i *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Council of the European Union, 17024/09, Brussels, 2.12.2009. Dostupan na: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17024.en09.pdf (pristupljeno 17.4.2012. godine).

[221] *Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens: Action Plan implementing the Stockholm Programme*, Commission Communication, COM (2010) 171, Brussels, 20.04.2010.

[222] Ibid.

[223] Tekst Ugovora dostupan na http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm (pristupljeno 17.4.2012. godine).

[224] Čl. 79. st. 2. *Ugovora iz Lisabona*.

[225] Čl. 79. par. 5. eksplicitno spominje radne migracije: „*Ovaj članak neće imati utjecaja na pravo država članica na određivanje volumena prijema državljana trećih država koji traže zaposlenje, bez obzira da li su zaposleni ili samozaposleni*".

i *suzakonodavna* (eng. *co-legislator*) uloga Europskog parlamenta)),[226] konsolidirao je ovlasti Komisije, proširio nadležnost Suda EU i dao mu mogućnost revidiranja i tumačenja migracijskog prava EU-a, uz dodjeljivanje nove ovlasti testiranja supsidijarnosti i proporcionalnosti nacionalnim parlamentima i Komitetu regija[227] čime je Unija dobila mogućnost intenzivnijih aktivnosti na području reguliranja migracija državljana trećih država.[228] Konačno, ne smijemo izostaviti ni specifičnosti odredbe prijašnjeg čl. 137 Ugovora o EU-u, a trenutnog čl. 153. Ugovora o EU-u o obvezi Unije da podržava i nadopunjava aktivnosti država članica koje se odnose, *inter alia*, "*na uvjete zaposlenja državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju Zajednice"*[229] budući da ta odredba pripada području socijalne politike Unije gdje i dalje vrijedi obveza jednoglasnog usvajanja propisa i konzultacija s parlamentom.

[226] Za razliku od prethodnog postupka reguliranog *Ugovorom iz Nice* i *Ugovorom iz Amsterdama* (u čl. 67. i čl. 66.) u kojem se tražila kvalificirana većina i suodlučivanje Europskog parlamenta pri usvajanju svih propisa u području internih i eksternih graničnih kontrola, određenih aspekata viznog režima, slobode kretanja državljana trećih država i neregularnih migracija, kvalificirana većina i konzultacija s Parlamentom pri usvajanju propisa u području administrativne suradnje i zakonodavstva o zajedničkom formatu viza i zajedničkoj listi država čiji državljani trebaju vize za ulazak u EU, a jednoglasna odluka i konzultacija s Parlamentom pri usvajanju svih mjera koje se tiču zakonitih migracija. Vidi više: Peers, S., *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, European Journal of Migration and Law 10, 2008., str. 219–247.

[227] Carrera et. al, *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, op. cit. (216), str. 6-7.

[228] Peers, S., *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision – Making in the Treaty of Lisbon*, European Journal of Migration and Law 10, 2008, str. 239.

[229] Guild i Peers su u ispitivanju postojanja ovlasti EU-a u pogledu reguliranja ekonomskih migracija zastupali stajalište da su te ovlasti podijeljene između tri pravne osnove: ovlasti iz čl. 40. *Ugovora iz Nice* o reguliranju kretanja radnika među državama članicama (bez restrikcija s obzirom na državljanstvo radnika), ovlasti reguliranja uvjeta zapošljavanja državljana trećih država iz čl. 137.*Ugovora iz Nice* i imigracijskih ovlasti iz čl. 63. *Ugovora iz Nice* (trenutno čl. 79.). Vidi više: Guild, E., Peers, S., *Out of the Ghetto? The Personal Scope of EU Law*, u: Peers, S., Rogers, N., (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, op. cit (196), str. 101–104, citirano prema: Peers, S. *Legislative Update*, ibid. str. 241.

2.4.1.5. Povelja temeljnih prava Europske unije

Usvajanjem pravno obvezujuće *Povelje temeljnih prava Europske unije* na *summitu* u Nici 2000. godine, EU je potvrdila da je zaštita ljudskih prava jedno od temeljnih načela pravnog poretka Unije.[230] *Povelja* svojim odredbama jamči zaštitu i poštivanje temeljnih ljudskih prava iz *EKZLJP-a* i komunitarnog prava Unije, a za našu je temu relevantno da *Povelja* eksplicitno jamči zaštitu prava državljanima trećih država kroz nekoliko odredbi, uz opću primjenu socioekonomskih prava na „sve", a time *mutatis mutandis* i na državljane trećih država. Carrea et al. smatraju da će upravo obvezujuća priroda *Povelje*, zajedno s izglednim pristupanjem Unije *EKZLJP-u* i proširenjem nadležnosti Suda EU, omogućiti učinkovitiji nadzor Suda EU nad provedbom imigracijskog prava Unije i osiguranje usklađenosti imigracijskog prava s pravom zaštite temeljnih ljudskih prava.[231]

U čl. 15. st. 3. *Povelja* propisuje: *„Državljani kojima je dopušteno raditi na teritoriju država članica imaju pravo na jednake radne uvjete kao i građani Unije"*. Tim je člankom potvrđen već spomenuti princip iz *Ugovora o osnivanju EZ-a* o jednakom postupanju u pogledu radnih uvjeta prema radnicima iz trećih zemalja kao i princip iz čl. 19. st. 4. *Europske socijalne povelje*.[232]

Vrlo je značajna odredba *Povelje* o slobodi kretanja i boravka koja uređuje mogućnost stjecanja prava na slobodno kretanje i boravište državljana trećih zemalja koji zakonito borave na području države članice, a u skladu s odredbama Ugovora o osnivanju EZ-a (čl. 45.). *Povelja* u čl. 34. o socijalnoj zaštiti i socijalnoj pomoći određuje da *„svatko tko zakonito boravi i kreće se unutar EU-a ima pravo na socijalnu zaštitu i socijalne povlastice u skladu s pravom Zajednice i nacionalnim pravom i praksom*." *Povelja* također regulira pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća ili Komisije koje, osim državljana Unije, ima i svaka fizička i pravna osoba koja boravi ili ima registriran ured u bilo kojoj državi članici,[233] a

---

[230] Rodin, S., Selanec G., *Povelja ljudskih prava Europske unije*, op. cit. (174). Tekst *Povelje* dostupan na http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (pristupljeno 17. 4. 2012. godine).
[231] Carrera et. al, *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, op. cit. (216), str. 6.
[232] *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 15. Liberté professionnelle et droit de travailler,* EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, lipanj 2006. godine, str. 149.
[233] Čl. 42. *Povelje*.

svaka fizička i pravna osoba koja boravi ili ima registriran ured u bilo kojoj državi članici ima pravo prijaviti Pravobranitelju Unije slučajeve zloupotreba ili nemara tijekom upravnih postupaka institucija ili tijela Zajednice, uz iznimku pravosudnih postupanja Suda EU i Suda prvog stupnja.[234]

Naposljetku, na državljane trećih država primjenjive su i odredbe *Povelje* o ravnopravnosti kojom se propisuje opća zabrana diskriminacije na temelju spola, rase, boje kože, etničkog i društvenog podrijetla, genetskih obilježja, jezika, vjeroispovijedi i uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja, invalidnosti, dobi ili seksualne orijentacije. Halleskov upozorava da taj članak, kao ni čl. 13. *Ugovora o osnivanju Unije iz Nice,*[235] ne zabranjuje diskriminaciju na temelju državljanstva, već, štoviše, *expressis verbis* čl. 21. st. 2. *Povelje* navodi da je ona moguća u skladu s *Ugovorom o osnivanju EU-a*.[236] Nažalost ni prijedlog Europske komisije da se u odredbe *Direktive 2000/48 o provedbi principa jednakog postupanja između osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo*[237] uvrsti zabrana diskriminacije na temelju državljanstva nije bio prihvaćen od strane Vijeća.[238] *Direktiva 2000/43 i Direktiva 2000/78 o uspostavi općenitog okvira za jednako postupanje u zapošljavanju i zanimanju*[239] sadrže iste odredbe da „*ne obuhvaćaju razlike u postupanju koje se temelje na državljanstvu i da nemaju utjecaja na odredbe i uvjete koji se odnose na ulazak i boravak državljana trećih država i osoba bez državljanstva na teritoriju države članice, pristup zapošljavanju i zanimanju i bilo koje drugo postupanje koje može proisteći iz pravnog statusa državljana trećuh država i osoba bez državljanstva o kojima se radi*".[240] Zabrana direktne i indirektne diskriminacije temeljem religije ili uvjerenja, invalidnosti, dobi, seksualne orijentacije, rasnog ili etničkog porijekla i drugih razloga koje direktive propisuju primjenjuje se i na državljane trećih država.

---

[234] Čl. 43. *Povelje*.

[235] *Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version)*, Official Journal C 325 , 24/12/2002 P. 0043 – 0043, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0185. Tekst dostupan na http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (pristupljeno 17.4.2012. godine).

[236] Halleskov, L., *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*, European Journal of Migration and Law 7, 2005., str. 189.

[237] *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026, dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML (pristupljeno 17.4.2012. godine).

[238] Halleskov, L., *The Long-Term Residents Directive*, op. cit. (236), str. 189.

[239] *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, Official Journal L 303 , 02/12/2000 P. 0016 – 0022*2,* dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML (pristupljeno 17.4.2012. godine).

[240] Čl. 2. *Direktive 2000/43* i čl. 2. *Direktive 2000/78*, te čl. 13. *Direktive 2000/43* i čl. 12. *Direktive 2000/78*.

2.4.1.6. Povelja Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika

Iako su odredbe *Povelje zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika* (usvojene 1989. godine)[241] primjenjive samo na radnike koji su državljani Unije, zanimljivo je da je *Povelja* u preambuli istaknula i radna prava radnika iz trećih država:

„S obzirom da je na državama članicama da zajamče radnicima iz država nečlanica i članovima njihovih obitelji koji zakonito borave u državi članici Europske zajednice mogućnost uživanja postupanja - obzirom na životne i radne uvjete - koje je usporedivo s onim koje uživaju radnici državljani države članice o kojoj se radi.“

Međutim u samom tekstu *Povelje* radnici se migranti državljani trećih država ne spominju, tako da zaključujemo da su države članice deklarativno željele naglasiti da se radnici koji su državljani država nečlanica Unije ne bi trebali diskriminirati u pogledu radnih i životnih uvjeta, ali su tu materiju ipak prepustili državama članicama. U trenutku donošenja *Povelje* prava radnika migranta nisu bila regulirana na razini tadašnje Zajednice (sadašnje Unije) i bilo je prerano uključivati njihova prava u zajednički instrument. Tek desetljeće kasnije Unija je započela proces reguliranja jednakosti postupanja među radnicima migrantima i radnicima državljanima na komunitarnoj razini kroz razvijanje zajedničke migracijske politike.

[241] *The Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, usvojena 9. prosinca 1989. godine. Tekst *Povelje* dostupan na http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Conventions%20internationales/Community_Charter_of_the_Fundamental_Social_Rights_of_Workers.pdf (pristupljeno 17.4.2012. godine).

Poglavlje III

3. BIJELA ZONA RADNIH MIGRACIJA U EU – MIGRANTI U REGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU

Razmatranja o specifičnim aspektima migracijske politike Europske unije započet ćemo razmatranjima pravnog okvira i specifičnih izazova regularnih tj. zakonitih radnih migracija. U dijelu rada o povijesnom razvoju radnih migracija detaljnije smo elaborirali o transformaciji država članica Unije od tradicionalno emigracijskih država (država porijekla emigranata) do država destinacije za državljane trećih država uslijed naglog ekonomskog razvoja država članica Unije. Inicijalni privremeni imigracijski programi tzv. *gostujućih radnika* postupno su prerastali u trajne radne migracije državljana trećih država te danas velik udio u stanovništvu Unije čine upravo državljani rođeni izvan teritorija Unije. Demografski izvještaj Europske komisije iz 2010. godine iznosi podatke da je 10%, tj. 50 milijuna stanovništva Unije rođeno u inozemstvu, dok 4% ili 20 milijuna stanovnika Unije čine nedržavljani Unije. Sveukupni broj stanovnika imigracijskog porijekla prelazi trećinu ukupnog broja stanovnika Unije, tj. 150 milijuna osoba (vidi Prilog 2.1 i 2.3).[242] Radne (ali i prisilne) migracije prema EU-u postale su pokretač prirasta stanovništva i premašile su prirodni prirast u EU-27 (statistički podaci na dan 1.1. 2011. pokazuju da je udio migranata u povećanju broja stanovnika od + 2,7 % (na 1000 stanovnika) u odnosu na 2010. godinu iznosio čak +1,7 %, što je rezultiralo neto migracijom od 0.9 milijuna osoba. Prirodni prirast u istom je periodu iznosio +1%, tj. pola milijuna stanovnika.[243] Nažalost takav migracijski prirast još uvijek nije dostatan za ublažavanje negativnih demografskih trendova i za povećanje konkurentnosti na međunarodnim tržištima specijalizirane radne snage što bi imalo izravan i dalekosežan utjecaj na rast i razvoj ekonomije EU-a. U uvodnom dijelu ovog

[242] Podaci *Eurostata* predstavljeni u publikaciji *Eurobarometar EBS 346*, a citirani prema *Demographic Report 2010.*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs, dostupno na http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en (pristupljeno 3.3.2012.).

[243] *EU Demographic Perspectives*, EMN Bulletin, dostupno na http://emn.intrasoft-intl.com/Newsletter/previewNews.do?id=17 (pristupljeno 3.3.2012.) i *Statistics in Focus*, Eurostat, br. 23/2011., dostupno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF (pristupljeno 3.3.2012.)

poglavlja zadržat ćemo se na tim trendovima koji su ključni za sagledavanje i razumijevanje trenutne europske migracijske politike. Istovremeno, svako promišljanje o budućoj migracijskoj politici EU-a mora razmotriti najadekvatnije mjere kojima bi se ublažili *demografski deficiti*, a istovremeno povećali *ekonomski suficiti*.

Statistički podaci Eurostata nedvojbeno ukazuju da se negativni demografski trendovi posljednjih desetljeća neće zaustaviti, uz predviđeni porast broja stanovnika Unije od 501 milijuna 2010. godine do 525 milijuna 2035. godine, da bi od 2060. godine broj stanovnika pao na 517 milijuna. Stanovništvo će Europe sve više stariti uz progresivno povećanje životne dobi stanovnika te će udio stanovnika starijih od 65 godina narasti s 17.4% u 2010. godini na 29.5% u 2060. godini, a udio starijih od 80 godina u istom će razdoblju porasti s 4,6% na 12% od ukupnog broja stanovnika. Konačno, u 2010. godini omjer je osoba u dobi od 15 do 64 na 1 osobu stariju od 65 godina bio 4:1, dok će taj omjer 2060. godine pasti na 2:1.[244] Stručnjaci upozoravaju da migracije mogu samo djelomično ublažiti negativne demografske trendove jer se doseljavaju migranti koji su već odrasli ljudi i koji će se kroz relativno kratko razdoblje pridružiti starijoj, radno nesposobnoj populaciji. Stoga bi prioritet ipak trebalo staviti na mjere usmjerene na povećanje stope fertiliteta. Ukoliko je stopa fertiliteta doseljenih migranata veća od stope fertiliteta državljana, negativni demografski trendovi mogli bi se dodatno ublažiti.[245] Izvještaj Ekspertne grupe Europske komisije istaknuo je da će sve manji broj mladih ljudi završavati škole i fakultete, a broj radno sposobnih stanovnika Unije počet će padati već 2013. godine, dok se u razdoblju od 2007. do 2020. očekuje pad broja radno sposobnih stanovnika u EU-u za oko 6%.[246] *Izvještaj Europskog ekonomskog i socijalnog odbora* istaknuo je da „*demografska situacija (u Europi) ukazuje na mogućnost propasti Lisabonske strategije ukoliko se ne promijeni imigracijska politika Unije, uz potrebu donošenja mjera aktivne*

[244] Ibid.

[245] Više o starenju europske populacije, negativnim demografskim trendovima i povećanju očekivane životne dobi vidjeti u *Statistics in Focus, The greying of the baby boomers, A century-long view of ageing in European populations*, izvještaj sastavio Lanzieri, G., Eurostat, 23/ 2011, dostupan na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF (pristupljeno 3.3.2012.).

[246] *New Skills for New Jobs: Action Now*, A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs prepared for the European Commission, 2010, str. 13, dostupan na: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568&langId=en i http://ec.europa.eu/education/focus/focus2043_en.htm (pristupljeno 3.3.2012.)

politike prijama i visokokvalificiranih i niskokvalificiranih radnika".[247] *Plan za integraciju EU-a* naglasio je da će države EU-a u sve zamjetnijem nedostatku kvalificirane radne snage morati, osim većeg iskorištavanja kapaciteta postojeće domicilne radne snage, posvetiti više pozornosti i uložiti daleko više napora u privlačenju kvalificirane radne snage iz inozemstva kako bi se povećala produktivnost ekonomije EU-a.[248] Plan se pozvao na *Strategiju Europa 2020.* i *Stokholmski program* koji su „*potpuno priznali potencijal koji migracije imaju u izgradnji kompetitivne i održive ekonomije te su oba programa odredila učinkovitu integraciju zakonitih migranata, uz postavljanje principa poštivanja i promoviranja ljudskih prava kao jasan politički cilj*". *Haški je program*, donesen u studenom 2004. godine, prepoznao da će „*zakonite migracije odigrati važnu ulogu u jačanju ekonomije utemeljene na znanju u Europi i u pokretanju ekonomskog razvoja čime će doprinijeti provedbi lisabonske strategije".*[249]

Upravo su privlačenja kvalificirane, „poželjne" radne snage drugi problem s kojim je EU suočena na međunarodnom tržištu visokokvalificirane radne snage. U *Prijedlogu za donošenje Direktive o uvjetima ulaska i boravišta državljana trećih država u svrhu visokokvalificiranog zaposlenja* Europska komisija jasno je naznačila da Uniju kao cjelinu „*visokokvalificirani stručnjaci ne smatraju privlačnom u kontekstu vrlo jake međunarodne konkurencije: primjerice EU je najvažnija destinacija nekvalificiranih i srednjekvalificiranih radnika iz zemalja Maghreba*[250] *(87% migranata), dok 54% visokokvalificiranih radnika iz tih država živi u SAD-u i Kanadi*." Među razlozima neatraktivnosti EU-a u odnosu na SAD i Kanadu istaknuto je 27 različitih nacionalnih režima prijama stranih državljana na teritorij EU-a, nemogućnost jednostavnog kretanja iz jedne države u drugu te dugotrajni i zahtjevni postupci vezani uz reguliranje ulaska, boravišta i rada u državama članicama EU-a.[251]

---

[247] *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, COM(2007) 638, 2007/0229 (CNS), (2009/C 27/24), Official Journal of the European Union, 3.2.2009.

[248] *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC(2011) 957, COM (2011) 455, Brussels, 20.7.2011., str. 2.

[249] Hague Program, op. cit. (220).

[250] Regija sjevernozapadne Afrike koja uključuje Maroko, Alžir, Tunis, Mauritaniju, zapadnu Saharu i Libiju, op.a.

[251] *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, COM (2007) 637, European Commission, SEC (2007) 1382 i SEC (2007) 1403, Brussels, 23.10.2007.

Prijedlog je naglasio da su se već 2007. godine pojedine države članice suočile s nedostatkom kvalificirane radne snage koja nije bila dostupna na njihovim nacionalnim tržištima rada te su sve procjene i analize nedvojbeno ukazivale da će se povećavati potreba za visokokvalificiranom radnom snagom u EU-u. *Izvještaj Ekspertne grupe Europske komisije* predviđa porast potražnje za visokokvalificiranom radnom snagom jer prema predviđanjima i unatoč recesiji od 7 milijuna novih poslova na tržištu EU-a do 2020. godine trećina će radnika morati biti visokokvalificirana. U istom razdoblju udio niskokvalificirane radne snage u ukupnom broju radnika trebao bi pasti za 15%.[252] Izvještaj stoga preporučuje „*proaktivnu imigracijsku politiku, uz privlačenje talentiranih i vještih kao jednoj od mogućih komponenti dugoročnog smanjivanja nedostatka radne snage*"[253]

Europska migracijska mreža (aktivna pod akronimom: EMN, op.a.) iznijela je podatke Svjetskog ekonomskog foruma da će starenje stanovništva i nedostatni obrazovni standardi država sjeverne hemisfere u brojnim zanimanjima uzrokovati „*oskudicu talentiranih*". Tako se procjenjuje da će države zapadne Europe do 2030. godine u cilju održanja ekonomskog razvoja morati osigurati novih 45 milijuna talentiranih i kvalificiranih radnika.[254] Zanimljiv je podatak iz *Izvješća Ekspertne skupine angažirane od strane Europske komisije s ciljem utvrđivanja strategije koja bi pomogla u boljem usklađivanju kvalifikacija i vještina radnika i potreba EU-tržišta rada i određivanju procjena koje će vještine biti krucijalne budućim potrebama tržišta rada* da globalno natjecanje u privlačenju talenata nije samo karakteristično za visokorazvijene zapadne države, već se i na indijskom i kineskom tržištu rada (koja obiluju radnom snagom) javlja potreba za specijaliziranom, visokokvalificiranom radnom snagom koja bi obavljala trenutno deficitarne poslove u proizvodnji, razvoju, istraživanju i upravljanju programima.[255] Stručni izvještaji Europske komisije, provedena istraživanja i statistički podaci ukazuju da EU polako ali sigurno gubi u globalnom natjecanju u privlačenju kvalificiranih i osposobljenih radnika – posebice u područjima u kojima unatoč rastućoj nezaposlenosti državljana EU-a još uvijek vlada nestašica radne snage - u zdravstvenom sektoru, znanosti, istraživanju i razvoju i sektoru sofisticiranih tehnologija – gdje se predviđa

[252] *New Skills for New Jobs*, op. cit. (246), str. 15.
[253] Ibid.
[254] *Satisfying labour demand through migration*, European Parliament, EMN Synthesis Report, Directorate General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011., str. 18., i *Izvještaj o globalnom natjecanju u privlačenju talenata* Svjetskog ekonomskog foruma, dostupan na http://www3.weforum.org/docs/PS_WEF_GlobalTalentRisk_Report_2011.pdf. (pristupljeno 3.3.2012.).
[255] *New Skills for New Jobs: Action Now*, op. cit. (246), str. 14.

da će kvalificirana radna snaga biti dostupna samo na ne-EU tržištima rada.[256] Prepreka je konkurentnosti tržišta rada EU-a u pogledu privlačenja radnih migranata ubrzani razvoj ekonomija azijskih država (među kojima je Kina postala druga najjača ekonomska sila svijeta), Indije i država Latinske Amerike (posebno Brazila) koje posljednjih godina postaju sve atraktivnije visokokvalificiranim migrantima. Osim toga, te države sve više razvijaju imigracijske politike kojima je glavni cilj privlačenje kvalificirane radne snage i investitora iz inozemstva, ali im se događa i tzv. *povratnička migracija* jer novorazvijene ekonomije počinju nuditi dobro plaćena zaposlenja državljanima koji su se obrazovali i radili u EU-u i SAD-u.[257]

Sve veći broj visokokvalificiranih stručnjaka državljana trećih država odlučuje se na radne migracije prema tradicionalno imigracijskim državama kao što su SAD, Kanada i Australija zbog njihova izvrsnog migracijskog zakonodavstva koje migrantima pruža mnoštvo mogućnosti zakonitog boravišta i zaposlenja i jamči daleko širi spektar prava koja radnici migranti uživaju od prava koja se trenutno jamče komunitarnim pravom EU-a i nacionalnim zakonodavstvima država članica.

SAD, Kanada i Australija već desetljećima vode etablirane, besprijekorno organizirane i vrlo popularne programe radnih migracija koji migrantima pružaju mogućnost dobivanja vize i zakonitog ulaska i nastanjenja u državi bez ponude zaposlenja. U ponudi takvih programa prednjače SAD koje imaju nekoliko dostupnih migracijskih programa, od kojih je najpoznatiji *The Diversity Immigrant Visa Program* (hrv. *program imigrantskih viza koje podržavaju etničku raznolikost*, op.a.) kolokvijalno poznatiji kao *Green card program*. Potencijalni migranti natječu se za 50 000 viza koje se godišnje dodjeljuju temeljem internetske prijave. Program je zamišljen kao izbor migranata metodom slučajnog izbora među državljanima zemalja koje imaju nisku stopu imigracija prema SAD-u.[258] Program je iznimno popularan zbog dostupnosti, jednostavnih kriterija prijave (temeljni su uvjeti završeno srednjoškolsko

---

[256] *The Global Approach to Migration and Mobility*, European Commission, COM (2011) 743, Brussels, 18.11.2011., str 2-3.

[257] *Highly Skilled Migrants Seek New Destinations as Global Growth Shifts to Emerging Economies*, objavljeno u prosincu 2011., dostupno na http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=865 (pristupljeno 1. 6. 2012).

[258] Vidi više na http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=2df93a4107083210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=2df93a4107083210VgnVCM100000082ca60aRCRD (pristupljeno 5. 3. 2012.).

obrazovanje, dvije godine radnog iskustva u posljednjih pet godina i osnovno znanje engleskog jezika) i velike promidžbe koja je uložena u njega (tako se, primjerice, program regularno oglašava na svim poznatijim web-stranicama). Zelena karta inicijalno se izdaje na razdoblje od 2 godine, a produžuje se na razdoblje od 10 godina. Migrantima se koji iskoriste taj program po dolasku i nastanjenju u SAD-u nude stručna savjetovanja pri traženju zaposlenja, ali i druga stručna pomoć koja bi im trebala olakšati ulazak na lokalno tržište rada i što učinkovitiju integraciju. Kritičari tog programa zastupaju stav da nadležna američka migracijska tijela ipak izabiru potencijalne migrante na temelju potreba na tržištu rada i da ne možemo govoriti o *metodi lutrijskog izbora*, dok proponenti zastupaju stav da je program izrazito liberalan jer pruža jednake mogućnosti svima i ne favorizira visokoobrazovane radne migracije. Osim programa *Zelene karte*, pristup američkom tržištu rada potencijali migranti imaju i kroz *Program imigracije u svrhu zapošljavanja* koji se sastoji od 5 preferencijalnih skupina. U okviru prve preferencijalne skupine iznimno nadarene osobe ili osobe koje su dobile svjetski priznatu nagradu za svoja postignuća mogu imigrirati u SAD bez ponude zaposlenja. Tu pripadaju dobitnici nacionalno ili međunarodno priznatih nagrada kao što su Pulitzer, Oskar, dobitnici Olimpijske medalje, i sl. te osobe koje mogu dokumentirati svoje iznimne sposobnosti i postignuća u znanosti, umjetnosti, obrazovanju, poslovanju ili sportu.[259] Osim njih, u SAD bez ponude zaposlenja mogu trajno imigrirati i stranci koji pripadaju četvrtoj i petoj preferencijalnoj imigracijskoj skupini (u četvrtoj su tzv. „*specijalni imigranti*"- zaposlenici američkih ambasada u inozemstvu, umirovljeni bivši zaposlenici međunarodnih organizacija, određene kategorije zaposlenika u religioznim organizacijama, maloljetnici stranci koji su pod skrbništvom američkih sudova i otvorena i neodređena kategorija *„drugih slučajeva stranaca"*, dok su u petoj skupini poslovni investitori koji investiraju iznose od pola milijuna do milijun dolara u ciljanom području zapošljavanja i koji osnivaju novo komercijalno poduzeće s planom zapošljavanja najmanje 10 radnika u punom radnom vremenu.[260]

---

[259] Prema podacima U.S Department of Homeland Security, U.S. Citizenship and Immigration Service, dostupnim na http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD&vgnextchannel=17b983453d4a3210VgnVCM100000b92ca60aRCRD (pristupljeno 5. 3. 2012.).

[260] Vidi više na http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=cdfd2f8b69583210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=cdfd2f8b69583210VgnVCM100000082ca60aRCRD (pristupljeno 5. 3. 2012.).

Australija ima etablirani migracijski program vrlo sličan američkim preferencijalnim skupinama pod nazivom *SkillSelect* koji se sastoji od više kategorija od kojih *Skilled Independent Program* i tri programa koja poslovnim ljudima zainteresiranima za investiranje u Australiji omogućavaju slobodan ulazak na australsko tržište rada bez ponude zaposlenja. U okviru *Skilled Independent* programa zainteresirani migranti podnose prijave koje se potom boduju na temelju zanimanja podnositelja (koje mora biti obuhvaćeno državnom službenom listom zanimanja), relevantnih vještina, znanja i radnog iskustva, dobi (migrant mora biti mlađi od 50 godina) i znanja engleskog jezika. Ukoliko migrant ostvari neophodan broj bodova, dodjeljuje mu se imigrantska viza koja mu omogućuje zakonit boravak na teritoriju Australije i ulazak na tržište rada.[261]

Kanadski program pod nazivom *Federal Skilled Worker Program* (FSW) također je utemeljen na principu bodovanja obrazovanja, radnog iskustva, znanja jezika, dobi, bračnog statusa, moguće ponude zaposlenja i procijenjene mogućnosti integracije. Ponuda se zaposlenja pri selekciji bodovala, ali nije bila od presudne važnosti u konačnoj odluci te je najveći broj migranta tek po stalnom nastanjenju u Kanadi započinjao traženje zaposlenja na lokalnom tržištu rada. Program je trenutno u fazi promjena i prilagodbi trenutnim potrebama kanadskog tržišta rada jer je prethodni FSW-program dodjeljivao velik broj bodova visokoobrazovanim migrantima, dovodeći time obučene i radno iskusne radnike migrante bez formalnog obrazovanja (ali s adekvatnim znanjem kanadskih službenih jezika) u nepovoljniji položaj. U konačnici je kanadsko tržište radne snage zabilježilo manjak srednjekvalificiranih stručnjaka - samo 3% ih je ulazilo na kanadsko tržište rada u sklopu FSW-programa.[262]

Iz gore navedenih primjera razvidno je da EU mora povećati svoju konkurentnost na svjetskim tržištima rada kroz razvijanje pravnog okvira koji bi zajamčio stjecanje i uživanje istovrsnih ili barem približnih prava koja uživaju radni migranti uspješnih svjetskih migracijskih država destinacija radnih migracija. Europsko migracijsko zakonodavstvo u svojoj je kratkoj povijesti, od usvajanja Amsterdamskog ugovora 1999. godine kojim je nadležnost reguliranja ulaska, boravišta i rada državljana trećih država na teritorij EU-a

[261] Prema podacima australskog Ministarstva vanjskih poslova, Odjela za imigracije i državljanstvo (Department for Immigration and Citizenship), dostupno na http://www.immi.gov.au/skilled/general-skilled-migration/points-test.htm (pristupljeno 5. 3. 2012.).

[262] Prema podacima kanadske službe za državljane i imigraciju (Citizen and Immigration Canada) dostupnim na http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp (pristupljeno 5. 3. 2012.).

prenesena na Uniju čime je postala tzv. *zajednička nadležnost Unije*, već pokazalo trendove *„pravne fragmentiranosti, disperzije i nekoherentnosti“,*[263] što je imalo negativne implikacije na konkurentnost EU-a na međunarodnom tržištu radne snage. Uz to, Europska je komisija u *Prijedlogu za donošenje Direktive Vijeća o jedinstvenom postupku za objedinjenu dozvolu boravišta i rada državljana trećih država na teritoriju država članica i o zajedničkim pravima za državljane trećih država koji zakonito boravke u državama članicama* zaključila da je do 2007. godine (kada je prijedlog upućen) u EU-u postojao *jaz u pravima* između radnika državljana trećih država i domaćih državljana u pogledu radnih prava i to prvenstveno radnih uvjeta, plaća, pristupa profesionalnom usavršavanju te pravima koja proizlaze iz socijalnog osiguranja.[264] Unatoč intenzivnim naporima Komisije usmjerenih prema pokušaju stvaranja pravnog okvira komunitarnog prava kojim se jamči jednakost migranata s državljanima EU-a, brojna su ključna pitanja radnih migracija još uvijek neregulirana, a jedan je od najvećih problema da migracijsko zakonodavstvo EU-a ne pruža mogućnost pristupa tržištu rada EU-a i zakonitog ulaska na teritorij migrantima EU-a koji nemaju osiguran posao, već samo postavlja pravni okvir migracijskog statusa i pokušava olakšati administrativne postupke reguliranja boravišnog i radnopravnog statusa.

Slijedom gore navedenog u ovom ćemo poglavlju pokušati istražiti razloge prilično nedorečene zajedničke migracijske politike Europske unije kroz analizu pravnog okvira zakonitih migracija. Pokušat ćemo ukazati na glavne pravne zapreke s kojima se radnici migranti susreću u *zajedničkom migracijskom prostoru* EU-a, a koje u krajnjem slučaju mogu rezultirati i odustajanjem radnika od migracije i zaposlenja u EU-u. Iako tematski nije blisko povezano s naslovom rada, smatramo da je u pogledu prava zajamčenih *EKZLJP-om* i drugim međunarodnim normativnim instrumentima bitno postaviti temeljne smjernice prava koje uživaju obitelji migranata, a kratko ćemo dotaknuti i prava iz zdravstvenog osiguranja i socijalna prava.

---

[263] Carrera, S. et. al. *Labour Immigration Policy in the EU: a Renewed Agenda for Europe 2020*, op.cit. (216), str. 3.

[264] *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State,* European Commission, COM (2007) 638, 2007/0229 (CNS), Brussels, 23.10.2007.

3.1. PRAVO NA SLOBODU KRETANJA RADNIKA MIGRANATA I BORAVIŠNI STATUS U DRŽAVAMA ČLANICAMA UNIJE

3.1.1. Pravo na slobodu kretanja

Pravo na slobodu kretanja jedno je od temeljnih ljudskih prava koje u okvirima radnih migracija ima posebno značenje. Sloboda kretanja radnika nužnost je globalizacije koja zahtijeva povećanu i najčešće internacionalnu mobilnost radnika. U kontekstu radnih migracija na teritoriju u Europske unije pravo na slobodu kretanja ima dualističku prirodu jer ga možemo analizirati s aspekta prava pristupa, tj. prijelaza vanjskih granica EU-a i ulaska na teritorij Unije kao i s aspekta stupnja slobode kretanja radnika migranata unutar granica EU-a, tj. među državama članicama.

Iako De Wenden ističe da su *„granice mobilnosti ujedno i granice demokracije i ljudskih prava"* te da je *„pravo na mobilnost dio univerzalističkih i individualističkih vrijednosti svih državljana svijeta i kao takve te vrijednosti se ne bi smjele negirati ograničavanjem temeljne mobilnosti državljana bilo koje države,"*[265] pravo na međunarodnu mobilnost normativno je iznimno ograničeno. Već je *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* u čl. 13, st. 2. ograničila slobodu kretanja odredbom da *"svatko ima pravo napustiti bilo koju zemlju uključujući i njegovu vlastitu i vratiti se u svoju vlastitu zemlju"*. Nakon usvajanja *Deklaracije* i drugi međunarodni normativni akti, među kojima su najznačajniji čl. 12. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i čl. 2. *Četvrtog protokola EKZLJP-a*, pravo na slobodu kretanja poistovjetili su sa slobodom napuštanja strane države, dok je sloboda ulaska u stranu državu prepuštena nacionalnim zakonodavnim normama.[266] Stoga teoretičari migracija to pravo nazivaju *nekompletnim* jer je samo pravo na emigraciju priznato kao temeljno ljudsko pravo, dok pravo na imigraciju, zbog poštivanja načela teritorijalnog

[265] De Wenden, C., *The frontiers of mobility*, str. 61., u Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Migration without Borders, Essays on the Free Movement of People*, op. cit. (196).

[266] Europski je sud za ljudska prava u presudi Bankovic povrdio princip međunarodnog prava o teritorijalnosti jurisdisdikcijskih ovlasti državâ. Predmet *Bankovic and Others v. Belgium and Others*, odluka donesena 12.12. 2001., br. 52207/99, par. 59., ESLJP, dostupna na http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":["bankovic"],"documentcollectionid":["JUDGMENTS","COMMUNICATEDCASES","CLIN","ADVISORYOPINIONS","REPORTS","RESOLUTIONS"],"itemid":["001-22099"]} (pristupljeno 12. 4. 2012.).

suvereniteta nad migracijskom politikom, nije međunarodno priznato.[267] Temeljna kontradikcija između ideje da se emigracija smatra pitanjem ljudskih prava, dok se imigracija smatra pitanjem nacionalnog suvereniteta, može ukazivati i na to da se *imigracija i emigracija smatraju moralno asimetričnima.*[268] Pravo na emigraciju smatra se temeljnim ljudskim pravom jer *inter alia* daje državljanima mogućnost napuštanja zemlje u kojoj vlada autoritativni režim, nasilje ili ratno stanje, a jedina obveza prijama stranih državljana koju sve države svijeta po međunarodnom pravu imaju jest pravo na primanje tražitelja azila na svoj teritorij (prema *non-refoulement* principu prema kojem se izbjeglice ne smije vraćati na teritorij država porijekla ukoliko uvjeti u tim zemljama nisu dovoljno sigurni po njihov život). Nameće se zaključak da su i *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* i drugi pravni akti zapravo zastali na pola puta u svom priznanju prava na slobodu kretanja.[269] Pojedini autori podsjećaju da je u prošlosti samo elitna manjina, tj. "*bogatiji, bolje informirani i oni s boljim kontaktima uspijevali slobodno i zakonito cirkulirati"* i uživati povlastice zakonitog ulaska i boravišta u državi prema svom osobnom izboru.[270] U recentnijoj su povijesti, zbog pojeftinjenja međunarodnog transporta, migracijska kretanja pojednostavljena, postavši dostupna svim društvenim slojevima migranata, a među tim „*poželjnim"* kategorijama radnih migranata (najčešće su u toj kategoriji visokoobrazovani stručnjaci s poliglotskim sposobnostima i vrhunskim radnim iskustvom) uživaju veliki stupanj slobode kretanja u smislu izbora države u koju će imigrirati u svrhu zaposlenja ukoliko se zapošljavaju na poslovima koji odgovaraju njihovim kvalifikacijama. Visokokvalificirani stručnjaci koji prihvaćaju manualne poslove na kojima njihove kvalifikacije nisu relevantne suočavaju se s ograničenom i višestruko uvjetovanom slobodom kretanja. Ograničenja se očituju prvenstveno u limitiranim mogućnostima međunarodnih migracija, vizni režimi postavljaju stroge i često nepremostive administrativne prepreke (npr. osigurano zaposlenje, osiguran smještaj, uvjet posjedovanja određene svote novca na bankovnom računu i sl.), uskraćena im je ili ograničena mogućnost međunarodne mobilnosti, a velik broj radnika migranata *neelitne kategorije radnih migranata* nalazi se i u nereguliranom boravišnom statusu u državi

[267] Više vidi: De Wenden, C., *The frontiers of mobility;* Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Introduction: the migration without borders scenario*, str. 8-9. i Ghosh, B., *Managing Migration: Towards the Missing Regime?*, svi članci u: Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Migration without Borders*, op. cit. (196).
[268] Weiner, M., Ethics, *National Suverenity and Control of Immigration*, International Migration Review, Vol. 30, No. 1, str. 171-97., 1996., i Walcer, M., *Spheres of Justice Defence of Pluralism and Equality*, Oxford, Robertson, 1983., citirano prema: Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Migration without Borders*, ibid. str. 8.
[269] Ibid, str. 8 - 9.
[270] De Wenden, C., *The frontiers of mobility*, str. 60 -61., u ibid.

zaposlenja što potom uvjetuje i nezakonito zaposlenje u neformalnom sektoru zapošljavanja, a što, pak, kumulativno za posljedicu ima ograničenja osnovne slobode kretanja čak i unutar grada u kojem žive.[271] Mobilnost se tako čini kao neravnomjerno raspoređena privilegija među ljudskim bićima. Osim podjele prema stupnju obrazovanja, postoje i brojni drugi kriteriji o kojima ovisi uživanje prava na slobodno kretanje. Tako, primjerice, državljani razvijenih, bogatijih država imaju povlasticu bezviznog putovanja ili minimalno ograničene mobilnosti, dok sudjelovanje u radnim migracijama državljana manje razvijenih država svijeta ovisi o ispunjavanju uvjeta strogih i nerijetko diskriminatornih viznih režima. Državljanstvo time postaje privilegija koja se stječe rođenjem, a koju je vrlo teško opravdati u smislu prava na slobodu kretanja.[272] Neki teoretičari došli su do zaključka, s kojim se slažemo, da države zapravo potpuno legalno i ne dovodeći u pitanje moralnost takvog pristupa biraju „*poželjne*" kategorije migranata na štetu „*nepoželjnih*". Pravo država destinacije na takav izbor rijetko se kada propituje, a linija između preferencijalnog tretmana i diskriminacije s moralne točke gledišta može biti vrlo tanka i može se olako prekoračiti.[273] Zanimljivo je da u takvom sustavu međunarodnih migracija restrikcije vezane za ograničavanje slobode ulaska u razvijene države svijeta nisu zaustavile migraciju, već su migracijske pokrete samo preusmjerile prema neregularnim, tj. nezakonitim migracijskim kanalima, a liberalne se demokracije „*ne mogu dugoročno oslanjati na vrlo restriktivne režime ulaska na teritorij njihovih država jer prolongiranjem tih restrikcija riskiraju duboku eroziju temeljnih prava i vrijednosti na kojima su izgrađene*". [274] Postavlja se pitanje koliko je realno očekivati da bi otvorene granice i uvođenje sustava *migracija bez granica* dovelo do nekontroliranog priljeva migranata iz siromašnijih država jer je kroz povijest već viđeno da pravno neregulirane migracije nisu dovodile do kaotičnih situacija i odvijale su se bez ikakvih poteškoća. U slučaju EU-a pokazalo se da je strah od nekontroliranih migracija koji su iskazivale „*stare članice EU-a*" kod prijama novih članica bio prilično neopravdan i da se ni u jednom valu

[271] Više vidi u: Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124).
[272] Carens, J. H., *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*, The Review of Politics, Vol. 49, No. 2, str. 251-73, 1987., citirano prema: Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Introduction: the migration without borders scenario*, op. cit. (196), str. 9.
[273] Weiner, M., *Ethics National Suverenity and Control of Immigration*, citiran prema: Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Migration without Borders*, ibid. str. 9. Aspekti su moralnosti privremenih radnih migracija iznimno zanimljiva tema, a za temeljne odrednice vidi u Ciupijus, Z., *Ethical Pitfalls of Temporary Labour Migration: A Critical Review of Issues*, Journal of Businness Ethics 97, 2010., str. 9–18.
[274] Ghosh, B., *Managing Migration: Towards the Missing Regime?*, u Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Migration without Borders*, ibid. str. 98.

proširenja nije dogodio velik priljev migranata[275]. Ne treba zabraviti da unatoč porastu svjetskih migracija još uvijek samo otprilike 3% populacije migrira.[276] U tom smislu potrebno je imati na umu „*da se može pretpostaviti da osim ako osoba traži avanturu ili želi vidjeti svijet, ljudi najčešće ne napuštaju svoj dom i svoju zemlju bez nekog vrlo jakog razloga*“.[277] Znanstvenici su u pokušaju pronalaska najučinkovitijeg modela migracija razvili čitave teorije o tome bi li migracije mogle biti „*migracije bez granica*“, odnosno kakve bi bile implikacije potpuno neograničene slobode kretanja radnika među svim državama svijeta na sličan način kako je to zakonodavno regulirano i omogućeno na teritoriju EU-a za državljane Unije.[278]

U kontekstu migracijskog prava EU-a postoje različiti stupnjevi *interne mobilnosti* i slobode kretanja na teritoriju EU-a. Najveći stupanj slobode kretanja uživaju državljani EU-a, dok državljani trećih država uživaju najniži stupanj slobode kretanja. Između tih dviju kategorija postoje brojne druge kategorije državljana trećih država koje uživaju pravo na slobodu kretanja, kao što su, primjerice, bračni drugovi državljana EU-a ili osobe koje uživaju diplomatski status i sl.[279] *Konvencija o provedbi schengenskog sporazuma* (dalje:

---

[275] Kunz, J., Leinonen, M., *Europe without borders: rhetoric, reality or Utopia*?, str. 137., u ibid.

[276] De Wenden, C., *The frontiers of mobility*, str. 56.- 57., u ibid.

[277] Izjava Visokog povjerenika za izbjeglice (UNHCR-a) objavljena u *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, UNHCR, Geneva, Switzerland, HCR/IP/4/ENG/ref, 1979., citirano prema Pecoud, A., Guchteneirede, P., *Migration Without Borders*, ibid. str. 9.

[278] Rodrig iznosi analizu prema kojoj bi potencijalna dobit otvorenosti migracija mogla biti jako značajna i otprilike 25 puta veća od dobiti koja se ostvaruje liberalizacijom kretanja kapitala i roba zbog velike razlike u plaćama između kvalificiranih radnika razvijenih država i država u razvoju. Prema njegovim procjenama čak i minorno ublažavanje ograničenja slobode kretanja radnika u obliku privremene odluke o dopuštanju rada radnicima iz siromašnijih država (koji ne bi predstavljali više od 3% stanovništva zemlje zaposlenja) godišnje bi mogla rezultirati u dobiti od preko 200 milijardi dolara za zemlje u razvoju. Negativne implikacije slobodnog kretanja radnika bile bi masovni odljev kvalificirane radne snage iz siromašnijih prema bogatijim zemljama, a odljev ljudskog kapitala i kvalificirane radne snage ima tendenciju smanjivanja plaća nekvalificirane radne snage i pogoršanje životnog standarda državljana država porijekla. Neograničena bi sloboda kretanja radnika tako mogla dovesti do daljnje polarizacije društva i država i pogoršanja siromaštva u zemljama porijekla čime bi se znatno poremetila stabilnost država porijekla. Priljev bi nekvalificirane radne snage na tržištima rada država zaposlenja mogao dovesti do pada prosječnih plaća lokalnih radnika, što bi doprinijelo razvoju tenzija na lokalnom tržištu rada između imigranata i lokalne populacije koje bi mogle rezultirati segmentacijom na tržištu rada. Negativne posljedice neekomske prirode očitovale bi se u preopterećenoj infrastrukturi i javnim uslugama zemlje zaposlenja zbog masovnog priljeva stranaca. Rodrig, D., *Feasible Globalisation*, Weinstein, M., (Ed.), *Globalization: What's New*?, New York, Columbia University Press, str. 96-213., citirano prema Ghosh, B., *Managing Migration*, u *Migration Without Borders*, op. cit. (196), str. 101.
Koncept migracija bez granica otvara i jedan čitav diskurs razmatranja vezanih za solidarnost kao temeljni princip nacionalnih sustava socijalne zaštite jer bi velik broj državljana siromašnijih država samim činom ulaska na teritorij članica EU-a ispunjavao kriterije za ostvarivanje socijalnih prava čime bi državljani razvijenijih država osjećali da su solidarnost i jednakost kao temeljni principi nacionalnih sustava socijalnih davanja narušeni jer im uživatelji nisu doprinosili. Vidjeti više o otvorenim granicama i socijalnim državama u Entzinger, H., *Open Borders and the Welfare State,* str. 119 -134. u *Migration Without Borders*, ibid.

[279] Boeles, et. al., *European Migration Law*, op. cit. (178), str. 117.

Schengenska konvencija) temeljni je pravni instrument kojim se propisuje pravo slobode kretanja radnika migranata (ali i svih drugih stranaca koji prelaze vanjske granice Unije).[280]

Člankom 18. *Schengenske konvencije* države članice zadržavaju ovlasti utvrđivanja uvjeta za izdavanje viza za dugotrajan boravak na njihovu teritoriju. Prema inicijalnoj odredbi čl. 18. *Schengenske konvencije* o internoj slobodi kretanja državljana trećih država koji su boravili u EU-u temeljem dugotrajne vize (jedan od oblika privremenog boravišta koji traje dulje od tri mjeseca) samo je postojalo „*pravo tranzita kroz teritorije drugih država članica kako bi se došlo do teritorija države koja je inicijalno izdala vizu osim kada te osobe ne ispunjavaju uvjete ulaska u (drugu) državu članicu i osim kada je protiv njih izdana mjera upozorenja (u sigurnosnom sustavu)"*, ali ne i putovanja u drugu državu članicu u svrhu posla, sudjelovanja na konferenciji, posjete i sl.[281] Budući da je tako formulirano pravo migranata značajno ograničavalo mogućnosti kretanja migranata i predstavljalo problem u njihovu obavljanju poslova koji su i bili razlogom migracija u EU, 2010. godine usvojena je *Uredba o dopuni odredbe Schengenske konvencije* prema kojoj su strancima nositeljima tzv. „D-vize" (vize za dugotrajni boravak, op.a.) dodijeljena jednaka prava u pogledu intraslobode kretanja EU-a koja su imali državljani trećih država s pravom boravišta, što podrazumijeva pravo na slobodno kretanje u razdoblju do 3 mjeseca unutar bilo kojeg šestomjesečnog razdoblja na teritoriju drugih država članica Schengenskog sporazuma.[282]

Na radnike državljane trećih država koji borave na teritoriju Unije kraće od tri mjeseca primjenjuju se čl. 19. i 20. *Schengenske konvencije* prema kojima svi državljani trećih država koji su zakonito ušli na teritorij EU temeljem kratkotrajne vize imaju pravo na „*slobodno kretanje u zajedničkom kontinentalnom teritoriju EU-a* (s izuzetkom Irske i Velike Britanije

---

[280] *The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders,* Official Journal L 239 , 22/09/2000 P. 0019 – 0062, dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML (pristupljeno 12.4.2012.).

[281] *Free movement of third country nationals with a long stay visa within the Schengen area*, Council of the European Union, 7803/10 (Presse 71), Brussels, 22.03. 2010., dostupno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113463.pdf (pristupljeno 12.4.2012.).

[282] *Regulation 7392/10 of the European Parliament and of the Council amending the convention implementing the Schengen agreement and regulation* (*EC No 562/2006) as regards movement of persons with long-stay visas,* Brussels, 15.3.2010., dostupno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st07/st07392.en10.pdf (pristupljeno 12.4.2012.).

koje ne sudjeluju u schengenskom prostoru) *i na teritoriju druge države članice, tijekom razdoblja valjanosti izdane vize"* (čl.19. st.1.). Državljani trećih država koji su izuzeti od viznog režima EU-a uživaju pravo na slobodno kretanje *„maksimalno tri mjeseca od datuma ulaska na teritorij unutar razdoblja od šest mjeseci*" (čl. 20. st 1.).

Nasuprot privremenim radnicima državljani trećih država s boravišnom dozvolom u jednoj od država članica ostvaruju pravo na tromjesečno slobodno kretanje (temeljem boravišne dozvole i valjane putne isprave) u drugim državama članicama *Schengenskog sporazuma* (čl. 21.st.1). *Konvencijom* im se jamči kratkoročno pravo boravišta u državi koja im nije primarno zakonski dopustila boravak, nakon čega se moraju vratiti u državu koja im je izdala boravišnu dozvolu i upravo je to razlog zbog čega se to pravo naziva „*pravom cirkuliranja*". Državljani trećih država obvezni su registrirati svoj boravak u drugoj državi članici koja može donijeti odluku o njihovu protjerivanju sa svog teritorija ako ne ispunjavaju određene uvjete ili ako uvjeti koje su prije ispunjavali prestanu trajati.[283] Pravo državljana trećih država na boravak dulji od tri mjeseca (osim ako im je to pravo dodijeljeno temeljem obiteljske veze s državljaninom EU-a, ako su zaposlenici nekog od poduzeća registriranog na teritoriju EU-a ili ako njihov posao podrazumijeva prekograničnu suradnju) može se izvesti samo iz sekundarnog zakonodavstva koje je usvojeno prema čl. 63. Ugovora o Europskoj Uniji.[284] Od tog su pravila jedino izuzeti državljani trećih država koji su ostvarili status dugotrajnih rezidenata prema odredbama *Direktive o dugotrajnim rezidentima 2003/109* zakonitim boravkom na teritoriju države članice u razdoblju duljem od pet godina.[285] Pravo na slobodu kretanja dugotrajnih rezidenata svojevrsna je povijesna prekretnica u migracijskom režimu EU-a koja je *de iure* označila početak normiranja interne slobode kretanja EU-a (unutar Unije) državljana trećih država.

Osim dugotrajnih rezidenata, relativno liberalan režim slobode kretanja imaju visokokvalificirani radnici nositelji plave iskaznice i članovi njihovih obitelji koji se nakon osamnaest mjeseci zakonitog boravka u državi članici, koja im je izdala plavu iskaznicu, imaju pravo preseliti u drugu državu članicu u svrhu visokokvalificiranog zaposlenja.[286]

---

[283] Čl. 22-23. *Schengenske konvencije*.
[284] Boeles et. al., *European Migration Law,* op.cit. (178), str. 137.
[285] Ibid.
[286] Ibid.

Znanstveni istraživači primljeni na teritorij države članice prema čl. 13. *Direktive 2005/71/EC* uživaju uvjetovano pravo na mobilnost koje obuhvaća pravo obavljanja dijela svog istraživanja u drugoj državi članici u razdoblju kraćem od tri mjeseca. U tom slučaju kratkoročnog boravka, status istraživača regulira se ugovorom o ugošćavanju (eng. „*hosting agreement*“) zaključenim u prvoj državi članici, uz uvjet da istraživač posjeduje dostatna financijska sredstava za uzdržavanje u drugoj državi članici i da ga se ne smatra prijetnjom nacionalnom poretku, državnoj sigurnosti ili javnom zdravlju prema nacionalnim zakonima druge države članice.[287] U slučaju provođenja istraživanja u drugoj državi članici u periodu duljem od tri mjeseca, druga država može zahtijevati novi ugovor o ugošćavanju, a prema kriterijima koji su utvrđeni za status gostujućeg istraživača (tj. uzimajući u obzir relevantnost projekta, dostatna financijska sredstva za obavljanje projekta i uzdržavanje istraživača, zdravstveno osiguranje, uz reguliranje pravnog statusa i radnih uvjeta istraživača).

Nositelji jedinstvene boravišne dozvole prema odredbama *Direktive 2011/98/EC* ne uživaju pravo na slobodu kretanja među državama članicama kao ni pravo na nastanjenje na teritoriju države članice koja nije odobrila inicijalnu jedinstvenu dozvolu. Prema *Prijedlogu Direktive o uvjetima ulaska i boravišta državljana trećih država u svrhu sezonskog zapošljavanja* sezonski bi radnici imali samo pravo ulaska i boravišta na teritoriju države članice koja je izdala dozvolu te, u skladu s nacionalnim zakonima, pravo slobodnog pristupa cjelokupnom teritoriju države članice. Prijedlog uopće ne spominje mogućnost kretanja na teritorij druge države članice te pretpostavljamo da će stupanj slobode kretanja sezonskih radnika biti

[287] Prema *Izvještaju o provedbi Direktive 2005/71/EC* iz 2011. godine, samo je 17 država članica inkorporiralo odredbe o mobilnosti istraživača u svoja nacionalna zakonodavstva, dok u drugim državama članicama nije izrijekom regulirano to pravo što Komisija smatra kršenjem odredbi *Direktive* jer može dovesti do pravne nesigurnosti, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2005/71/EC on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research*, COM 2011, 901 Brussels, 20.12. 2011., str. 8., dostupan na http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/1_EN_ACT_part1_v6[1].pdf i http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/20_december_report_from_the_commission_tot_the_council_and_the_european_parliament.pdf (pristupljeno 12. 4. 2012.).

izjednačen sa slobodom kretanja svih drugih državljana trećih država koji nisu stekli migracijski status prema zajedničkom migracijskom zakonodavstvu EU-a.[288]

Ukidanje formalnih graničnih prijelaza među državama članicama EU-a u značajnoj je mjeri otežalo kontrole prekograničnih kretanja osoba, a države članice dodatno su postale zainteresirane za migracijske politike drugih država članica jer države s fleksibilnijim i liberalnijim migracijskim režimima mogu doprinijeti zakonitom ulasku državljanina treće države koji prema pozitivnopravnim propisima te države članice ne bi ostvarivao pravo na zakonito boravište.[289] Boeles et al. podsjećaju da su upravo države članice i prihvatile harmonizaciju nacionalnih migracijskih režima i ujednačavanja imigracijskih standarda kako bi što uspješnije spriječile i ublažile moguće negativne posljedice sekundarnih migracija unutar teritorija EU-a.[290]

ESLJP i Sud EU dijele stav o neuplitanju u formuliranje prava na slobodu kretanja državljana trećih država na teritoriju EU-a.[291] ESLJP je u dosadašnjoj sudskoj praksi bio vrlo pažljiv kako njegove presude ne bi ugrozile prerogative nacionalnih prava na suverenitet u pogledu migracijskih ovlasti te nije ni ulazio u razmatranja pitanja koja se tiču imigracijskih odluka država članica, već se u tumačenju *EKZLJP-a* zadržao na određenim elementima slobode kretanja, kao što je pravo na slobodu kretanja unutar vlastite zemlje, pravo na ulazak u svoju vlastitu zemlju i sl.. Indikativno je da je ESLJP u presudi *Bonger v. The Netherlands* donesenoj 15. rujna 2005. godine eksplicitno zauzeo stav da čl 3. *EKZLJP-a* ne jamči pravo na boravišnu dozvolu, a prilično bogatom sudskom praksom ESLJP-a formulirani su standardi pravne zaštite u pogledu slobode kretanja s ciljem omogućavanja uživanje prava na jedinstvo obitelji migranata (odnosno ostvarenje prava zakonitog boravka nakon razdoblja nezakonitog boravka u zemlji).[292]

---

[288] Čl. 15. Prijedloga. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment*, European Commission, Brussels, COM(2010) 379, 2010/0210 (COD), 13.7.2010. Dostupan na http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0379/COM_COM(2010)0379_EN.pdf (pristupljeno 12.4.2012.).
[289] Boeles et. al., *European Migration Law,* op.cit. (178), str. 138.
[290] Ibid.
[291] Ibid, str. 139.
[292] Br. 10154/04. U predmetima *Sen v The Netherlands*, br. 31465/96, 21. prosinca 2001., *Tuquabo-Tekle A.O. v The Netherlands*, br. 60665/00 od 1. prosinca 2005., *Rodrigues Da Silva and Hoogkamer v The Netherlands*, br. 50435/99 od 31. siječnja 2006. Vidi više: Boeles et al., *European Migration Law*, Ibid. str. 128-1129.

Kao zaključak razmatranja aspekata slobode kretanja radnika migranata državljana trećih država u EU-u, možemo utvrditi da je vrlo teško govoriti o pravu na slobodno kretanje. Umjesto toga podupiremo tezu o ograničenoj slobodi kretanja radnika migranata u EU koja je uvelike uvjetovana njihovim državljanstvom (radnici migranti koji su državljani država s kojima je EU potpisala Ugovore o stabilizaciji i pridruživanju i radnici migranti koji imaju tursko državljanstvo uživaju posve drukčija prava od ostalih radnika migranata u svim aspektima radnih migracija, a time i u pogledu prava na slobodu kretanja) i radnopravnim statusom (visokokvalificirani radnici uživaju veću slobodu kretanja od svojih niže obrazovanih kolega, radnici na privremenim ili sezonskim poslovima uživaju manju slobodu kretanja od radnika koji su zaposleni na neodređeno vrijeme) i boravišnim statusom (dugotrajni rezidenti imaju veću slobodu kretanja od ostalih migranata). Unija zbog razlika u nacionalnim zakonodavstvima vezanim uz uvjete prijama stranih državljana još uvijek nije liberalizirala internu slobodu kretanja radnika, što ima velike reperkusije na odluke migranata o radnim migracijama prema EU-u.

3.1.2. Boravišni status u državama članicama

Države članice Unije nemaju harmonizirane pravne okvire u pogledu uvjeta za stjecanje boravišnog i radnog statusa radnika državljana trećih država mada je upravo pravo na stalnost boravka na teritoriju države zaposlenja jedno od ključnih pitanja uspješne integracije radnika migranata. U tom smislu podržavamo Groenendijka koji tvrdi da siguran boravišni status koji nitko ne dovodi u pitanje uz jednako postupanje potiče integraciju imigranata u društvo države zaposlenja.[293] Stoga su brojni međunarodni pravni instrumenti migrantima državljanima trećih država zajamčili pravo na trajno boravište (uz pravo na pristup lokalnom tržištu rada), među kojima su najznačajnije *Konvencija o (poslovnom) nastanu* Vijeća Europe, MOR-ova *Konvencija o migracijama u svrhu zapošljavanja*, *MKZPRM* i *Preporuka Vijeća Europe o sigurnosti boravišta dugotrajnih migranata*.

Konvencija Vijeća Europe o (poslovnom) nastanu već je 1955. godine odredila dužnost država članica na „*omogućavanje produženog ili trajnog boravišta državljana drugih država članica onoliko koliko je to moguće u skladu s ekonomskim i socijalnim uvjetima*“ (čl. 2.) te je propisala pravo na obavljanje plaćenog zaposlenja za radnike migrante koji su zakonito bili zaposleni na teritoriju države zaposlenja u kontinuiranom razdoblju od 5 godina, koji su zakonito i kontinuirano boravili na teritoriju strane države u razdoblju od 10 godina ili su bili primljeni na teritorij određene države temeljem stalnog boravišta. Države članice imaju pravo neprihvaćanja jednog ili dvaju od gore navedenih kriterija ili produženje uvjeta kontinuiranog boravišta na deset godina (čl.12.), uz pravo države članice na postavljanje ograničenja vezanog za obavljanja javnih funkcija ili zanimanja vezanih uz nacionalnu sigurnost ili obranu kroz postavljanje uvjeta državljanstva kao i pravo na postavljanje posebnih uvjeta za obavljanje tih poslova od strane stranaca (čl. 13). *Konvencija* u čl. 3 štiti dugotrajne migrante od protjerivanja (uz razliku između migranata koji su boravili 2 godine na teritoriju države i

[293] Groenendijk, K. *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, European Journal of Migration and Law 6, 2004., str. 113 -115.

onih koji su boravili 10 godina).[294] Deset država članica Vijeća Europe je ratificiralo je tu *Konvenciju*.[295]

Prema čl. 8. *Konvencije br. 97 (o migracijama u svrhu zapošljavanja)* migrantima (i njihovim obiteljima) koji su na teritoriju države zaposlenja boravili dulje od 5 godina mora se osigurati trajno boravište i zaštiti ih od deportacije ukoliko nisu u mogućnosti raditi uslijed bolesti ili ozljede do kojih je došlo nakon ulaska u državu, osim ako tu mogućnost isključuju međunarodni sporazumi ili ako migrant to sam ne želi.

Europska konvencija o pravnom statusu radnika migranata iz 1977. godine propisuje uvjete za izdavanje radne i boravišne dozvole, ali ju je potpisalo samo šest država članica EU-a (Francuska, Italija, Nizozemska, Portugal, Španjolska i Švedska).[296]

Zanimljivo je da je *Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o nadopuni Konvencije o schengenskom sporazumu* propisala da države članice ne smiju izdavati dugotrajne D-vize na razdoblja dulja od godinu dana. Ukoliko postoji potreba za duljim boravkom stranca, države članice moraju dugotrajnu vizu zamijeniti privremenom ili stalnom boravišnom dozvolom.[297]

---

[294] *European Convention on Establishment*, Paris, 13.XII.1955, http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=019&CM=4&CL=ENG (pristupljeno 17.4.2012.).

[295] Za potpunu listu ratifikacija vidi http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=019&CM=4&DF=&CL=ENG (pristupljeno 17.4.2012.).

[296] Vidi više na http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=093&CM=1&CL=ENG (pristupljeno 17. 4. 2012.).

[297] *Regulation of the European Parliament and of the Council amending the Convention implementing the Schengen agreement and regulation (EC No 562/2006) as regards movement of persons with long-stay visas (7392/10)*.

3.1.2.1. Jedinstvena dozvola boravka i rada

Dugotrajni, komplicirani i vrlo skupi postupci izdavanja boravišne i radne dozvole 2011. godine potaknuli su države članice na usvajanje *Direktive 2011/98/EU o objedinjenom postupku zahtjeva za jedinstvenu dozvolu boravka i rada na teritoriju države članice za državljane trećih država i o zajedničkim pravima državljana trećih država koji zakonito borave na teritoriju pojedine države članice.*[298] *Direktiva* je eksplicitno ukinula radnu dozvolu za radnike porijeklom iz trećih država, a uz to bi trebala pojednostavniti postupak reguliranja boravišnog i radnog statusa i učiniti ga učinkovitijim, bržim i jeftinijim i za migrante i za njihove poslodavce i za državna tijela. Jedinstvena dozvola također je trebala razriješiti pitanje međuovisnosti boravišnih i radnih dozvola jer su migranti učestalo bili u začaranom krugu u kojem je izdavanje boravišne dozvole bilo uvjetovano radnom dozvolom, a izdavanje radne dozvole uvjetovano boravišnom. Stoga je *Direktiva* postavila i vrlo ambiciozne ciljeve kao što su *„osiguranje poštenog, transparentnijeg postupanja prema državljanima trećih država koje bi povećalo njihovu pravnu sigurnost i olakšalo integraciju, te olakšanje kontrole zakonitosti njihovog boravišnog statusa i zaposlenja uz dodjeljivanje prava na jednakost postupanja s obzirom na radne uvjete i prava iz socijalnog osiguranja koja su usporediva s pravima koja uživaju državljani EU-a"* u skladu s odredbama Amsterdamskog ugovora kojim je 1999. godine određena obveza propisivanja jedinstvenog pravnog statusa državljana trećih država koji zakonito borave na teritoriju država članica, a koji bi trebao biti sličan statusu koji imaju državljani EU-a, ali i *„zaštite državljana EU-a od nelojalne konkurencije u obliku jeftinog rada stranih radnika, zaštite migranata od radnog iskorištavanja i smanjivanja nezakonitog i neprijavljenog rada".*[299] Europska je komisija u argumentiranju razloga za usvajanje *Direktive* iznijela stav da bi usvajanjem objedinjenog postupka radnici migranti imali koristi od povećanog plaćanja socijalnih doprinosa, a sukladno tome države bi zaposlenja imale veće izdatke socijalnih davanja koji bi se mogli nadoknaditi uštedama na

[298] *Direktiva 2011/98/EU* je usvojena 13. prosinca 2011. godine, dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF (pristupljeno 17.4.2012.).

[299] *Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State* - Summary of the impact assessment, Commission staff working document, COM(2007) 638, dostupan na http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_1393_en.pdf (pristupljeno 17. 4. 2012.).

smanjenim administrativnim troškovima izdavanja jedinstvene dozvole i na povećanim poreznim davanjima radnika državljana trećih država. Uz to, razlike u pravnom statusu i postupanju prema radnicima državljanima trećih država u različitim državama članicama EU-a predstavljale su „*moguću prepreku tržišnoj utakmici unutar jedinstvenog tržišta EU-a koje može dovesti do sekundarnih migracija državljana trećih država u one države članice koje im dodjeljuju više prava nego druge*“.[300] Prava koja proizlaze iz jedinstvene dozvole regulirana su u članku 11. *Direktive* i ona uključuju pravo na ulazak i boravak na teritoriju države članice koja je izdala jedinstvenu dozvolu uz uvjet da nositelj dozvole zadovoljava sve druge uvjete prijama u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, slobodan pristup čitavom teritoriju države članice koja je izdala jedinstvenu dozvolu unutar ograničenja koja su propisana nacionalnim zakonodavstvom, pravo na obavljanje specifičnog zaposlenja za koje je dobivena jedinstvena dozvola u skladu s nacionalnim zakonodavstvom te pravo nositelja dozvole da bude informiran o svojim pravima koja su povezana s dozvolom u skladu s *Direktivom* ili/i u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Država članica prema odredbi čl.6. st.2 nije obvezna izdati nikakvu dodatnu dozvolu koja bi bila dokaz dobivenog ovlaštenja za pristup tržištu rada.

Format jedinstvene dozvole propisan je *Uredbom EC broj 1030/2002* u skladu s kojom mora sadržavati informacije koje se tiču boravišne dozvole u skladu s točkama A7.5-9 Aneksa, a države članice mogu uključiti i dodatne informacije koje se tiču radnog odnosa državljanina treće zemlje (kao što je ime i adresa poslodavca, mjesto rada, vrsta rada, radno vrijeme, plaća i sl.).[301]

Što se tiče samog postupka izdavanja dozvole, Odbor parlamenta pokušao je amandmanom na čl. 5. *Prijedloga Direktive o postupku izdavanja dozvole* zaštiti radnike migrante od situacije u kojoj zbog šutnje administracije dulje od tri mjeseca riskiraju gubitak zakonitog boravišta u državi zaposlenja. Naime inicijalni nacrt prijedloga da se zahtjev za izdavanjem nove jedinstvene dozvole mora podnijeti tri mjeseca prije isteka prethodne dozvole, a ukoliko se

[300] *Proposal for a Council Directive on single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, Commision of the European Communities, 2007/0229, 23. 10. 2007. str. 7., dostupan na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:EN:PDF (pristupljeno 17. 4. 2012.).

[301] *Uredba o jedinstvenom formatu dozvola boravišta za državljane trećih država*, usvojena 13.06.2002. i objavljena u Official Journal, L/157/1, dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:157:0001:0007:EN:PDF (pristupljeno 17. 4. 2012.).

zahtjev ne riješi i dozvola istekne, da države članice moraju osigurati migrantu (i njegovoj obitelji) privremeni pravni temelj produženog zakonitog boravišta tijekom trajanja postupka po zahtjevu za produljenjem dozvole,[302] nije bio prihvaćen od strane država članica. Tim neprihvaćanjem prijedloga Parlamenta radnici migranti ostavljeni su u nezavidnom položaju. Umjesto odredbe koja bi im nedvojbeno osigurala odgovarajuću pravnu zaštitu, usvojena je odredba da je rok za donošenje odluke četiri mjeseca od datuma primitka zahtjeva, a u iznimnim i vrlo složenim slučajevima taj se rok može i produljiti. U slučaju isteka roka „*posljedice se određuju nacionalnim zakonima*" (čl. 5. st. 1-2). Takva formulacija može vrlo lako imati za posljedicu potpuno neujednačenu praksu u državama članicama te se može dogoditi da radnici migranti zbog sporosti administracije u jednoj državi izgube pravo na boravak i rad, u drugoj u istoj situaciji dobiju privremeni status koji ih pravno dostatno ne zaštićuje, a u trećoj državi automatski dobiju produljenu jedinstvenu dozvolu. Smatramo da je to pitanje jedno od ključnih pitanja pravne zaštite radnika migranata državljana trećih država i nositelja jedinstvene dozvole i da kao takvo nije smjelo biti potpuno prepušteno nacionalnim zakonodavstvima država članica jer se propuštanjem reguliranja na razini EU-a zapravo propustila i prilika za harmoniziranjem pravnog statusa i pravne zaštite radnika migranata koje upravo i može dovesti do sekundarnih migracija, što je *Direktiva* imala za cilj izbjeći ili barem značajno smanjiti.

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta inzistirao je na uvrštenju odredbe o pravu država članica na određivanje ovlaštenog podnositelja zahtjeva (uz napomenu da se zahtjev može podnijeti i elektronički). Prijedlog je usvojen tako da je u konačnom tekstu *Direktive* ostavljen izbor državama članicama na određivanje ovlaštenja za podnošenjem zahtjeva za dozvolom od strane državljanina treće države ili poslodavca (u čl.2. st. (d), i čl. 4. st.1.). Kako bi se izbjegao rizik nezakonitih migracija i dopustilo državljanima trećih država koji zakonito boravke na teritoriju države članice započinjanje obavljanja plaćenog posla, Parlament je zatražio unošenje odredbe (koja je

[302] *Opinion of the European Economic and Social Commitee on the Proposal for a Council Directive on a single applciation procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third –country workers legally residing in a Member State*, C 27/24, Official Journal, 3.2. 2009., i *Report on the proposal for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, 7.11. 2008., European Parliament, A6 – 0431/ 2008, str. 9., dostupan na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0431&language=EN (pristupljeno 17. 4. 2012.).

usvojena) kojom se odobrava podnošenje zahtjeva za dozvolom s teritorija treće zemlje ili s teritorija države članice u kojoj državljanin treće zemlje zakonito boravi, ukoliko je to dopušteno nacionalnim zakonodavstvom države koja odlučuje o izdavanju dozvole.[303]

Daljnji je problem koji se zamjećuje detaljnijom analizom odredbi *Direktive* neodređenje okvirnog trajanja jedinstvene dozvole, čime je tacitno to pravno pitanje prepušteno nacionalnim zakonodavstvima. Pretpostavljamo da će u državama članicama rok valjanosti jedinstvene dozvole ovisiti o trajanju ugovora o radu jer je u čl. 11. st. (c) *Direktiva* i odredila da među ostalim pravima „*nositelj ima pravo na obavljanje specifičnog zaposlenja koje mu je dopušteno jedinstvenom dozvolom u skladu s nacionalnim pravom*". U svim slučajevima kratkotrajnih zaposlenja koja nisu sezonskog karaktera i u kojima je ugovor o radu sklopljen na razdoblje od 3 mjeseca do godine dana, rokovi za izdavanje dozvole postaju vrlo nepraktični. Budući da se kratkotrajni ugovori o radu produžavaju na temelju potreba poslodavca i kvalitete rada radnika, iluzorno je očekivati da će radnik i poslodavac četiri mjeseca prije isteka ugovora o radu biti u situaciji procjenjivanja buduće i neizvjesne potrebe za uslugama radnika i ocjenjivanja kvalitete rada radnika migranta u odnosu na zahtjeve radnog mjesta. Stoga smatramo da je rok izdavanja dozvole trebalo odrediti proporcionalno roku važenja ugovora o radu. Budući da transpozicijom *Direktive* države članice nisu u poziciji mijenjati odredbe *Direktive*, već samo primjenjivati povoljnije nacionalne zakone ili odredbe bilateralnih ili multilateralnih ugovora (što je određeno čl. 13. *Direktive*), za očekivati je da će u praksi rok od četiri mjeseca biti maksimalan rok i da će države članice radnicima migrantima angažiranima na razdoblje kraće od godine dana odrediti i kraće rokove izdavanja dozvole, što će sve biti poznato tek 2015. godine kada države članice imaju obvezu podnošenja prvog izvještaja o primjeni *Direktive*.

Sljedeće je zanimljivo pravno pitanje vezano za *Direktivu 2011/98/EU* pitanje nadležnosti u postupku žalbe na negativnu odluku o izdavanju, dopuni ili produljenju jedinstvene dozvole (čl. 8. *Direktive*). Prvotni prijedlog Komisije bio je da podnositelj zahtjeva kojem je odbijen zahtjev za izdavanjem, nadopunjavanjem ili produljenjem dozvole ima pravo na žalbeni postupak pred nadležnim sudskim tijelom. Odbor Parlamenta predložio je nadopunu odredbe formulacijom da sudska nadležnost ima za cilj „*osiguranje učinkovite i efikasne pravne*

[303] Ibid, str. 9.

zaštite", te je u skladu s mišljenjem Europskog ekonomskog i socijalnog odbora[304] predložio usvajanje amandmana prema kojem bi žalba odgađala izvršenje odluke. Prijedlog Parlamenta i Odbora bio je u skladu sa stavom ESLJP-a koji je ispitujući opseg prava na učinkovit pravni lijek iz čl. 13. *EKZLJP-a* već 1978. godine u presudi u predmetu *Klass and Others v. Germany* istaknuo, a potom i potvrdio 1983. godine u presudi *Silver and Others v. The United Kingdom*, da učinkovitost pravnog lijeka ovisi upravo o ovlastima nadležnog tijela i proceduralnim jamstvima koje to tijelo osigurava.[305] Sud EU je u presudama *Panayotova and Others*[306] i ranije u presudi *Smiths and Peerbooms*[307] *expressis verbis* zauzeo stajalište da „*mora postojati mogućnosti žalbe u sudskom ili postupku sličnom sudskom na odluku kojom se odbija izdavanje dozvola (boravišta)*". Prema stajalištu Suda EU učinkovita je sudska zaštita opći princip pravne stečevine EU-a koji proizlazi iz ustavnih tradicija država članica koji je inicijalno bio priznat *EKZLJP-om* u čl. 6. i 13. da bi kasnije i Unija *Poveljom EU-a* u čl. 47. zajamčila pravo na „*učinkoviti pravni lijek pred tribunalom*" (riječ tribunal implicira isključivu sudsku nadležnost).

Unatoč ranijoj sudskoj praksi i gore navedenim stajalištima dvaju krucijalnih europskih sudova, u kasnijim pregovorima oko odredbi *Direktive* države članice su se usuglasile oko modificiranja nadležnosti te konačno usvojena odredba glasi: „*pismena obavijest o odbijenom zahtjevu mora odrediti koje je sudsko ili upravno tijelo nadležno zaprimiti žalbu podnositelja zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole i rok u kojem se mora odlučiti po žalbi*", a prijedlog je o odgodi izvršenja odluke odbačen. Uzimajući u obzir da je *Direktiva* trenutno jedan od dva pravna instrumenta Unije u području migracijskog prava s horizontalnim personalnim obuhvatom na sve kategorije migranata (uz *Direktivu o dugotrajnim rezidentima*) i da je

[304] Više vidi u: *Opinion of the European Economic and Social Commitee on the „Proposal for a Council Directive on a single applciation procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third –country workers legally residing in a Member State*, C 27/24, Official Journal, 3.2. 2009., str. 5.

[305] Predmet ESLJP-a *Klass and Others v. Germany*, 5029/71, 6. rujna 1978. godine, par. 67. http://hudocechr..coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57510 i predmet *Silver and Others v. The United Kingdom*, 5947/72 , 6205/73, 7052/75 , 7061/75 , 7107/75 , 7113/75 , 7136/75, par. 113.b. 25. ožujka 1983. godine, dostupan na http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57577 (pristupljeno 17. 4. 2012.).

[306] Sud EU, *C-327/02*, dostupno na http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49671&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3831053 i

[307] Sud EU, *C-157/99*, dostupno na http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46529&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3831823 (pristupljeno 17. 4. 2012.).

jedinstvena dozvola boravka i rada temeljno statusno pravo državljana trećih država, a što je nužan preduvjet za uživanje svih drugih prava u stranoj državi (kao što su pravo na rad, pravo na slobodu kretanja, pravo na slobodu udruživanja itd.), smatramo da je zbog iznimne važnosti jedinstvene dozvole trebalo propisati isključivo sudsku nadležnost u žalbenim postupcima koji bi osiguravali učinkovitu pravnu zaštitu migrantima samo ukoliko bi se provodili u najkraćem mogućem roku.

Unatoč manjkavostima odredbi o nadležnosti, nužno je istaknuti da je upravo *Direktiva o jedinstvenoj dozvoli* jedina na području zajedničkog migracijskog prava EU-a koja je *expressis verbis* uključila i mogućnost sudske nadležnosti. *Direktiva o statusu dugotrajnog rezidenta, Direktiva o plavoj iskaznici, Direktiva o znanstvenim istraživačima* i *Direktiva o spajanju obitelji* sadrže istu, vrlo neodređenu, formulaciju da podnositelj zahtjeva kojem je odbijeno izdavanje dozvole ima pravo *„korištenja pravnog lijeka (žalbe) u državi članici koja je donijela odluku* (čl. 10. st. 2 *Direktive o dugotrajnim rezidentima*, čl. 11. st. 3. *Direktive o plavoj iskaznici,*[308] čl. 15. st. 4 *Direktive o znanstvenim istraživačima* i čl. 18. *Direktive o spajanju obitelji*)". Mišljenja smo da bi svi žalbeni postupci koji se odnose na pobijanje odlukâ kojima nadležna migracijska tijela uskraćuju stjecanje prava ili ukidaju već stečeno pravo u području radnih, ali i svih ostalih oblika migracija, morali biti u nadležnosti nacionalnih sudova, a sve s ciljem pravne zaštite migranata koji su s obzirom na pristup učinkovitom pravnom lijeku ipak u nepovoljnijoj situaciji nego državljani.[309] Država domaćin trebala bi dodatno zaštiti migrante kroz propisivanje žurnog i ubrzanog sudskog postupka u slučajevima preispitivanja pravne utemeljenosti i opravdanosti negativne migracijske odluke o statusu i/ili pravu na boravište u državi članici EU-a, a s ciljem omogućavanja sudjelovanja migranata u postupku prije negoli odluka o deportaciji postane pravomoćna i izvršna.

[308] Vijeće je odbilo inicijalni prijedlog Komisije da čl. 12. st. 3. *Direktive o plavoj iskaznici* izrijekom regulira sudsku nadležnost u žalbenom postupku. Sud EU je u predmetu *C-540/03 EP v. Council* ECR I-5769 zauzeo stajalište da ekvivalentna odredba *Direktive o spajanju obitelji* zahtijeva mogućnost žalbenog postupka pred sudovima. Peers, S., *Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives*, European Journal of Migration and Law 11, 2009., str. 396.

[309] Više o dostupnosti učinkovitog pravnog lijeka za migrante državljane trećih država vidi u Brouwer, E., *Effective Remedies for Third Country Nationals in EU Law: Justice Accessible to All?*, European Journal of Migration and Law 7, 2005., str. 219–236.

3.1.2.2. Boravišni status dugotrajnih rezidenata

Druga direktiva zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a s horizontalnim personalnim obuhvatom koja je primjenjiva na sve kategorije migranata jest *Direktiva 2003/109/EC o statusu državljana trećih država koji su dugotrajni rezidenti* (usvojena 25. studenog 2003. godine).[310] Komisija je u svom Prijedlogu za donošenjem *Direktive* istaknula vrlo neujednačenu praksu u državama članicama u pogledu prava koja su prije usvajanja *Direktive*

[310] *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents,* (OJ 2004 L16), dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:en:pdf (pristupljeno 17. 4. 2012.). U radu smo se odlučili za upotrebu termina „*rezident*" umjesto terminologije usvojene od strane hrvatskog Ministarstva vanjskih i europskih poslova koje je u *Popisu prijevoda pravne stečevine EU-a za područje 19.10.40 - Imigracija i pravo državljana trećih zemalja* objavljenom na web-stranici Ministarstva: http://www.mvep.hr/pre/default.aspx?p=19.10.40 (pristupljeno 17. 4. 2012.) *Direktivu* prevelo kao *Direktiva o statusu državljana trećih država koji imaju stalni boravak*. Budući da je glavna svrha *Direktive* upravo harmoniziranje kriterija za stjecanje prava na stalni boravak koji ostvaruju državljani trećih država koji su dugotrajno (5 godina) zakonito boravili na teritoriju neke od država članica od kojih će najveći broj ostvariti pravo na stalno boravište temeljem privremenih nacionalnih boravišnih dozvola, smatramo da se ne može *a priori* implicirati njihovo pravo na stalan boravak jer da je tome tako *Direktiva* bi imala i drukčiji naslov u izvornom (engleskom) jeziku koji bi glasio *Directive on permanent residence*. Literatura o navedenoj *Direktivi*, svi dokumenti koji su prethodili njezinu usvajanju kao ni sama *Direktiva*, nigdje izrijekom ne spominje pravo na stalan boravak, već samo „*permanenti status*" (čl.8.) koji se automatski produžava svakih (najmanje) pet godina. Dodatna prepreka usvajanju treminologije „*stalnog boravka*" u ovom je kontekstu i sâm sadržaj prava koji se jamči dugotrajnim rezidentima kada se nastane u drugoj državi članici gdje prema odredbama *Direktive* stječu pravo na „*produživu boravišnu dozvolu*" čiji rok valjanosti određuje svaka država članica u skladu sa svojim nacionalnim propisima, ali je ta dozvola zapravo privremena. Tek nakon petogodišnjeg zakonitog i kontinuiranog boravka na teritoriju druge države članice, dugotrajni rezident ima pravo podnijeti zahtjev za izdavanjem dugotrajne boravišne dozvole u toj državi članici. Ako bismo koristili terminologiju MVEP-a, tada bi *„nositelj prava na stalan boravak ostvario pravo na privremeni boravak"* u svim drugim državama članicama, osim u onoj državi članici koja mu je prva dodijelila status. Stoga je korištenje termina *dugotrajni rezident* manje konfuzno, a potpuno odražava sadržaj i smisao prava i statusa koji *Direktiva* određuje. U hrvatskom jeziku izraz *rezident* označava *inter alia* i nositelja/icu stranog državljanstva koji/a ima privremeno ili uobičajeno boravište na teritoriju neke druge države (što je slično i definirano za potrebe hrvatskog poreznog sustava u kojem je rezident „*fizička osoba koja u Republici Hrvatskoj ima prebivalište ili uobičajeno boravište. Rezident je i fizička osoba koja u Republici Hrvatskoj nema prebivalište ni uobičajeno boravište, a zaposlen je u državnoj službi Republike Hrvatske i po toj osnovi prima plaću"* (dostupno na *http://www.porezna-uprava.hr/porezi/v_poreza24.asp?id=b02d1* (pristupljeno 17.4.2012.). Sukladno tome, odlučili smo se za upotrebu prijevoda naslova *Direktive* u obliku *Direktiva o statusu državljana trećih država koji su dugotrajni rezidenti (skraćeno: Direktiva o dugotrajnim rezidentima)*.

2003/109/EC uživali dugotrajni rezidenti[311] te iako nije bio upitan njihov poseban status u odnosu na druge kategorije migranata, kriteriji za stjecanje statusa, razlike u nadležnosti i opseg prava koja su stjecali značajno su se razlikovali od države do države i ukazala se potreba za harmonizacijom uvjeta ostvarenja prava na boravište i zajedničkog minimuma zajamčenih prava. Komisija je u *Prijedlogu Direktive* istaknula kako bi harmonizirani uvjet stjecanja statusa dugotrajnih rezidenata kao i zajamčeno jednako postupanje s obzirom na uvjete rada i pristup uslugama trebali rezultirati olakšanom mobilnošću dugotrajnih rezidenata (posebice bitnom u uvjetima manjka radne snage u nekim sektorima tržišta rada EU-a i potrebe za povećanom fleksibilnošću), boljom konkurentnošću EU-a u privlačenju visokokvalificiranih stručnjaka te njihovom olakšanom integracijom i smanjenom diskriminacijom.[312]

Temeljni kriterij za stjecanje statusa dugotrajnog rezidenta zakonit je i neprekinut boravak na teritoriju države članice u trajanju od pet godina neposredno prije podnošenja zahtjeva. *Direktiva* ne definira pojam „*zakonitog boravišta*", već prepušta određenje pojma državama članicama u skladu s njihovim nacionalnim zakonodavstvima, a unutar ograničenja prava EU-a. Komisija je u *Izvještaju o provedbi Direktive* upozorila da bi ograničenje pojma zakonitog boravišta na boravište koje se temelji samo na boravišnim dozvolama, uz isključenje drugih pravnih temelja boravišta kao što su vize i drugih ovlaštenja zakonitog boravišta koja ne pripadaju izuzecima iz čl. 3 st. 2., predstavljalo nekorektnu transpoziciju odredbi Direktive u

[311] U 14 država članica povoljnije postupanje prema dugotrajnim rezidentima bilo je regulirano zakonom, dok u preostalima to nije bio slučaj. Uvjet vezan za duljinu boravka varirao je od dvije godine do petnaest godina, a samo osam država članica dodjeljivalo je status dugotrajnog rezidenta nakon 5 godina zakonitog boravišta. U jedanaest država državljani trećih država automatski su stjecali status dugotrajnih rezidenata ispunjenjem uvjeta, dok su u drugim državama upravna tijela imala diskrecijske ovlasti odlučiti o stjecanju statusa; razlikovali su se kriteriji visine potrebnih prihoda, uvjet zaposlenja i brojni drugi kriteriji. U trinaest je država članica pravo na trajno boravište obuhvaćalo neograničeni pristup tržištu rada za dugotrajne rezidente koji su uz to uživali i pravo na osnovno i srednje obrazovanje, socijalne povlastice i socijalnu pomoć (u većini država) u istom opsegu kao i državljani. Većina država članica nije smatrala nezaposlenost ili nedostatne izvore prihoda razlogom za ukidanje statusa, a u nekim državama članicama određene su kategorije dugotrajnih rezidenata bile potpuno zaštićene od deportacije (kao što su maloljetnici, osobe rođene na teritoriju države itd.). Prema rezultatima istraživanja Groenendijk, K., Guild, E., Barzilay, R., *The legal status of third-country nationals who are long-term residents in a Member State of the European Union*, University of Nijmegen, iz travnja 2000. godine koja su objavljena u *Prijedlogu Komisije za donošenje Direktive, Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents,* COM(2001) 127, 2001/0074 (CNS), 13.3.2001 par. 3.1. – 3.2, 3.4. i 3.6. Dostupno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st08/st08237.en01.pdf (pristupljeno 20. 4. 2012.).

[312] Ibid, 5.8 i par. 5.1.

nacionalne zakone država članica.[313] Uz petogodišnji zakoniti boravak, podnositelji zahtjeva moraju ispuniti i dodatna dva obvezna i jedan neobvezni uvjet prema kojima podnositelj zahtjeva mora imati stalne i regularne prihode[314] i zdravstveno osiguranje (što je i uvjet koji državljani EU-a moraju zadovoljiti prema čl. 7b *Direktive 2004/38/EC o pravu na kretanje i boravište na teritoriju država članica*).[315] Fakultativni je uvjet za stjecanje prava na status dugotrajnog rezidenta koji države članice mogu primijeniti ispunjavanje integracijskih uvjeta (čl. 5.).[316] Potrebno je naglasiti i terminološki vrlo suptilnu, ali supstancijalno iznimno važnu, razliku između zahtjeva za ispunjavanjem „*integracijskih uvjeta*" iz ovog članka i zadovoljavanja „*integracijskih mjera*" iz čl. 15. koji se odnosi na dugotrajne rezidente koji podnesu zahtjev za odobravanjem boravišta na teritoriju druge države članice. Naime države članice uvjetuju pristup pravima i sigurnom boravišnom statusu ispunjavanjem restriktivnih integracijskih uvjeta (kao što je obvezno polaganje testa znanja jezika i/ili integracijskog testa) koje diskrecijski određuju države članice.[317] U teorijskim su razmatranjima uvjeti

---

[313] *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC*, objavljen 28.9.2011., COM(2011) 585, str. 2., dostupan na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0585:FIN:EN:PDF (pristupljeno 20.4.2012.).

[314] Prihodi moraju biti stabilni, regularni i dostatni za uzdržavanje nositelja statusa i članova njegove ili njezine obitelji, bez potrebe korištenja socijalne pomoći države članice, koje države članice imaju pravo procijeniti s obzirom na njihovu prirodu i regularnost, a mogu uzeti u obzir i minimalnu prosječnu plaću. U pogledu određenja kakvi prihodi pripadaju „*stabilnim i regularnim*" pogledati tumačenje Suda EU u predmetu *C – 578/08, Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*. Vidjeti više na http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-578/08. (pristupljeno 20. 4. 2012.).
Izvještaj Komisije o provedbi *Direktive* istaknuo je da većina država članica određuje iznos prihoda po uzoru na iznos državne socijalne pomoći, minimalne troškove života ili minimalnu plaću/mirovinu, a uzimajući u obzir broj članova obitelji i troškove smještaja. Uočeni su problemi u zahtjevima članova obitelji jer u Bugarskoj, Estoniji, Grčkoj, Malti, Poljskoj i Rumunjskoj nacionalni zakoni propisuju da članovi obitelji moraju imati svoje izvore prihoda neovisne o principalnom nositelju statusa. Na Cipru podnositelji zahtjeva moraju imati sklopljen ugovor o radu na najkraće 18 mjeseci, što je u uvjetima kratkotrajnih ugovora o radu uvjet koji može predstavljati prepreku u ostvarenju prava na status. *Report on application of Directive 2003/109/EC*, ibid. str. 3. i 8.

[315] *Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.* Čl. 7.b *Direktive* određuje uvjete stjecanja prava državljana EU-a na boravak u drugoj državi članici duži od tri mjeseca koji *inter alia* uključuju i „*sveobuhvatno zdravstveno osiguranje*". Vidi više na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF (pristupljeno 20. 4. 2012.).

[316] Prema Izvještaju o provedbi *Direktive* u 14 država članica propisani su uvjeti integracije koji nisu obvezujuće prirode, a uključuju znanje lokalnog jezika, opće znanje o državi domaćinu (povijest, pravni poredak i vrijednosti), obvezno pohađanje integracijskih tečajeva, ispite koje moraju položiti itd. Komisija je upozorila države članice da razina znanja podnositelja zahtjeva, trošak ispita, dostupnost integracijskih tečajeva i ispita moraju biti proporcionalni uvjetima koji se traže od osoba koje su podnijele zahtjev za državljanstvo i ne smiju narušavati učinkovitost *Direktive*. *Report on the application of Directive 2003/109/EC*, op. cit. (313), str. 3.

[317] Groenendijk, K. *Integration Policy and Community Law,* str. 5. u: Carrera, S., (Ed.), *The Nexus Between Immigration, Integration And Citizenship*, CESP, travanj 2006.

integracije za državljane koji borave u državi pet godina manje prijeporni jer se smatra da je migrant već adekvatno integriran u državi i može položiti testove, osim ukoliko država domaćin ne nametne enormno visoke troškove polaganja potrebnih ispita. Druga država članica može zatražiti ispunjavanje određenih integracijskih mjera, osim ako je taj uvjet već bio postavljen u prvoj državi članici za dobivanje statusa dugotrajnog rezidenta. U praksi se pokazalo da su u Austriji, Estoniji, Mađarskoj, Njemačkoj i Latviji *integracijske mjere* različite od *integracijskih uvjeta* iz čl. 5. st. 2. i da podrazumijevaju više od pohađanja tečajeva jezika, što je Komisija ocijenila kršenjem odredbi *Direktive*.[318] Uvjeti su koji se postavljaju nositeljima statusa dugotrajnog rezidenta pri promjeni boravišta unutar Unije problematični jer se od njih zahtijeva „*integracija prije imigracije*"[319] koja je protivna osnovnim postulatima sveobuhvatnog koncepta integracije stranaca u društvo države domaćina (u smislu socijalne, ekonomske, pravne, kulturne integracije).[320] Stoga u potpunosti podržavamo stav Groenendijka da je integracija iz inozemstva kontradiktoran pojam i da bi takva praksa trebala biti iznimka u migracijskom pravu jer dovodi migrante koji prvi put podnose zahtjev za boravišnom dozvolom u državi članici u nepovoljan položaj, zahtijevajući od njih da ispune uvjete koji u svojoj bîti i nisu integracijski, nego su nedvojbeno uvjeti prijama u državu (kod kojih država domaćin procjenjuje stupanj buduće i hipotetičke prilagodbe u državi domaćinu na temelju određenih parametara). Potrebno je svakako naglasiti da su državljani trećih država koji su u državi koja im je dodijelila status dugotrajnog rezidenta ispunili uvjet zadovoljavanja integracijskih uvjeta izuzeti od primjene uvjetovanja ispunjavanja integracijskih mjera u drugoj državi članici, koja u tom slučaju može samo zahtijevati od dugotrajnog rezidenta pohađanje tečajeva jezika. Carrera ističe da druga država članica u navedenoj situaciji pretpostavlja da je dugotrajni rezident već dostatno „*civilno/građanski integriran*" što *de iure* predstavlja međusobno priznanje odluka o građanskoj integraciji među državama članica.[321]

---

[318] *Report on the application of Directive 2003/109/EC*, op. cit. (313), str. 7.

[319] Groenendijk, K. *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, European Journal of Migration and Law 6, 2004., str. 126.

[320] Rad zbog objektivnih razloga nije mogao obuhvatiti iznimno zanimljiva i aktualna pravna pitanja integracije državljana trećih država na tržištima rada država zaposlenja u EU-u koja ćemo detaljnije analizirati u zasebnim radovima i budućim istraživanjima. Više o integraciji državljana trećih država vidjeti u European Commission, *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, 2010.

[321] Carrera, S., Wiesbrock, A., *Civic Integration of Third-Country Nationals Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy*, CESP, Liberty and Security in Europe, 2009., dostupno na http://www.ceps.be/ceps/dld/2179/pdf (pristupljeno 21. 5. 2012), str. 8.

Komisija je u *Izvještaju o provedbi Direktive*, osim troškova zadovoljavanja integracijskih uvjeta, ocijenila previsokima troškove izdavanja dozvola u iznosima od 200 do 600 eura, čime se narušava učinkovitost *Direktive* (tzv. *„effet utile“* op. a.).[322] Stoga je Komisija tužila Nizozemsku pred Sudom EU za kršenje odredbi *Direktive 2003/109/EC* o naknadama za izdavanje boravišne dozvole. Prema odredbama nizozemskih nacionalnih propisa državljani su trećih država, s iznimkom turskih državljana, morali snositi troškove izdavanja boravišne dozvole u iznosu od 188 do 830 eura što je bio sedam puta veći iznos od iznosa naknada za izdavanje nacionalnih osobnih iskaznica. Komisija se pozvala na odredbe *Direktive* da naknade za izdavanje dozvole dugotrajnog rezidenta moraju biti razumne, poštene i ne smiju onemogućiti uživanje prava na boravište državljanima trećih država. Sud je u presudi iznio stav da iako *Direktiva* ne određuje iznos naknada, ta ovlast država članica nije neograničena jer se u suprotnome postavljaju prepreke stjecanju prava koja *Direktiva* jamči i dovodi se u pitanje svrha odredbi *Direktive* u integraciji državljana trećih država.[323] Sud je presudio u korist Komisije.[324]

Boravišna dozvola dugotrajnog rezidenta nije ograničenog trajanja, ali se periodično mora produljiti. Države članice imaju pravo samostalno odrediti rok važenja dozvole koji mora biti najmanje pet godina. Nakon isteka roka važenja, dozvola se bez ulaženja u *meritum* statusa automatski produžava uz ažuriranje osobnih podataka i slika nositelja prava koja proizlaze iz statusa dugotrajnog rezidenta.[325] Problem koji je prepoznat *Izvještajem o provedbi Direktive* pojavio se u području ostvarivanja prava na dodjelu statusa jer pojedine države članice nisu dopuštale dugotrajnim rezidentima ostvarenje prava na status prema komunitarnom migracijskom pravu EU-a i zadržavanje nacionalnog boravišnog statusa. Izvještaj je pokazao da je 14 država članica postavilo uvjet izbora između nacionalne i dozvole dugotrajnog boravka EU-a državljanima trećih država, što je Komisija ocijenila nesuglasnim s odredbama

[322] *Report on the application of Directive 2003/109/EC*, op. cit. (313), str. 4.
[323] U pogledu prepreka koje države nameću u području migracijskog prava i koje onemogućavaju stjecanje prava radnika migranata, Groenendijk je, osim visokih naknada, ubrojio i isključenje sudske kontrole i prekomjerno jednostrano tumačenje općih upravnopravnih propisa koje tijela Unije (prvenstveno Sud EU i Komisija) nastoje ograničiti. Groenendijk, K., *Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination?*, u Carlier, J.Y., Guild, E., (eds.), *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Collection du Centre des Droits de L'Homme de la'Université Catholique de Louvain, Brussels, Bruylant, 2006., str. 79–101, citirano prema Carrera, S., Wiesbrock, A., *Civic Integration of Third-Country Nationals*, op. cit. (321), str. 37.
[324] EU sud, predmet *C-508/10 Commission v Netherlands*, Press Release No 52/12, Luxembourg, 26. 04. 2012.
[325] Uz zahtjev za odobrenje statusa dugotrajnog rezidenta mora biti priložena dokumentacija iz koje je vidljivo da osoba ima valjanu putnu ispravu ili ovjerenu kopiju, dokumentaciju koja potvrđuje da je nositelj statusa adekvatno stambeno zbrinut, zdravstveno osiguranje i potvrdu o visina prihoda (čl. 7.).

Direktive (čl. 4.1. i čl. 7.3.) zbog stvaranja kompetitivnosti između nacionalnih i dozvola EU-a, a koja nije nužno uvijek povoljna za migrante.[326] Zahtjev za stjecanjem statusa dugotrajnog rezidenta može se odbiti ukoliko bi stjecanje statusa bilo protivno nacionalnom poretku, državnoj sigurnosti ili bi ugrožavalo javno zdravlje države članice.[327]

Direktiva je primjenjiva na sve državljane trećih država koji zakonito borave na teritoriju država članica, neovisno o pravnom temelju njihova boravišta, osim državljana trećih država koji borave ili se žele preseliti na teritorij Velike Britanije, Irske i Danske koje su izuzete iz teritorijalnog obuhvata *Direktive*. U Komisijskom *Prijedlogu za donošenje Direktive* istaknuto je da ona obuhvaća državljane trećih država kojima je odobreno boravište temeljem zaposlenja, samozaposlenja, spajanja obitelji, obavljanja neprofitne aktivnosti i osobe koje su ostvarile pravo na boravište bez ikakvog statusa temeljenog na obavljanju aktivnosti.[328] *Direktiva* iz svog personalnog obuhvata isključuje dvije kategorije državljana trećih država – u prvoj su kategoriji državljani kojima bilateralni sporazumi dodjeljuju posebna prava, te bi im primjena odredbi *Direktive* smanjila opseg prava,[329] dok su u drugoj državljani trećih država kojima je pravni status reguliran međunarodnim izbjegličkim pravom i migranti za

[326] *Report on the application of Directive 2003/109/EC*, op. cit. (313), str. 7.

[327] U razmatranju okolnosti koje bi dovele do odbijanja statusa, država članica mora uzeti u obzir ozbiljnost ili vrstu kaznenog dijela ili prekršaja ili/i opasnosti kod dodjele statusa dugotrajnog rezidenta, ali i trajanje boravišta i postojanje veza s državom boravišta (čl. 9. st. 3.).

[328] *Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, op. cit. (311), par. 3.

[329] Prvoj kategoriji pripadaju državljani trećih država koji uživaju povlastice povoljnijeg postupanja koje im dodjeljuju sporazumi koje je Unija sklopila s njihovim državama, a koji sadrže odredbe o njihovu pravnom statusu u državama članicama EU-a. Toj kategoriji pripadaju državljani Norvške, Islanda i Lihteštajna i članovi njihovih obitelji koji uživaju potpunu slobodu kretanja u EU-u (*prema Sporazumu o osnivanju EEA* iz 1992. godine), turski državljani prema *Sporazumu o pridruživanju s Turskom* iz 1962. godine, državljani država s kojima je EU sklopila *Europski sporazum s državama istočne i središnje Europe koje su podnijele zahtjev za pridruživanjem, Euromediteranski sporazum o pridruživanju s Marokom i Tunisom* te državljani država članica Vijeća Europe koje su potpisnice triju međunarodnih instrumenata Vijeća o radnicima migrantima (gore spomenutima, op.a.). Podaci preuzeti iz *Proposal for Directive*, ibid., str. 13.
Drugoj kategoriji državljana trećih država isključenih iz personalnog obuhvata *Direktive* pripadaju osobe koje borave na teritoriju EU-a u svrhu studiranja ili stručnog usavršavanja, osobe za koje je postupak za odobrenjem privremene zaštite u tijeku, osobe kojima je pravo na boravište dodijeljeno temeljem supsidijarne zaštite ili ako je postupak po zahtjevu za supsidijarnom zaštitom u tijeku te osobe kojima je po međunarodnom pravu priznat status izbjeglice ili koje su zatražile priznanje tog statusa i čekaju konačnu odluku. Te osobe uživaju diplomatski ili konzularni pravni status koji je reguliran *Bečkim konvencijama o diplomatskim i konzularnim odnosima* (iz 1961. i 1963. godine), *Konvencijom o posebnim izaslanstvima* (iz 1969. godine) ili *Bečkom konvencijom o predstavništvima država u odnosima s međunarodnim organizacijama univerzalnog karaktera* (iz 1975. godine) (čl. 3. st. 2.). Iz personalnog su obuhvata *Direktive* prema odredbama čl. 3. st. 2. par. e isključeni migranti koji borave u državi *„isključivo privremeno kao štu su, primjerice, au pair* (mlade osobe koje radi učenja stranog jezika u inozemstvu obavljaju lakše poslove povremene brige o djeci i kućanskim poslovima. U hrvatskom jeziku nema odgovarajućeg termina koji bi obuhvatio taj francuski izraz, op.a.)*, sezonski radnici, radnici upućeni na obavljanje prekograničnih poslova, radnici koji pružaju prekogranične usluge ili osobe čije su boravišne dozvole formalno ograničenog trajanja“.*

koje je ocijenjeno da je priroda njihovog boravišta ili poslovnog angažmana kratkotrajna. Prema *Izvještaju Komisije o provedbi Direktive 2003/109/EC* upravo je posljednja kategorija osoba s boravišnim dozvolama ograničenog trajanja trenutno najkontroverznija jer pojedine države članice (Austrija, Cipar, Španjolska, Italija i Poljska) ekstenzivno tumače pojam „*privremenosti zaposlenja*“ i status nositelja boravišnih dozvola, koje su potencijalno produljive na neograničeni rok, definiraju kao „*privremeni*“, ne uzimajući u obzir prethodnu duljinu boravka u državi članici. Takvim ekstenzivnim tumačenjem koje dovodi u pitanje učinkovitost same *Direktive* najviše su pogođeni umjetnici, sportaši, religiozne vođe, socijalni radnici, istraživači, članovi obitelji državljana trećih država s pravom trajnog boravišta, niskoobučeni radnici migranti i drugi državljani trećih država.[330] Zbog važnosti korektnog tumačenja prilično neodređene odredbe *Direktive* od strane nacionalnih nadležnih tijela i sudova, Nizozemska je uputila na prethodno odlučivanje Sudu EU pitanje vezano za status indijskog državljanina koji je boravio u Nizozemskoj sedam godina kao vođa religijske skupine, a kojem je odbijen zahtjev za statusom dugotrajnog rezidenta (prema odredbama *Direktive*) jer su, unatoč duljini trajanja i mogućnosti neograničenog produljenja, smatrali da je njegov boravak formalno privremenog karaktera. Nezavisni je odvjetnik Suda EU[331] u izdvojenom mišljenju iznio stav da je nedostatak definicije *formalno ograničene boravišne dozvole* na razini EU-a prepreka primjeni *Direktive*, a prema njegovu mišljenju taj bi se koncept trebao tumačiti u značenju koje pokriva „*dozvole koje države članice izdaju u svrhu obavljanja zanimanja ili aktivnosti koja podrazumijeva privremeno razdoblje boravka na njihovu teritoriju*“.[332] Odvjetnik je pojasnio da bi iz obuhvata *Direktive* trebale biti isključene samo osobe koje se „*nemaju namjeru dugotrajnije nastaniti na teritoriju države članice i koje zbog privremene prirode svog boravišta nisu uspostavile bliske veze s državom članicom u kojoj su boravili*“,[333] te da „*tumačenje isključenja iz obuhvata Direktive mora biti restriktivno da se ne bi doveli u pitanje prava i principi koje Direktiva propisuje, među kojima je i pravo na status dugotrajnog rezidenta svima koji kontinuirano i zakonito borave na teritoriju države*

[330] *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long- term residents*, op. cit. (313).

[331] Na Sudu EU 27 sudaca koristi usluge 8 nezavisnih odvjetnika (izvorno franc. “*Advocates General*”) imenovanih od strane vlada država članica iz redova najboljih pravnih stručnjaka na razdoblje od šest godina (kod imenovanja sudaca nominacija se ratificira u drugim državama članicama). Vidi više na http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/ (pristupljeno 30.4. 2012.).

[332] *Predmet C-502/10: Reference for a preliminary ruling from the Raad van State (Netherlands) lodged on 20 October 2010 — Staatssecretaris van Justitie v M. Singh*, Official Journal C 346 , 18/12/2010 P. 0035 – 003, Opinion of Advocate General, Bot, 15.5.2012, par. 25-27, dostupno na http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010P0502C(01):EN:HTML.

[333] Ibid. par. 38. i 48.

članice u razdoblju od najmanje pet godina, a diskrecija država članica u tumačenju ove odredbe je ograničena obvezom da se osigura učinkovitost Direktive".[334] Odvjetnik je argumentirao stajalište da „*duljina boravišta državljana treće države na teritoriju države članice EU-a otkriva i intenzitet veza koje je uspostavio s državom domaćinom kao i stupanj integracije*",[335] a države bi članice *„klasificiranjem boravišnih dozvola kao* „formalno ograničenih" *neovisno o (trajnosti) prirode boravišta ili aktivnosti o kojoj se radi na umjetni način ograničile primjenu Direktive i narušile njezinu svrhu i primjenu uz lišavanje državljana trećih država prava koje status dugotrajnog rezidenta podrazumijeva i pravne sigurnosti (boravišta) što bi imalo negativne posljedice po njihovu integraciju u državi. Uz sve to, glavni je kriterij Direktive za stjecanje statusa dugotrajnog rezidenta trajanje boravišta i on se ne smije zamijeniti neodređenim kriterijima kao što su oni vezani uz obavljanje određene djelatnosti".*[336] Odvjetnik je u predmetnom slučaju zauzeo stajalište da je gospodinu Singhu dodijeljena boravišna dozvola za obavljanje zanimanja koje nije bilo privremene prirode što ga jasno razlikuje od *au pair* radnika, sezonskih radnika ili studenata čiji je boravak vremenski ograničenog trajanja i koji se nemaju namjeru integrirati u državu članicu. Zaključak je da se čl. 3 (2) (e) *Direktive* mora tumačiti na način da sprečava države članice da liše uživanja povlastica statusa dugotrajnih rezidenata državljane trećih država koji su nositelji formalno ograničene boravišne dozvole za obavljanje aktivnosti ili zanimanja koji po svojoj prirodi ili mogućnosti produljenja podrazumijevaju dugotrajni zakoniti boravak na teritoriju države članice.[337]

Iznimno je važno boravišno pravo dugotrajnih rezidenata pravo na nastanjenje na teritoriju druge države članice (od one koja mu je izdala inicijalnu dozvolu) ukoliko rezident zadovolji jedan od uvjeta propisanih čl. 14. st. 2 i čl. 15. („*obavljanje ekonomske aktivnost u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, preseljenje zbog obrazovanja ili stručnog usavršavanja i u druge svrhe").* Posljednji taksativno navedeni razlog promjene boravišta formuliran je vrlo neodređeno što bi moglo dovesti do toga da države članice primjenjuju odredbu u smislu dozvole preseljenja samo onih kategorija dugotrajnih rezidenata koji imaju kvalifikacije i radno iskustvo koji su u tom trenutku neophodno potrebni na tržištu rada (zavisno od deficita

[334] Ibid, par. 45. i 26.
[335] Ibid, par. 33.
[336] Ibid, par. 55 – 60.
[337] Ibid, par. 65 – 71.

radne snage, u ovom se slučaju može raditi o preferencijalnom postupanju prema visokoobrazovanim ili prema niskoobrazovanim migrantima). Ostaje nam vidjeti hoće li se ta odredba *Direktive* tumačiti *in favorem* državljana trećih država, hoće li provedba te odredbe dovesti do neusuglašene prakse u državama članicama i hoće li države dodatnim ograničenjima u nacionalnim zakonodavstvima suziti kategoriju migranata koji će ostvarivati pravo na interno preseljenje unutar EU-a. Dugotrajni rezidenti pravo preseljenja i boravišta u drugoj državi članici mogu ostvariti isključivo temeljem dostatnih prihoda i zdravstvenog osiguranja (što su pojedine države članice ponovno s ciljem olakšanja mobilnosti dugotrajnih rezidenata odlučile ukinuti, dok su nasuprot tome Francuska, Italija i Rumunjska postavile strože kriterije vezane uz prihode za određene kategorije dugotrajnih rezidenata).[338]

Države članice imaju pravo ograničiti pravo na boravište u drugoj državi boravka dugotrajnim rezidentima kroz primjenu odredbe čl. 14. st. 4. koji im daje diskrecijsko pravo na ograničenje ukupnog broja osoba koje ostvaruju pravo na dodjelu prava boravišta ukoliko su ta ograničenja prijama državljana trećih država već bila na snazi u trenutku usvajanja *Direktive*. Rumunjska su i Slovenija, primjerice, nastavile primjenjivati nacionalne kvote i na dugotrajne rezidente, dok je talijanske kvote određene prema državljanstvu Komisija proglasila kršenjem odredbi *Direktive*.[339]

Kada analiziramo odredbe *Direktive o dugotrajnim rezidentima* i opseg prava koja ona propisuje za osobe koje ispunjavaju uvjete za stjecanje tog statusa, moramo primijetiti da su države članice kroz svoje sudjelovanje u radu Vijeća uspjele u svojoj namjeri da jedan od temeljnih pravnih instrumenata na području zajedničkog migracijskog zakonodavstva Unije bude zapravo kodificirani zakonik koji uključuje odredbe njihovih nacionalnih migracijskih zakonodavstava ili podržava nastavak provedbe nacionalnih propisa u području upravljanja migracijama. Smatramo da je upravo to i glavni problem *Direktive* jer ona nije uvela nova i kreativna rješenja kojima bi jedini cilj bio olakšanje nastanjenja dugotrajnih rezidenata u državama članicama i omogućavanje uživanja povlastica koje proizlaze iz djelomično jednakog postupanja. Halleskov je to izvrsno sažela u tvrdnji da je osnovna razlika između pristupa Komisije i Vijeća u ovom slučaju bila činjenica da je „*Komisijin inicijalni prijedlog uvelike bio određen postojećim pravilima o slobodi kretanja radnika koji je sadržavao*

[338] *Report on the application of Directive 2003/109/EC*, op. cit. (313), str. 7.
[339] Ibid.

dodatne uvjete i ograničenja za državljane trećih država, ali su ta ograničenja bila definirana vrlo striktno kako bi državljanima trećih država pružili maksimalnu pravnu sigurnost, dok je konačni tekst Direktive utemeljen na postojećim imigracijskim zakonima država članica...koje su uspjele zadržati svoje nacionalne prerogative u ključnim problemima i ograničiti prava dugotrajnih rezidenata koliko god je to bilo moguće".[340] Zadržavanje ovlasti država članica u ključnim segmentima *Direktive* očituje se u svim formulacijama koje uključuju riječ *mogu* (eng. „*may*" - za razliku od odredbi koje sadrže riječ „*moraju"*, eng. *„shall" op.a.)* i pružaju diskrecijsko pravo državama članicama na mogućnost ograničenja ili umanjenja prava.[341] Prevelike ovlasti u obliku brojnih diskrecijskih prava država članica označavaju slabo obvezujući kararakter *Direktive*, što može za posljedicu imati i umanjenje standarda pravne zaštite, što se dogodilo *inter alia* i s *Direktivom o spajanju obitelji* pri prvoj evaluaciji njezine provedbe,[342] a Komisija je izrazila jednako razočaranje i provedbom drugih direktiva zajedničke migracijske politike EU-a.

Na drugoj strani znatno je manji broj odredbi *Direktive* koje stavljaju na dispoziciju državama članicama određivanje pravnog statusa dugotrajnih rezidenata prema povoljnijim kriterijima (kao što su pravo države članice na prihvaćanje duljeg odsustva državljanina treće države od propisanog *Direktivom* koje ne ugrožava status nositelja (čl. 4. st. 3), pravo država članica na dodjelu dodatnih povlastica koje nisu propisane *Direktivom* ili pravo na jednako postupanje u područjima koja nisu pokrivena *Direktivom* (čl. 11. st. 5), pravo na povoljnije uvjete izdavanja dozvole (čl. 13) itd. te će daljnja provedba *Direktive* pokazati jesu li i u kolikoj mjeri države članice spremne primijeniti povoljnije nacionalne odredbe kako bi dugotrajnim rezidentima olakšali stjecanje statusa ili dodijelili dodatne povlastice koje bi imale izravan utjecaj na olakšavanje integracije državljana trećih država.

---

[340] Halleskov, L. *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?,* op. cit. (236), str. 183 -184.

[341] Prvenstveno prava na propisivanje integracijskih uvjeta (čl. 5. st. 2), odbijanje dodjele statusa ili na oduzimanje statusa na temelju nacionalnog poretka, državne sigurnosti ili javnog zdravlja (čl.6. i čl. 9. st. 3, čl. 19), ograničenje jednakog postupanja s obzirom na registrirano ili uobičajeno boravište, državljanstvo i preferencijalno postupanje (čl. 11. st. 2., st. 3a), ograničenje prava jednakog postupanja u obrazovanju i usavršavanju uz uvjetovanje znanja jezika (čl. 11, st. 3b.), ograničenje jednakog postupanja s obzirom na pravo na korištenje socijalne pomoći i socijalnih davanja (čl. 11. st. 4.), odlučivanje o protjerivanju dugotrajnog rezidenta koji predstavlja prijetnju nacionalnom poretku (čl. 12.), pravo na ispitivanje potreba tržišta rada i ograničavanja zaposlenja dugotrajnih rezidenata koji se presele u EU (čl. 14.st.3), itd.

[342] Više vidi u: *Report on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, Brussels, 8-10. 2008, COM (2008) 610, str. 14., dostupan na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF (pristupljeno 20.4.2012.)

U prvim godinama provedbe, a unatoč ambicioznim ciljevima, *Direktiva* je u državama članicama imala vrlo slab pravni učinak koji je Komisija 2011. godine u svom prvom izvještaju o provedbi *Direktive* nazvala i *„žalosnim/razočaravajućim“*.[343] Prema podacima Eurostata do 2009. godine iznimno mali broj državljana trećih država - samo pola milijuna – stekao je pravo na status dugotrajnog rezidenta u Uniji temeljem *Direktive 2003/109/EC*, od kojih je četiri petine boravilo u samo četiri države članice (187 400 osoba u Estoniji, 166 600 osoba u Austriji, 49 200 u Češkoj Republici i 45 200 u Italiji), dok je broj dodijeljenih statusa na stalno boravište u glavnim imigracijskim državama Unije kao što su Španjolska, Njemačka, Francuska, Portugal itd. iznimno malen (u Francuskoj i Njemačkoj oko 2000).[344] MIPEX smatra da su visoke naknade za podnošenje zahtjeva (u Bugarskoj, na Cipru, u Francuskoj, Grčkoj i Nizozemskoj) i restriktivno tumačenje obuhvata *Direktive*, uz disproporcionalno visoko postavljene uvjete stjecanja statusa (najnepovoljnijima su ocijenjeni kriteriji dodjele statusa u Austriji, Cipru, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji i u Luksemburgu) samo neki od razloga neuspjeha u provedbi *Direktive*. Prema podacima MIPEX-a uvjeti za stjecanje statusa dugotrajnog rezidenta gotovo su jednako zahtjevni kao i uvjeti naturalizacije (stjecanja državljanstva) u najmanje 12 država članica EU-a (među kojima su Velika Britanija, Slovačka, Portugal, Litva, Nizozemska, Grčka, Njemačka, Austrija itd.), posebice s obzirom na uvjete koji se tiču duljine boravišta na teritoriju države, što bi mogao biti jedan od razloga nepopularnosti statusa dugotrajnog rezidenta uz mogućnost da su državljanima trećih država zanimljivije nacionalne dozvole stalnog boravka (od svih država članica jedino Cipar priznaje isključivo dugotrajnu boravišnu dozvolu EU-a). U dijelu rada o razvoju komunitarnog migracijskog zakonodavstva već smo spomenuli zaključke Vijeća sa sastanka u Tampereu na kojem je istaknuta potreba *„da se državljanima trećih država koji su dugotrajni rezidenti ponudi prilika za stjecanje državljanstva one države članice u kojoj imaju status dugotrajnog rezidenta“*.[345] Međutim prijedlog je Komisije za

[343] Više vidi u: *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC*, op. cit. (313), str. 11., i Huddleston, T., *Commission 'deplores weak impact' of EU long-term residence directive,* MIPEX, Migration Policy Group, članak dostupan na http://www.mipex.eu/blog/commission-deplores-weak-impact-of-eu-long-term-residence-directive (pristupljeno 2. 6. 2012.).

[344] *Eurostat Report*, 31.12.2009., bez podataka o Luksemburgu. Dostupno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF (pristupljeno 2.6.2012.) i *Report on the application of Directive 2003/109*, op. cit. (313), str.10.

[345] Zaključci sastanka u Tampereu, op. cit. (209).

harmoniziranjem prava dugotrajnih rezidenata prijam u državljanstvo ostavio u isključivoj nadležnosti država članica i do sada ga nije ni spomenuo u usvojenim pravnim instrumentima Unije u području migracija.[346] Jedina država koja je slijedila ideju Komisije o vezi između statusa dugotrajnog rezidenta i državljanstva i koja izrijekom zahtijeva dugotrajnu boravišnu dozvolu EU-a kao uvjet za stjecanje državljanstva jest Grčka.[347] MIPEX je u svojim izvještajima istaknuo i da su istraživanja pokazala da su naknade, uvjetovanost znanja jezika i postavljanje integracijskih uvjeta neproporcionalno utjecali na mogućnost pristupa statusu dugotrajnog rezidenta posebno ugroženim skupinama migranata (kao što su neobrazovani, siromašni, vrlo mladi, vrlo stari, migrantima koji su tek došli u državu imigracije te stoga ne zadovoljavaju temeljni uvjet petogodišnjeg boravišta, izbjeglice, žene itd.), a Komisija je među problematičnim područjima prepoznala integracijske mjere i uvjete, uvjete prijama dugotrajnih rezidenata u drugu državu članicu, mjere koje bi trebale zaštititi državljane trećih država od protjerivanja, zbrajanje privremenih boravaka u svrhu ispunjavanja uvjeta petogodišnjeg boravka i istaknula nužnost daljnjeg poticanja cirkularne migracije kroz fleksibilnije uređenje razdoblja odsustva s teritorija EU-a u skladu s *Direktivom o plavoj iskaznici*, olakšanja pristupa tržištu rada druge države članice i daljnje pojednostavljenje stjecanja prava na status dugotrajnog rezidenta u drugoj državi članici.[348]

[346] *Commission Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, op. cit. (311), par. 5.5.
[347] MIPEX, op. cit. (343).
[348] *Report on the application of Directive 2003/109*, op. cit. (313), str. 1.

3.1.2.3. Boravišni status nositelja plave iskaznice

Za razliku od *Direktive o dugotrajnim rezidentima* koja je primarno usvojena s ciljem reguliranja boravišnog statusa migranata i omogućavanja uživanja određenih prava na teritoriju države članice koja je izdala dozvolu i na teritoriju drugih država članica, *Direktiva o plavoj iskaznici 2009/50/EC* donesena je kako bi se postavili pravni temelji ubrzanog postupka prijama visokokvalificiranih radnika državljana trećih država, tj. uvjeti ulaska i boravišta migranata koji se namjeravaju nastaniti na teritoriju Unije u svrhu visokokvalificiranog zaposlenja duljeg od tri mjeseca[349] i članova njihovih obitelji te uvjeti ulaska i boravišta u državi članici koja im nije inicijalno dodijelila status nositelja plave iskaznice (čl.1.).[350] Plava iskaznica je boravišna dozvola koja omogućava rad u državi članici, ali su, nažalost, brojne kategorije potencijalnih podnositelja zahtjeva za statusom nositelja

[349] *Direktiva* definira viskokvalificarno zaposlenje kao zaposlenje osobe koja je u državi članici jednako zaštićena nacionalnim radnim pravom kao i radnici državljani i/ili u skladu s nacionalnim praksama neovisno o pravnom odnosu, a sve u svrhu obavljanja stvarnog i plaćenog rada za nekog drugog ili pod nadzorom nekog drugog (poslodavca). Radnik mora posjedovati odgovarajuće i specifične kompetencije koje se dokazuju visokim profesionalnim kvalifikacijama ili dokazom o petogodišnjem relevantnom radnom iskustvu (čl. 2. st. b). *Council Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, usvojena 25.5.2009., objavljena u: Official Journal L 155/17, dostupna na http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:l:2009:155:0017:0029:en:PDF (pristupljeno 2. 6. 2012.)

[350] U čl. 5. *Direktiva* propisuje da podnositelj zahtjeva za izdavanje plave iskaznice zahtjevu mora priložiti valjan ugovor o radu u trajanju od najmanje jedne godine u državi članici, dokument kojim potvrđuje ispunjenje uvjeta za obavljanje određenog zanimanja, ponudu zaposlenja koja ima obvezujući karakter, a radnici u nereguliranim profesijama moraju priložiti dokumente koji potvrđuju relevantne visokoprofesionalne kvalifikacije u zanimanju ili sektoru koji je specificiran u radnom ugovoru ili obvezujućoj ponudi posla, valjane putne dokumente, zahtjev za vizu ili valjanu vizu ako je to zakonom propisano, te valjanu boravišnu dozvolu ili nacionalne dugotrajne vize ako država članica to zahtijeva. Države članice imaju pravo tražiti od podnositelja zahtjeva i registriranu adresu na svom teritoriju, ispunjavanje zahtjeva za minimalnim iznosom plaće određenim od strane države članice, a u najmanjem iznosu od 1,5 prosječne bruto plaće države članice, a za posebne kategorije zanimanja grupa 1 i 2 ISCO-klasifikacije u kojima postoji poseban deficit radne snage minimalna plaća podnositelja zahtjeva može iznositi 1,2 prosječne bruto plaće države članice. Čl. 5. *Direktive 2009/50/EC.*

plave iskaznice *expressis verbis* isključene iz obuhvata čl. 3.2 *Direktive*.[351] Boravišno pravo nositelja plave iskaznice određeno je radnopravnim statusom nositelja plave iskaznice, a pravni *titulus* boravišnog statusa primarno je ugovor o radu. Slijedom toga, boravišni status nositelja plave iskaznice određen je duljinom trajanja ugovora o radu, a državama članicama ostavljeno je na raspolaganje određenje standardnog roka važenja plave iskaznice od jedne do četiri godine. Ukoliko ugovor o radu traje kraće od godinu dana, onda će plava iskaznica (i *mutatis mutandis* boravišni status) biti izdana na razdoblje trajanja ugovora o radu uz dodatna tri mjeseca (koliko nositelj statusa plave iskaznice ima prema čl. 13. pravo biti privremeno nezaposlen na teritoriju države članice). Zanimljivo je da prema čl. 10. st. 3. zahtjev za izdavanjem plave iskaznice mogu podnijeti i državljani trećih država koji na teritoriju države članice nemaju izdanu boravišnu dozvolu, ali ispunjavaju uvjet zakonitog boravišta. Toj bi kategoriji pripadali svi državljani trećih država koji su ušli na teritorij države članice na temelju kratkoročne vize (bilo u svrhu obavljanja kratkotrajnog posla, turističku svrhu i sl.). Nezaposlenost ne predstavlja razlog za otkazivanje ili povlačenje plave iskaznice, osim ako razdoblje zaposlenja traje dulje od tri konsekutivna mjeseca ili ako se događa češće od jednog statusa nezaposlene osobe tijekom razdoblja važenja plave iskaznice (čl. 13.). Tijekom razdoblja od tri mjeseca nositelj plave iskaznice ima pravo tražiti i prihvatiti zaposlenja u skladu s uvjetima koji su određeni u čl. 12. *Direktive*. Plava iskaznica, osim boravišnog i radnopravnog statusa, nositelju omogućava stjecanje statusa dugotrajnog rezidenta po povoljnijim uvjetima. Naime nositelj plave iskaznice ima pravo kumulirati razdoblje boravka

[351] Tu spadaju osobe koje su dobile boravišnu dozvolu u državi članici na temelju privremene međunarodne zaštite (izbjeglice) ili su podnijele zahtjev za boravišnom dozvolom na temelju te osnove i čekaju odluku o svom statusu, osobe koje su korisnici međunarodne zaštite koja je određena *Kvalifikacijskom direktivom 2004/83* ili koje su podnijele zahtjev za međunarodnom zaštitom pod tom *Direktivom*, a koje nisu dobile konačnu odluku u postupku ispitivanja njihova zahtjeva. Isključene su osobe koje su korisnici zaštite u skladu s nacionalnim zakonodavstvima, međunarodnim obvezama ili praksama država članica i koje su podnijele zahtjev za zaštitom u skladu s nacionalnim pravom, međunarodnim obvezama ili praksom država članica, a čiji zahtjevi još uvijek nisu riješeni konačnom i izvršnom odlukom. Isključene su osobe koje su podnijele zahtjev za boravištem u državi članici u statusu istraživača, u skladu sa značenjem *Direktive 2005/71/EC*, a u svrhu provođenja istraživačkog projekta, osobe koje su članovi obitelji državljana Unije i osobe koje imaju pravo slobode kretanja unutar Zajednice u skladu s *Direktivom 2004/38/EC*, osobe koje uživaju status dugotrajnog rezidenta u državi članici EU-a u skladu s *Direktivom o dugotrajnim rezidentima 2003/109/EC* i koje uživaju pravo boravišta u drugoj državi članici u svrhu provođenja pojedine ekonomske aktivnosti u statusu zaposlene ili samozaposlene osobe, osobe koje uđu u državu članicu pod obvezama koje su preuzete međunarodnim ugovorima koji omogućavaju ulazak i privremeni boravak određenih kategorija pravnih i fizičkih osoba, a vezano za investicije, osobe koje su primljene na teritorij države članice kao sezonski radnici, osobe čija je deportacija suspendirana iz pravnih razloga, osobe koje su pokrivene *Direktivom 96/71/EC* koja se odnosi na upućivanja radnika unutar okvira pružanja usluga na teritoriju države članice o kojoj se radi. I konačno, *Direktiva* se ne primjenjuje na državljane trećih država i članove njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, ukoliko postoji bilateralni ugovor između te države i pojedine države članice po kojem državljani te treće države uživaju pravo na slobodu kretanja koja je jednaka pravu na slobodu kretanja državljana Unije. Čl.3. *Direktive 2009/50/EC.*

u različitim državama članicama kako bi ispunio uvjete za stjecanje statusa dugotrajnog rezidenta koji može steći ili nakon 5 godina zakonitog i kontinuiranog boravka unutar teritorija Unije u statusu nositelja plave iskaznice ili neposredno nakon dvije godine zakonitog i kontinuiranog boravka unutar teritorija države članice gdje je zahtjev za odobrenjem statusa dugotrajnog rezidenta podnesen (čl.16. st. 2).[352]

Nositelj plave iskaznice i članovi obitelji ostvaruju i pravo na promjenu boravišta unutar Unije i to nakon 18 mjeseci zakonitog boravka na teritoriju države članice koja je odobrila status nositelja plave iskaznice, ali promjena boravišta mora biti povezana s novim visokokvalificiranim zaposlenjem u drugoj državi članici koje ispunjava iste uvjete koji su postavljeni i za stjecanje statusa (prema čl.18. *Direktive o plavoj iskaznici*). Zanimljivo je da je Komisija u postupku pregovora s državama članicama oko odredbi *Direktive* inicijalno predložila dvogodišnje razdoblje za stjecanje statusa u drugoj državi članici, što su Švedska i Nizozemska smatrale predugim razdobljem koje ne potiče internu mobilnost nositelja plave iskaznice, a Komisija je objasnila da nositelj plave iskaznice koji se preseli u drugu državu članicu prije isteka predviđenog roka zakonitog boravka u prvoj državi članici ne potpada pod kategoriju interne mobilnosti EU-a, već se smatra da prvi put podnosi zahtjev za plavom iskaznicom.[353] Analizirajući odredbe *Direktive o plavoj iskaznici*, ne pronalazimo pravni temelj preferencijalnog postupanja u smislu bržeg odobrenja statusa, povoljnijeg postupanja s obzirom na opseg boravišnih i drugih prava, lakšeg pristupa tržištu rada, bolje pravne zaštite i sl. u drugoj državi članici prema „*interno mobilnim*“ nositeljima plave iskaznice, već primjećujemo da su jednaki rokovi i uvjeti primjenjivi na obje kategorije nositelja plave iskaznice. Ukoliko druga država članica odbije odobrenje statusa i zatraži repatrijaciju nositelja (i eventualno članova obitelji ako je to primjenjivo) (iz čl. 18. st. b), on/ona u prvoj državi članici ostvaruje pravo na tromjesečnu nezaposlenost što je primjenjivo pri svakoj promjeni zaposlenja bez obzira radi li se o promjeni zaposlenja unutar prve države članice ili na teritoriju druge države članice. Osim ukoliko države članice nacionalnim propisima ne utvrde povoljnije postupanje prema državljanima trećih država koji su već nositelji plave

[352] U svrhu računanja duljine boravka sva razdoblja odsutnosti s teritorija Unije kraća od dvanaest konsekutivnih mjeseci, a koji ukupno ne prelaze osamnaest mjeseci unutar petogodišnjeg razdoblja, nemaju za posljedicu gubitak prava na status (čl. 16. st. 3. *Direktive o plavoj iskaznici*).

[353] *Proposal for a Council Directive on the conditions of enrty and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment,* Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 8.5. 2008, 8249/08, str. 38.

iskaznice unutar Unije, smatramo da pravni položaj migranata koji su već stekli taj status neće biti bitno različit od pravnog položaja migranata koji taj status stječu prvi put, a upravo je ta odredba *Direktive* trebala biti usmjerena na olakšanje i poticanje interne mobilnosti unutar EU-a.

3.1.2.4. Boravišni status članova obitelji migranta

Prema odredbama *Direktive 2003/86/EC* o pravu na spajanje obitelji članovi obitelji migranata ostvaruju pravo na boravište temeljem prava na spajanje obitelji ukoliko su članovi obitelji i nositelj boravišnog statusa (ili kako ga *Direktiva* naziva: *sponzor*) državljani trećih država.[354]

Direktiva se primjenjuje u slučajevima u kojima sponzor ima boravišnu dozvolu izdanu od strane države članice s rokom važenja od jedne godine ili dulje i koji ima „*realnu mogućnost ostvarenja prava na trajno boravište*", a iz obuhvata *Direktive* isključeni su članovi obitelji migranata koji su na privremenom boravku u državi članici (kao što su radnici zaposleni u sklopu privremenih programa zapošljavanja ili radnici s boravišnom dozvolom temeljem sezonskog zapošljavanja, osim ukoliko država članica ne odredi drukčije)[355] i članovi obitelji sponzora s pravom boravišta temeljem plave iskaznice (koji prema čl. 15. st. 2 *Direktive o plavoj iskaznici* ne moraju ispuniti uvjet jednogodišnje boravišne dozvole u državi članici niti moraju zadovoljiti uvjet „*realne mogućnosti ostvarenja prava na trajno boravište*").

---

[354] *Direktiva* je usvojena 22.9.2003. kao prva *Direktiva* komunitarnog migracijskog zakonodavstva. *Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification,* Official Journal L 251/12, dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF (pristupljeno 2. 6. 2012.).
Pojam spajanja obitelji definiran je čl. 2. *Direktive* i označava *„ulazak u i boravište u državi članici člana obitelji državljana treće države koji zakonito boravi u toj državi članici, a sve s ciljem očuvanja jedinstva obitelji bez obzira je li obiteljski odnos nastao prije ili nakon ulaska principalnog nositelja prava obitelji tj. osobe koja je zaposlena na teritoriju države članice". Direktiva* određuje da će države članice dopustiti ulazak i boravak bračnog druga sponzora (u slučaju poligamnog braka, samo prvi bračni drug ostvaruje pravo na spajanje obitelji, a nevjenčani partneri moraju zadovoljiti uvjet iz čl. 4. st. 3. pod uvjetom da je sa sponzorom ostvario stabilan i dugotrajan odnos ili registrirano partnerstvo), maloljetne djece sponzora i njegove ili djece bračnog druga iz drugih zajednica, uključujući i usvojenu djecu, maloljetne djece samo jednog od njih uključujući usvojenu djecu pod uvjetom da bračni drug ili partner koji podnosi zahtjev za spajanjem obitelji ima zakonsko skrbništvo nad djetetom te da je dijete ovisno o toj osobi (čl. 4.) i punoljetne neoženjene djece koja su objektivno nesposobna brinuti se o sebi (čl. 4. st. 3). Prema čl. 6. država članica može odbiti zahtjev za ulazak i boravak člana obitelji na temelju zaštite nacionalnog poretka, državne sigurnosti ili javnog zdravlja, a iz istog se razloga može odbiti ili poništiti boravišna dozvola članova obitelji principalnog nositelja prava.

[355] *Izvještaj Komisije o provedbi Direktive* navodi da je većina država članica ipak dopustila ostvarenje prava na spajanje obitelji i privremenim radnicima državljanima trećih država, ali im se postavlja uvjet određene duljine boravka na teritoriju države zaposlenja, kao što je, primjerice, osamnaestmjesečna duljina boravka u Francuskoj ili jednogodišnji boravak u Španjolskoj. Na Cipru, Malti, u Litvi i u Luksemburgu nacionalna zakonodavstva eksplicitno zahtijevaju ispunjenje uvjeta razumne mogućnosti stjecanja prava na trajno boravište. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, 8.10.2008, COM (2009) 610, str. 4., dostupan na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2. 6. 2012.).

Države su članice čl. 8. dobile pravo propisati da članovi obitelji principalnog nositelja ostvaruju pravo na boravište samo ako sponzor zakonito boravi na teritoriju države članice u određenom razdoblju, ne duljem od dvije godine prije podnošenja zahtjeva za spajanjem obitelji. Uz to, sponzor mora ispuniti i dodatne obvezujuće uvjete kao što su osiguran smještaj zadovoljavajućeg standarda (što označava smještaj usporediv s uobičajenim smještajem obitelji s istim brojem članova u istoj regiji koji zadovoljava temeljne zdravstvene i sigurnosne standarde određene propisima država članica), zdravstveno osiguranje za sve članove obitelji usporedivo s osiguranjem koje imaju državljani, uvjet stabilnih i redovitih izvora prihoda dostatnih za uzdržavanje obitelji bez potrebe korištenja sustava državne socijalne pomoći, a fakultativni je uvjet i zadovoljavanje integracijskih mjera za članove obitelji.[356]

U trenutku podnošenja zahtjeva za spajanjem obitelji u državi boravišta principalnog nositelja prava, država članica mora izdati boravišnu vizu članovima obitelji migranta bez ulaženja u *meritum* zahtjeva za ostvarivanje prava na boravišnu dozvolu (u smislu provjere ispunjenih uvjeta), što bi bilo u suprotnosti s čl. 13. *Direktiv*e koji propisuje da se „*članovima obitelji mora olakšati izdavanje potrebnih boravišnih viza*“. Nizozemska je uz dvostruku provjeru uvjeta za ostvarivanje prava na spajanje obitelji postavila i dodatno otežavajući uvjet da članovi obitelji moraju zahtjev za vizom uputiti iz države porijekla ili države stalnog boravišta (*Direktiva* vrlo neodređeno navodi da se zahtjev za boravišnom dozvolom može podnijeti ili izvan teritorija države članice ili od strane državljanina treće države koji boravi na njihovu teritoriju, čl. 5. st. 3., ne određujući gdje se članovi obitelji moraju nalaziti u trenutku podnošenja zahtjeva za izdavanje vize). Komisija je ocijenila da nizozemsko teritorijalno

[356] Država članica ima pravo procijeniti izvore prihoda kroz procjenu njihove prirode i redovitosti. U obzir se može uzeti razina minimalnih nacionalnih plaća i mirovina, a uzima se u obzir i broj članova obitelji. U Francuskoj se, primjerice, uzimaju u obzir izvori prihoda i sponzora i bračnog druga. Boeles et al., op. cit. (178), str. 195. Najkontroverznija je odredba *Direktive* odredba o integracijskim mjerama, a *Direktiva* ne daje precizne indikacije što te mjere obuhvaćaju i kako bi se trebale primijeniti te se one koriste samo u pojedinim državama članicama. Nizozemska, Njemačka i Francuska koriste integracijske mjere kao preduvjet prijama na teritorij i u tom smislu zahtijevaju od članova obitelji polaganje jezičnog testa, testa o znanju o društvu države u koju dolaze ili potpisivanje ugovora koji ih obvezuje na sudjelovanje u tečajevima učenja jezika i tečajevima vezanim za civilnu naobrazbu, opće znanje o društvu i državi. Problematičan je aspekt primjene intergacijskih mjera u Nizozemskoj njihova diskriminatornost jer su primjenjive samo na državljane određenih trećih država, dok su drugi stranci, visokoobrazovani migranti i određene profesionalne kategorije migranata, izuzeti od zadovoljavanja tog uvjeta. *Report on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, op. cit. (342), str. 7 i *Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, 15.11.2011 COM(2011), 735, str. 4-5.

ograničenje ovlaštenja na podnošenje zahtjeva za vizom dodatno onemogućava ostvarenje prava na jedinstvo obitelji na teritoriju države članice zakonitog boravišta principalnog nositelja.[357]

Država članica mora donijeti odluku o zahtjevu za boravišnom dozvolom članovima obitelji na teritoriju države članice u roku od devet mjeseci, a iznimno u vrlo kompleksnim slučajevima rok može biti produljen (čl. 5. st. 4.), ali država članica ne bi smjela odlučivati o zahtjevu za spajanje obitelji duže od tri godine (čl. 8.). Članovi obitelji nositelja plave iskaznice ostvaruju pravo na ubrzani postupak odlučivanja po zahtjevu za spajanje obitelji te se odluka o njihovu boravišnom statusu mora donijeti najkasnije u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva (prema čl. 15. st. 3. *Direktive o plavoj iskaznici*).

Članovi obitelji kojima se odobri pravo na spajanje obitelji stječu produživu prvu boravišnu dozvolu koja bi trebala važiti najmanje godinu dana, osim ako u trenutku odobrenja prava na boravište članovima obitelji boravišna dozvola pricipalnog nositelja važi kraće od godine dana zbog ovisnosti duljine zakonitog boravišta članova obitelji o duljini boravišta principalnog nositelja prava. Članovi obitelji nositelja plave iskaznice i u tom slučaju ostvaruju pravo na nešto povoljniji postupak jer *Direktiva o plavoj iskaznici* propisuje da njihova boravišna dozvola mora imati isti rok važenja kao i boravišna dozvola principalnog nositelja prava (u ovom slučaju nositelja plave iskaznice) ukoliko im putne isprave imaju potreban rok važenja (prema čl. 15. st. 5. *Direktive o plavoj iskaznici*).

Vrlo bitna odredba *Direktive o spajanju obitelji* određuje pravo na izdavanje autonomne i neovisne boravišne dozvole za sve članove obitelji (bračni drug, nevjenčani partner i dijete koje je postalo punoljetno, tj. rodbina u izravnoj silaznoj rodbinskoj liniji na koju se odnosi čl. 4. st. 2.) koji su prvu boravišnu dozvolu stekli temeljem pravnog *titulusa* spajanja obitelji, a najkasnije pet godina nakon što je započeo boravak u državi.[358] Članovima se obitelji nositelja plave iskaznice u petogodišnji rok stjecanja prava na autonomnu boravišnu dozvolu

[357] *Report on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, op. cit. (342), str. 12.

[358] Komisija je inicijalno predložila kraći rok boravišta koji bi prethodio ispunjavanju uvjeta za izdavanje autonomne boravišne dozvole (od četiri godine), ali države su se članice naposljetku usaglasile o prihvaćanju zahtjeva petogodišnjeg boravišta. *Proposal for a Council Directive on the right to family reunification,* COM(1999) 638 1999/0258 (CNS) 1.12.1999, str. 19.-20., dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0638:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2.6.2012.).

mogu kumulativno zbrojiti razdoblja boravka u različitim državama članicama (prema čl. 15. st. 7. *Direktive o plavoj iskaznici*). Belgija, Češka Republika, Nizozemska i Francuska zahtijevaju samo trogodišnje zakonito boravište kao preduvjet stjecanja prava na autonomnu dozvolu.[359] Komisija je u *Prijedlogu za donošenje Direktive istaknula* da *„autonomna boravišna dozvola omogućava prestanak ovisnosti o boravišnoj dozvoli sponzora i uživanje pravne sigurnosti koja proizlazi iz vlastitog pravnog statusa“*.[360] Komisija je naglasila da bi neovisnost pravnog statusa državljana trećih država oženjenih/udanih za državljane trećih država trebala obuhvaćati veći broj slučajeva negoli je to slučaj s državljanima trećih država koji su u bračnoj zajednici s državljanima EU-a zbog njihova vrlo slabog pravnog statusa, tj. nedostatne pravne zaštite od gubitka boravišnog statusa. Komisija je inicijalno predložila derogiranje petogodišnjeg uvjeta boravišta na jednogodišnji rok za sve podnositelje zahjeva za autonomnom boravišnom dozvolom koji se nađu u posebno teškim okolnostima u kojima autonomna dozvola ima funkciju osiguranja dodatne pravne zaštite posebno ranjivim skupinama članova obitelji migranta. To se prije svega odnosi na žrtve obiteljskog nasilja koje ne bi trebalo kažnjavati ukidanjem boravišnog statusa zbog njihove odluke o napuštanju nasilne zajednice, ali i na udovice/udovce, razvedene ili rastavljene osobe, a koje bi se našle u posebno teškim okolnostima ukoliko bi ih se prisililo na povratak u državu porijekla.[361]

Direktiva je prepustila državama članicama mogućnost ograničenja odobravanja izdavanja autonomne boravišne dozvole u slučajevima raspada bračnog odnosa/partnerstva na bračne drugove ili nevjenčane partnere[362] kao i mogućnost odobravanja autonomne dozvole članovima obitelji u slučajevima smrti bračnog druga, razvoda i rastave, smrti rodbine u prvom stupnju srodstva u izravnoj silaznoj ili uzlaznoj liniji srodstva ili u slučaju drugih, posebno teških okolnosti koje bi opravdale dodjelu autonomne dozvole.[363]

---

[359] *Report on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, op. cit. (342), str. 13.
[360] *Proposal for a Council Directive on the right to family reunification,* op. cit. (358), str. 19.
[361] Ibid, str. 20.
[362] Jedanaest država članica primijenilo je to ograničenje. *Report on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, op. cit. (342), str. 13.
[363] Šesnaest država članica iskoristilo je tu mogućnost, a pojedine izdaju autonomne dozvole na temelju humanitarnih razloga ili bliskih veza. Problematično je što je u sedam država članica državnim tijelima ostavljena prevelika i, prema mišljenju Komisije, nedopustiva sloboda izbora u primjeni odredbe o uvjetima stjecanja prava na autonomnu dozvolu, što predstavlja pogrešno tumačenje odredbi *Direktive* i svakako narušava učinkovitost *Direktive* (tzv.„*effet utile*“). Ibid. str. 13. i 14.

Osim države koja je odobrila spajanje obitelji i stjecanje boravišnog statusa, članovi obitelji dugotrajnih rezidenata i nositelja plave iskaznice pod određenim uvjetima ostvaruju pravo na boravište u drugoj državi članici. Važno je naglasiti da se na članove obitelji migranata iz trećih država u državi koja im je odobrila status primjenjuju odredbe *Direktive 2003/86/EC* o spajanju obitelji, dok se u slučaju uspostave boravišta u drugim državama članicama na njih primjenjuju odredbe *Direktiva 2003/109/EC* o dugotrajnim rezidentima ili odredbe *Direktive 2009/50/EC o plavoj iskaznici.* Članovi obitelji nositelja plave iskaznice moraju podnijeti zahtjev za izdavanjem boravišne dozvole najkasnije mjesec dana nakon ulaska na teritorij druge države članice (čl. 19. st. 2.), a ukoliko im je prijašnja dozvola istekla, ostvaruju pravo na privremenu nacionalnu dozvolu u drugoj državi članici, dok je rok za članove obitelji dugotrajnih rezidenata najduže tri mjeseca nakon ulaska na teritorij države članice, što je identično roku koji imaju nositelji statusa (čl. 15. st. 1. *Direktive o dugotrajnim rezidentima*).

Direktiva o dugotrajnim rezidentima propisuje da članovima obitelji iz čl. 4. st. 1. *Direktive o spajanju obitelji* mora biti omogućeno boravište u drugoj državi članici, dok svi drugi članovi obitelji koji nisu navedeni u gore spomenutom članku *Direktive* mogu ostvariti pravo na boravište u drugoj državi članici (prema odredbi čl. 16. st. 1.-2. *Direktive o dugotrajnim rezidentima*). *Direktiva o plavoj iskaznici* ne referira se na definiciju obitelji, već samo navodi da obitelj koja je bila zasnovana u prvoj državi članici ima pravo pridružiti se ili pratiti nositelja plave iskaznice u drugu državu članicu (čl. 19. st. 1. *Direktive o plavoj iskaznici*). Unatoč obveznoj odredbi o pravu na boravište članova obitelji dugotrajnih rezidenata (koji su taksativno navedeni *Direktivom o spajanju obitelji*) i općoj odredbi vezanoj za obitelj nositelja plave iskaznice, druga država članica ipak može ograničiti njihovo pravo na boravište. Naime obje direktive (i *Direktiva o dugotrajnim rezidentima* u čl. 16. st. 4. i *Direktiva o plavoj iskaznici* u čl. 19. st. 3.) prepuštaju državama članicama mogućnost uskraćenja dozvole članovima obitelji kroz odredbu da uz zahtjev za odobrenjem boravišnog statusa „*mogu zahtijevati*“ podnošenje dokaza prijašnjeg statusa, valjane putne isprave (ili u slučaju plave iskaznice vize), dokaz o boravištu u statusu člana obitelji principalnog nositelja prava, dokaz o zdravstvenom osiguranju koje pokriva sve rizike u drugoj državi članici, dokaz da nositelj statusa ili oni sami imaju stabilne i redovite izvore prihoda dostatne za uzdržavanje bez potrebe korištenja socijalne pomoći te za članove obitelji nositelja plave iskaznice dokaz da nositelj statusa ima osiguran smještaj koji se smatra uobičajenim za obitelj u toj regiji i koji

zadovoljava zdravstvene i sigurnosne kriterije u državi članici. Teoretičari migracijskog prava Unije bili su vrlo kritični prema dodatnim uvjetima koje države članice mogu postaviti u pogledu ograničenja prava na boravište članovima obitelji migranata iz trećih država jer smatraju da su ta ograničenja u potpunom neskladu s odredbama i svrhom *Direktive o spajanju obitelji* budući da ona na posredan i indirektan način postrožavaju uvjete ostvarenja prava na spajanje obitelji koje je zajamčeno međunarodnim pravnim instrumentima zaštite temeljnih ljudskih prava.[364]

[364] Više vidi u: Peers, S., *Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives*, op. cit. (308), str. 387.-426; Halleskov, L., *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality*?, op. cit. (236).

3.1.2.5. Boravišni status znanstvenih istraživača

Prema odredbama čl. 8. *Direktive 2005/71/ EC o posebnim postupcima prijama državljana trećih država u svrhu znanstvenog istraživanja*[365] znanstveni istraživači ostvaruju pravo na zakoniti boravišni status u državi u kojoj se odvija znanstveno istraživanje. Države članice obvezne su izdavati boravišne dozvole na razdoblje od najmanje godine dana, s pravom na produljenje roka važenja ukoliko uvjeti stjecanja statusa znanstvenog istraživača budu i dalje bili ispunjeni.[366] Ukoliko je predviđeno da istraživački projekt traje kraće od godinu dana, dozvola će se odobriti u trajanju koje odgovara trajanju projekta. Ukoliko država članica dodijeli dozvolu članovima obitelji istraživača, trajanje te dozvole bit će vezano za trajanje dozvole istraživača, odnosno u skladu s rokom važenja njihovih putnih isprava (čl.9.).[367]

[365] *Council Directive 2005/71/EC on specific procedure for admitting third-country nationals for the purpose of scientific research*, usvojena 12. 10. 2005., a objavljena u Official Journal, L 289/15. Dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF (pristupljeno 2.6.2012.).

[366] Državljani trećih država koji podnesu zahtjev za prijam u svrhu znanstvenog istraživanja moraju zahtjevu priložiti valjanu putnu ispravu, ugovor o ugošćavanju (radu) u znanstvenoj instituciji u državi članici u skladu s uvjetima iz čl. 6., izjavu o financijskoj odgovornosti znanstvene institucije koja ga ugošćuje i ne smiju predstavljati prijetnju nacionalnom poretku, državnoj sigurnosti ili javnom zdravlju (čl.7. *Direktive*).

[367] *Direktiva* predviđa i razloge ukidanja i neproduljenja dozvole na temelju znanstvenog istraživanja kad god je takva dozvola izdana na temelju prijevarnih informacija, u slučajevima kada nositelj prava više ne ispunjava uvjete boravišta propisane *Direktivom* ili kada nositelj prava predstavlja opasnost za nacionalni poredak, državnu sigurnost i javno zdravlje države domaćina (čl. 10. st. 1.-2. *Direktive*).

3.2. PRAVO PRISTUPA TRŽIŠTU RADA DRŽAVE ČLANICE I PRAVO NA MOBILNOST UNUTAR EUROPSKE UNIJE

U ovom dijelu rada pokušat ćemo analitički sagledati da li i u kojoj mjeri odredbe komunitarnog migracijskog zakonodavstva jamče migrantima sa zakonitim boravištem na teritoriju Unije pravo na pristup tržištu rada države članice i drugih država (ukoliko migranti sukladno svom statusu ostvaruju pravo na promjenu boravišta unutar Unije). U tom smislu ćemo usporediti opseg prava na pristup tržištu rada migranata nositelja jedinstvene boravišne dozvole, dugotrajnih rezidenata, nositelja plave iskaznice, migranata koji su ostvarili pravo prijama na teritorij Unije u statusu znanstvenih istraživača i članova obitelji migranata koji su ostvarili boravišna statusna prava temeljem spajanja obitelji.

Općenito govoreći, pravna stečevina EU-a na području zajedničkog migracijskog zakonodavstva ne pruža mogućnost pristupa tržištu zapošljavanja Unije za državljane trećih država koji već nisu dobili ponudu za zaposlenje na teritoriju Unije. Takav je pristup uvjetovan već spomenutim specifičnostima teritorijalnog *migracijskog suvereniteta* država članica i nacionalnom nadležnošću u tom području. Svi temeljni dokumenti Unije, uključujući i Lisabonski ugovor, potvrđuju pravo država članica na „*određivanje broja migranata koji ostvaruju pravo prijama na teritorij svake države članice*“ što ograničava mogućnost znatnije harmonizacije unutar EU-a.[368] U suvremenom razvoju radnih migracija upravo je pravno regulirana mogućnost ulaska na teritorij strane države i nastanjenja bez ponude zaposlenja postala migracijska mjera za privlačenje najstručnijih, najkvalitetnijih i najobučenijih radnih migranata koji se na taj način pomno selektiraju, a kojima države imigracije maksimalno olakšavaju ulazak, nastanjenje i lokalnu integraciju.

[368] *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, op. cit. (247), par. 1.9.

3.2.1. Sustav kvota

Države članice EU-a na nacionalnoj razini primjenjuju tradicionalne metode regulacije pristupa nacionalnim tržištima rada za strane radnike kroz provođenje analize potrebe za dodatnim zapošljavanjem nedržavljana u obliku ispitivanja potreba tržišta rada, tj. potreba poslodavaca. Slijedom dobivenih rezultata odobravaju se i određuju kvote ili individualno zapošljavanje državljana trećih država kroz izdavanje radnih i boravišnih dozvola temeljem prethodno identificiranog zaposlenja i u najvećem broju slučajeva sponzorstvom od strane poslodavca. Osim sustva kvota, države zaposlenja u programima trajnih radnih migracija najčešće koriste sustave bodovanja kvalifikacija potencijalnih radnih migranata (kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji), dok su kod privremenih radnih migracija učestalija zapošljavanja radnika migranta temeljem sektorski određenih bilateralnih ili multilateralnih međunarodnih ugovora. Kratko ćemo se zadržati na svakoj od tih tradicionalnih metoda otvaranja nacionalnih tržišta rada stranim radnicima kako bismo bolje razumjeli pravnu osnovu pristupa tržištima rada za radnike nedržavljane.

Većina europskih država pri određivanju potreba za radnicima nedržavljanima primjenjuje *testiranje nacionalnog tržišta rada* koje pronalazimo i pod nazivima *testiranje ekonomskih potreba, testiranje dostupnosti rezidentnih radnika* ili *testiranje potreba poslodavaca*. To testiranje provode Austrija, Belgija, Češka Republika, Estonija, Njemačka, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Slovenija, Španjolska, Slovačka i Švedska,[369] a njime procjenjuju dostupnost lokalnih radnika s odgovarajućim kvalifikacijama za određeni posao na nacionalnom tržištu rada. Ukoliko radnici državljani ne posjeduju potrebna znanja i vještine, nemaju interes za obavljanje određenih poslova (najčešće slabo plaćenih i društveno nepriznatih), ukoliko postoji kronični deficit određene radne snage na tržištu (kao što je to često slučaj u zdravstvenom sektoru, sektorima razvijenih tehnologija i sl.), demografski uzrokovani deficiti radne snage zbog starenja populacije ili negativnog prirodnog priraštaja, otvara se mogućnost zaposlenja radnika migranata koji nadoknađuju nedostatak potrebne

[369] Prema podacima iz *EMN Synthesis Report: Satisfying labour demand through migration*, Directorate General For Internal Policies Policy Department: Citizens' Rights and Constitutional Affaires, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Migration Network, European Parliament, Brussels, 2011, str. 9.

radne snage na domaćem tržištu. Svakako treba istaknuti da su strani radnici spremniji prihvatiti privremene, sezonske poslove (posebice na tržištima rada u poljoprivredi i građevinarstvu) ili poslove koji nastaju tijekom razdoblja naglog gospodarskog razvoja države zaposlenja jer ti poslovi omogućavaju dobru zaradu u kratkom vremenskom razdoblju, što odgovara radnicima migrantima koji se ne žele preseliti i koji žele zadržati veze s državom porijekla (iz obiteljskih ili drugih razloga). Kako bi ipak zadovoljile potrebe tržišta rada za kvalificiranom radnom snagom iz inozemstva, pojedine su države napravile iznimku u primjeni ispitivanja tržišta rada u pogledu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika ili deficitarnih kategorija radnika (kojima pripadaju i radnici u zdravstvu, inženjeri, računalni stručnjaci itd.), a sve s ciljem što učinkovitijeg popunjavanja radnih mjesta visokokvalificiranim radnicima migrantima.[370] Potreba provođenja testa ispitivanja lokalnog tržišta rada ne postoji ni pri podnošenju zahtjeva za produženjem radne dozvole radnika migranta.

Potrebe se za stranom radnom snagom na nacionalnim tržištima rada država zaposlenja određuju uzimajući u obzir složene kriterije kao što su istraživanja (koje koriste Austrija, Estonija, Finska, Njemačka, Irska, Italija, Latvija, Malta, Poljska, Portugal i Švedska), ekonomske prognoze razvoja tržišta rada (koje se koriste u Austriji, Češkoj Republici, Estoniji, Finskoj, Njemačkoj, Irskoj, Latviji, Malti, Portugalu i Španjolskoj), potrebe poslodavaca, regionalne statistike nezaposlenosti itd. [371] Svi aspekti analiza objedinjavaju se i utvrđuju se kvantitativni deficiti radne snage koji su pokazatelji potrebâ na tržištima rada i na temelju kojih nadležna državna tijela za zapošljavanje zajedno sa svojim socijalnim partnerima (poslodavcima i sindikatima) određuju godišnje kvote, tj. fiksni broj radnika migranata koji imaju pravo pristupa tržištu rada isključivo na temelju ponude zaposlenja.[372] Osim toga, država zaposlenja može odrediti i broj stranih radnika čiji je radni angažman neophodan samo određenoj geografskoj regiji države, mogu odrediti kvote u postotnom omjeru stranih radnika u ukupnoj radnoj snazi države (primjerice Austrija koristi kvotu kao postotak svoje ukupne radne snage) koja obično predstavlja 8-9% od ukupne radne snage [373]

[370] *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 105. i *Admission of third-country nationals for paid employment or self-employment*, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, Luxembourg, 2001., str. 16.-17.
[371] *EMN Syntesis Report*, op. cit. (369), str. 9.
[372] Ibid. str. 117.
[373] *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 103.

ili prema sektoru zaposlenja. Sustav kvota primjenjuje se u Austriji, Bugarskog, Estoniji, Mađarskoj, Italiji, Portugalu i Sloveniji.[374] Hrvatska, Italija i Španjolska koriste fiksni broj stranih radnika u određenim zanimanjima,[375] dok Njemačka koristi sustav kvota samo za gostujuće radnike, ugovorne radnike i osobe koje žive u pograničnim područjima, i to na temelju bilateralnih ugovora.[376] Kvote u pojedinim državama nisu ograničene samo na određenu vrstu zanimanja već uključuju i brojne izuzetke za pojedine kategorije zanimanja koje su od posebnog interesa za nacionalna tržišta rada, kao što je slučaj u Italiji gdje su iz sustava kvota izuzeti učitelji jezika koji su izvorni govornici, sveučilišni profesori, radnici u kućanskim poslovima, umjetnici, vježbenici itd., a u Austriji su izuzeti menadžeri, strani novinari, umjetnici itd.[377] Europske države kvote koriste i za potrebe privremenog zapošljavanja kao što je slučaj u Velikoj Britaniji gdje se radnici u poslovima u poljoprivredi i proizvodnji hrane zapošljavaju kroz taj sustav. Na drugoj strani, Norveška je odredila kvotu od 5 000 radnika migranata pod shemom zapošljavanja visokokvalificirane radne snage.[378] MOR je, komentirajući prednosti sustava kvote, istaknuo da one *„osiguravaju vrlo jasan okvir prijama strane radne snage za javno mnijenje (u smislu političara, poslodavaca, civilnog društva, udruga poslodavaca itd.). Kvote mogu pozitivno utjecati na negativne percepcije o migracijama koje javnost u određenoj državi može imati,“*[379] dok je kao nedostatak istaknuto da je *„sustav kvota vrlo kompliciran jer uključuje čitav niz zakonodavnih odredbi i birokratskih postupaka tako da ga poslodavci često kritiziraju zbog nedostatka fleksibilnosti i nesposobnosti zadovoljavanja fluktuirajućih potreba za radnom snagom“*. Vrlo se često događa da su kvote za određene sektore zapošljavanja donesene temeljem uvjeta na tržištu rada koji su podložni promjenama tako da kvote učestalo ostaju neispunjene.[380] Kvote neovisne o sklopljenim bilateralnim ugovorima između zemlje porijekla i zemlje zaposlenja

---

[374] *EMN Syntesis Report*, op. cit. (369), str. 9.
[375] *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 103.
[376] *Admission of Third Country Nationals for Paid Employment or Self Employed Activities*, European Commision, 2001., str.18.
[377] Ibid. str. 17.-18.
[378] *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 103.
[379] Ibid. str. 103.-104.
[380] Najbolji je primjer Španjolske koji pokazuje da je tijekom 2004. godini, uz određenu kvotu od 32 079 stabilnih i dugoročnih radnih mjesta, samo 13 633 radna mjesta odnosno 42,5% od radnih mjesta predviđenih kvotom bilo popunjeno, a pojedini sindikati procijenili su da manjka još 10 000 radnika u poljoprivrednim poslovima. Perez, N.O., *Spain: Forging an Immigration Policy*, Migration Information Source, veljača 2003., dostupno na http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97 i Serra, A., Mas, P., Xalabarder, A., Pinyol, G.*Spain* u Niessen, J., Schibel, Y., Thompson, C. (eds), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue,* Migration Policy Group, Brussels, rujan 2005., citirano prema *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 104.

iznimno otežavaju posredovanje između radnika migranta i poslodavca jer neformalizirane međunarodne radne migracije otvaraju prostor za rad (i zloporabe) neslužbenih posrednika pri zapošljavanju, a koji najčešće iskorištavaju radnike migrante kroz nametanje nepoštenih naknada koje radnici moraju otplaćivati i koji ih dovode u situaciju dužničkog ropstva. Notoran je primjer iz Ukrajine gdje su 2004. godine privatni posrednici naplaćivali od 1000 do 2000 dolara po radniku za zapošljavanje u poljoprivredi Velike Britanije u sklopu sezonske sheme zapošljavanja.[381]

3.2.2. Sustav bodovanja

Osim sustava kvota, pristup tržištima rada europskih država omogućen je i kroz sustav bodovanja prema kojem država može odrediti izdavanje radne i boravišne dozvole svim osobama koje ostvare dostatan broj bodova na temelju unaprijed definiranih kriterija koji uključuju obrazovanje, znanje jezika države zaposlenja, radno iskustvo, dob, osigurano zaposlenje te procjenu imigracijskih tijela o sposobnosti integracije podnositelja zahtjeva temeljem određenih pokazatelja kao što su, primjerice, prethodno razdoblje studiranja ili rada u toj državi, boravak bliskih članova obitelji u državi i sl.[382] Potrebno je naglasiti da je uobičajena praksa da se potencijalnim migrantima ograniči pristup specifičnim poslovima bez obzira na njihove kvalifikacije i radno iskustvo. Toj grupi pripadaju poslovi u državnoj upravi, odvjetništvu i neki drugi slični poslovi za koje se traži vrlo velika razina specijalizacije i koji obično podrazumijevaju polaganje nacionalnih stručnih ispita i dobivanje licence (primjerice pravosudni ispit).

Najpoznatiji je europski sustav prijama radnika prema bodovanju britanski. Velika Britanija (koja kao što smo već naglasili ne sudjeluje u migracijskoj politici EU-a ni u Schengenskom sporazumu) već duži niz godina među državama članicama EU-a održava status najuspješnije države u pogledu dostupnih programa radnih imigracija bez prethodne ponude zaposlenja. Program pod nazivom *High–value migrants* (u slobodnom prijevodu: *visokocijenjeni migranti,* op. a.) predstavlja najvažniji (prvi) program radnih migracija u V. Britaniju u sklopu kojeg je visokoobrazovanim radnicima na raspolaganju 5 kategorija migracija (za osobe s

[381] *Gone West: Ukrainians at work in the UK*, Trade Union Congress (TUC), European Union and International Relations Department, London, 2004., citirano prema Ibid. str. 104.
[382] Ibid. str. 105.-107.

iznimnim talentima koje su postigle međunarodno priznata postignuća u znanosti i umjetnosti, poduzetnike, investitore, visokoobučene migrante koji bi se željeli zaposliti ili samozaposliti u Britaniji te nekoliko trenutno zatvorenih kategorija migracijskih programa).[383] Britanski migracijski programi u svakom pogledu omogućavaju preferencijalno postupanje prema radnim migrantima državljanima trećih država koji imaju potencijal doprinijeti razvoju i produktivnosti zemlje te im samo na temelju njihova potencijala daje mogućnost uživanja prava boravišta bez ponude zaposlenja, ali uz zadovoljenje specifičnih kriterija koje svaka kategorija podrazumijeva.[384]

3.2.3. Bilateralni i multilateralni sporazumi

Naposljetku, pristup europskim nacionalnim tržištima rada omogućen je i putem bilateralnih ili multilateralnih sporazuma između država porijekla i država zaposlenja koji omogućavaju privilegirani pristup tržištu rada države zaposlenja, a svrha im je formaliziranja međusobnih obveza kako bi se migracije odvijale u skladu s dogovorenim principima i procedurama.[385] Bilateralni ugovori uglavnom uređuju migracijske procese u područjima nadležnosti agencije ili državnog tijela putem kojih se ostvaruje suradnja, razmjene informacija o zemljama zaposlenja i zemljama porijekla i dostupnim natječajima, postupku zapošljavanja, pred-migracijskim uslugama, dostupnim zdravstvenim uslugama i zdravstvenoj zaštiti migranata, potrebnim dokumentima za ulazak u zemlju i o potrebnim dokumentima za izdavanje radne i boravišne dozvole, uvjetima ugovora o radu, dostupnoj pravnoj zaštiti radnika i rješavanju sporova te mogućnostima za kolektivno udruživanje i pregovaranje, uvjetima ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja, ostvarivanju prava i modalitetima slanja novčanih doznaka u zemlju porijekla, ostvarivanju prava na smještaj i spajanje obitelji, neregularnim migracijama

---

[383] Od ukupno šest kategorija migracija u svrhu zapošljavanja u drugoj su kategoriji obrazovani radnici čiji bi angažman trebao popuniti manjak određene radne snage na britanskom tržištu rada, a koji već imaju ponudu za posao i koje bi poslodavci sponzorirali, u trećoj su kategoriji privremeni radnici, u četvrtoj su radnici kojima je dopušteno migrirati u V. Britaniju bez bodovanja kvalifikacija zbog specifičnosti njihova angažmana (tj. radnici u kućanstvima, predstavništvima poduzeća i pomorci), u petoj su radnici ulagači iz Turske, a u šestoj radnici koji su državljani Comonwealtha i imaju britansko porijeklo. Prema podacima britanskog Ministarstva unutarnjih poslova (Home Office, UK Border Agency), dostupnima na http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/ (pristupljeno 23.6. 2012.) i *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 113-114.

[384] Ibid. http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/visas-immigration/working/tier1/ (pristupljeno 23. 6. 2012.).

[385] U zemljama OECD-a trenutno je na snazi više od 176 bilateralnih radnih sporazuma. O bilateralnim sporazumima vidi više: *International Labour Migration, Rights Based Approach*, ILO, op. cit. (103), str. 200.-2005.

i svim drugim područjima koja bi mogla biti od posebne važnosti za prava migranata.[386] Najveći broj bilateralnih sporazuma odnosi se na sezonsko zapošljavanje koje traje manje od godinu dana u ekonomskim sektorima sa sezonskom potrebom za radnom snagom (poljoprivreda, turizam ili građevinarstvo) koji na taj način nadoknađuju nedostatak domaće radne snage, dok radnici migranti imaju priliku zaraditi plaće koje su daleko iznad prosječnih plaća u njihovim državama porijekla i slanjem novčanih doznaka uzdržavati svoju obitelj i posredno pomoći ekonomiji svoje matične države.[387] Bilateralni sporazumi o radnim migracijama najčešće sadrže i kvote za zapošljavanje radnika migranata koje imaju za cilj ispunjavanje točno određenih potreba u specifičnom segmentu tržišta radne snage, primjerice zapošljavanje u zdravstvenom sektoru, poljoprivredi, i sl. Osim ekonomski motiviranih razloga, bilateralni sporazumi o migracijama mogu imati za cilj sprečavanje masovnog međunarodnog zapošljavanja u sektorima koji su od vitalne važnosti za razvoj siromašnih država (primjerice u sektoru zdravstva gdje se nastoji spriječiti *odljev mozgova)*, a najveći broj sadrži i odredbe usmjerene prema smanjenju neregularnih migracija, što je, primjerice, bio najvažniji razlog zaključenja bilateralnog sporazuma o migracijama između Italije i Španjolske.[388] U ovom je kontekstu ilustrativna izjava visokopozicioniranog francuskog imigracijskog službenika koji je rekao da svi „*bilateralni radni sporazumi proizlaze iz nastojanja država za legaliziranjem već postojećih nezakonitih migracijskih tijekova*“.[389] Provedba bilateralnih radnih sporazuma zahtijeva odgovarajuće promoviranje programa u zemlji porijekla i zemlji zaposlenja, testiranje i certificiranje podnositelja zahtjeva za sudjelovanje u programu, razmjenu informacija u zadanim vremenskim okvirima između država, migranata i konzularnih predstavništava koji su u to uključeni te organizaciju logistike vezane za migracijsko putovanje i transfer radnika migranata.[390] Budući da je sklapanje bilateralnih radnih sporazuma vrlo često dugotrajan i zahtjevan proces, u određenim regijama svijeta kao što su, primjerice, arapske i azijske zemlje radne su migracije regulirane putem

---

[386] *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 187-204.

[387] Naprimjer bilateralni ugovori za sezonsko zapošljavanje postoje između Francuske i Maroka, Tunisa, zatim Poljske, Kanade i karipskih država. Lista svih drugih međunarodnih bilateralnih ugovora dostupna je u dokumentu *Temporary Migration for Employment and Training Purposes*, Council of Europe, na web-stranici Vijeća Europe http://www.social.coe.int. (pristupljeno 25.6.2012.)

[388] *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 187.

[389] Miller, M., *Evolution of Policy Modes for Regulating International Labour Migration*, u: *International Migration Systems, Global Approach*, Kritz, M., Lin, L.L., Zlotnik, H., (eds.), Oxford, 1992. Više o povijesnom razvoju radnih ugovora između europskih država, pogotovo njemačko-turskih, talijansko-švicarskih te francuskih bilaterlanih sporazuma vidi u istom članku.

[390] *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102) i *International Labour Migration, Rights Based Approach*, ILO, op. cit. (103), str. 192.

manje formalnih mehanizama suradnje koji u tim dijelovima svijeta imaju i dodatne pozitivnije konotacije jer impliciraju da su države koje u njima sudjeluju kooperativnije i da postoji već formiran odnos povjerenja u kojem stranke poštuju dogovoreno na području međudržavne suradnje u pogledu radnih migracija.[391]

Države članice EU-a u obvezi su primijeniti tzv. *princip preferencijalnog postupanja EU-a* po kojem nadležnim službama za zapošljavanje država članica nije dopušteno zapošljavanje radnika državljana trećih država prije nego što budu u mogućnosti dokazati da nisu bili u mogućnosti identificirati radnike koji su državljani EU-a, državljani EEA-a, državljani novopridruženih članica, državljani trećih država koji imaju trajno zakonito boravište na teritoriju pojedine od država članica, državljani država s kojima Unija ima potpisane posebne sporazume (kao što je Turska), ali i sve države s kojima Unija ima potpisane pretpristupne sporazume).[392] Poslodavci moraju oglasiti radno mjesto unutar zakonom propisanog roka i tijekom roka podnošenja prijava poduzeti sve potrebne aktivnosti kako bi oglašeno radno mjesto popunili na lokalnom tržištu radne snage. Preferencijalno je zapošljavanje najveća prepreka zapošljavanju radnika migranata iz trećih država jer ih dovodi u nepovoljan položaj pri traženju zaposlenja samom činjenicom da su tek u sedmom *migracijskom redu*. Ako uzmemo u obzir da se od potencijalnih radnika očekuje da identificiraju zaposlenje prije dolaska u državu zaposlenja, postaje jasno da će posredničke agencije za zapošljavanje u inozemstvu biti zainteresirane samo za sektorsko masovno zapošljavanje (kao što su sezonski poslovi u poljoprivredi, građevinarstvu ili turizmu) u kojem se mahom zapošljavaju radnici migranti koji su niskokvalificirani ili nekvalificirani. Sam postupak traženja zaposlenja vezan je rokovima i odobrenjima nadležnih nacionalnih službi zapošljavanja čime postaje dugotrajan i administrativno kompliciran za poslodavce, ali i za potencijalne radnike nedržavljane EU-a .

[391] Primjerice, Zajednička komisija o radu, Regionalni konzulativni procesi kao što je Puebla proces za središnju i sjevernu Ameriku, Regionalni konzulativni procesi za azijsko-pacifičku regiju, sastanci Okruglih stolova u Aziji, Radne grupe, Radnih tijela i drugih neformalnih mehanizama međudržavne suradnje s ciljem zaštite radnika migranata. *Handbook on establishing effective migration policies*, op. cit. (102), str. 204-209.

[392] *Europska konvencija o pristupu novih država članica* sadrži i tzv. *tranzicijski aranžman* prema kojem je državama članicama dopušteno zadržavanje nacionalnih zakonodavnih odredbi koje se odnose na prijam u svrhu zapošljavanja državljana iz novih država članica tijekom razdoblja od dvije godine, s mogućim produljenjem na pet i sedam godina. Od „starih“ se država članica traži da daju prioritet zapošljavanju državljana novih država članica nad zapošljavanjem državljana trećih država. Ibid. 195-197.

3.2.4. Pristup tržištu rada za nositelje EU migracijskog statusa

U sklopu zajedničke migracijske politike Unije svaki migracijski status priznat direktivama podrazumijeva pravo pristupa nacionalnom tržištu rada koje podliježe ograničenjima i blisko je povezan s poslom na temelju kojeg je dozvola izdana. Osim pristupa nacionalnim tržištima rada, nositelji statusa dugotrajnog rezidenta, nositelji plave iskaznice i znanstveni istraživači uživaju i vrlo uvjetovano pravo pristupa tržištima rada drugih država članica.

3.2.4.1. Pristup tržištu rada za dugotrajne rezidente

Državljani trećih država kojima je odobren status dugotrajnog rezidenta prema odredbama *Direktive 2003/109/EC* uživaju najmanje ograničeno pravo pristupa tržištu rada države članice koja im je dodijelila status (uz pravo vrlo restriktivnog pristupa tržištu rada druge države članice) od svih kategorija migranata koji su stekli status prema odredbama zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a. Dugotrajni rezidenti uživaju pravo na jednakost postupanja s obzirom na pristup zaposlenju (eng. *access to employment*, op.a.) što je jedna nova pravna kategorija u kontekstu radnih migracija jer predstavlja hibrid između *prava na rad* (eng. *right to work*, op.a.) i *prava na pristup tržištu rada* (eng. *access to labour market*, op.a.). Iako na prvi pogled terminološki minorna razlika, mišljenja smo da je u biti riječ o političkom ustupku državama članicama i da će u praksi pravo na pristup zapošljavanju označavati pravo na pristup tržištu rada države koja je dodijelila status dugotrajnog rezidenta. Kada sagledamo cjelokupni dosadašnji razvoj europskog migracijskog prava za radnike migrante, postaje jasno da je termin kompromis između težnji da se državama članicama formalnopravno ne umanjuje pravo na određivanje kategorija stranih radnika koje ostvaruju pravo na pristup nacionalnom tržištu rada u sklopu kojeg Unija ne zadire u njihovo pravo na određivanje nacionalnih kvota zapošljavanja stranih radnika, provedbu bilateralnih ugovora o zapošljavanju stranih radnika, provođenje ispitivanja potreba tržišta rada i sl., ali istovremeno im postavlja obvezu da državljane trećih država koji se već nalaze na njihovu teritoriju ne diskriminiraju u pogledu pristupa zaposlenju tj. pristupa natječajima za zapošljavanje pod

istim uvjetima kakve imaju domaći državljani, osim u poslovima koji podrazumijevaju i samo povremeno obavljanje određenih javnih ovlasti (*vršenje javnih ovlasti* je šire formuliran izuzetak od državne službe u smislu značenja koja on ima u aktima EU-a) koje su zbog posebne važnosti rezervirane samo za njihove državljane i ograničene i ostalim državljanima EU-a (kako određuje čl. 11. st. 1.). Sud EU je u svojim dosadašnjim presudama, u slučajevima u kojima je državljanima drugih država članica ograničen pristup poslovima koji uključuju obavljanje javnih ovlasti, inzistirao da ograničenje mora istovremeno uključivati i „*izvršenje javnih ovlasti i očuvanje općih interesa države*“.[393] Sedamnaest je država članica do 2011. godine zakonodavno uskratilo mogućnost dugotrajnim rezidentima da obavljaju poslove koji uključuju vršenje javnih ovlasti.[394]

Treba svakako naglasiti da dugotrajni rezidenti ne uživaju apsolutno pravo pristupa zapošljavanju na teritoriju države članice koja im je dodijelila status jer čl. 11. st. 3. daje diskrecijsko pravo državama članicama na „*zadržavanje ograničenja jednakog postupanja s obzirom na pristup zaposlenju ili samozaposlenju u onim slučajevima u kojima su, u skladu s postojećim nacionalnim zakonodavstvom ili pravnom stečevinom Unije, te aktivnosti rezervirane za državljane, državljane EU-a ili državljane EEA-a*“. Uz preferencijalni pristup zapošljavanju, tim kategorijama treba pribrojiti i već spomenute kategorije državljana trećih država s kojima EU ima sklopljene posebne vrste sporazuma (kao što je to slučaj s Turskom, državama kandidatima za pristup EU-u i drugim državama) koji ostvaruju pravo na pristup tržištu rada u kraćim vremenskim rokovima (primjerice, turski državljani to pravo ostvaruju nakon 4 godine kontinuiranog boravka), a pet europskih država (Cipar, Italija, Portugal, Slovenija i Švedska), koje su potpisnice ILO-ove *Konvencije br. 143 o migracijama u iskorištavajućim uvjetima i promoviranju jednakosti mogućnosti i postupanja prema*

---

[393] *Predmet C-66/85, Lawrie – Blum (1986), ECR 2121*, par. 27, citirano prema Halleskov, L., *The Long – Term Residents Directive*, op. cit. (236), str. 190.

[394] Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka Republika, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Mađarska, Italija, Litva, Luksemburg, Poljska, Rumunjska, Švedska i Slovenija. *Report on the application of Directive 2003/109/EC*, op. cit. (313), str. 6.

U pogledu prava na jednako postupanje državljana EU-a u drugim državama članicama dopuštene su samo tri iznimke zabrane diskriminacije pri zapošljavanju: ograničenja opravdana temeljem državne politike, državne sigurnosti i javnog zdravlja (iz čl. čl. 39. st. 3. Ugovora o osnivanju EC-a), ograničenja pri zapošljavanju u državnoj službi (iz čl. 39.4. Ugovora o osnivanju) te ograničenja opravdana potrebom znanja lokalnog jezika (iz čl. 3 (1) Uredbe 1612/68, citirano prema: Halleskov, L., *The Long – Term Residents Directive*, op. cit. (236), str. 190.

radnicima migrantima, moraju osigurati pravo pristupa tržištima rada migrantima nakon dvije godine (iz čl. 14. *Konvencije*).[395]

Što se pristupa tržištu rada u drugoj državi članici tiče, *Direktiva* propisuje da dugotrajni rezidenti izdavanjem privremene i produljive boravišne dozvole stječu pravo jednakosti pristupa zapošljavanju druge države članice (čl. 21.). Države članice prvih 12 mjeseci boravka mogu ograničiti to pravo samo na obavljanje posla temeljem kojeg je inicijalno izdana dozvola, što je rezultiralo zloupotrebom te odredbe od strane Bugarske, Finske, Italije, Rumunjske, Slovenije i Slovačke koje primjenjuju ograničenja u pristupu tržištu rada i nakon proteka godine dana boravišta dugotrajnog rezidenta, a što je prema mišljenju Komisije jasna povreda odredbi čl. 21. st. 2 *Direktive*.[396] Države članice također imaju pravo na ispitivanje potreba nacionalnog tržišta rada i primjenu nacionalnih postupaka s obzirom na popunjavanje radnih mjesta ili obavljanje posla, uz već spomenutu provedbu principa preferencijalnog postupanja (čl. 14. st. 3.), ali su Belgija, Cipar, Mađarska, Latvija, Poljska, Portugal i Švedska s ciljem olakšanja interne mobilnosti EU-a, izuzele dugotrajne rezidente od provjere tržišta rada (a neke od njih i od potrebe dobivanja radne dozvole).[397] Analizirajući inicijalni prijedlog Komisije za donošenje *Direktive o plavoj iskaznici*, možemo primijetiti da je Komisija smatrala da bi izuzimanjem dugotrajnih rezidenata, koji su to pravo stekli kao bivši nositelji plave iskaznice od primjene čl. 14. st. 3. o potrebi provedbe provjere tržišta rada na teritoriju druge države članice (u slučajevima kada država članica odluči uvesti taj oblik ograničenja pristupa) i stavljanjem u preferencijalni položaj na tržištu rada druge države članice u odnosu na dugotrajne rezidente koji nisu imali status nositelja plave iskaznice, potaknula internu mobilnost visokokvalificirane radne snage u EU-u.[398] Države članice taj prijedlog nisu podržale i čitav članak o olakšanom i preferencijalnom pristupu tržištu rada za dugotrajne rezidente, nositelje statusa plave iskaznice, izbrisan je iz konačnog teksta *Direktive o plavoj iskaznici*.

---

[395] Ibid. str. 192.
[396] *Report on the application of Directive 2003/109/EC,* op. cit. (313), str. 8.
[397] Ibid. str.7.
[398] *Proposal for a Council Directive on the conditions of enrty and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 8249/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 8.5. 2008, str. 41.

Prijedlog Komisije za usvajanje Direktive istaknuo je da svrha *Direktive* nije omogućavanje *prava pristupa tržištu rada Unije,* tj. drugih država članica, dugotrajnom rezidentu, već *dodjela prava na slobodan izbor zaposlenja i promjenu poslodavca* na teritoriju na kojem je državljanin treće države već pet godina zakonito i kontinuirano boravio i vrlo vjerojatno i obavljao plaćenu aktivnost, ali u drukčijem pravnom statusu i temeljem radne dozvole koja je prethodno bila vezana za određenog poslodavca. Značajna je i vrlo pozitivna promjena u diskursu Unije na području radnih migracija državljana trećih država odluka da dugotrajni rezidenti ostvare pravo na neovisni tj. autonomni boravišni pravni status s obzirom na poslodavca, za razliku od statusa nositelja plave iskaznice (koji slično kao i nacionalne radne dozvole obvezuje na prilaganje ugovora o radu zahtjevu za stjecanjem statusa). Radnici migranti čiji je status vezan, a time i ovisan o određenom poslodavcu (jer je ugovor o radu pravni temelj njihova prava na boravišta u državi zaposlenja), u slučaju zloupotrebe radnih prava i raskida ugovora o radu gube i pravni temelj boravišnog statusa u državi zaposlenja. Ti se radnici rjeđe odlučuju na ulaganje formalne pritužbe nadležnim tijelima (najčešće inspektoratima rada), žale se na povredu svojih radnih prava - uvjete rada, diskriminaciju, zlostavljanje, oduzimanje prava na odmor, neredovite isplate plaća i sl. - jer ne žele riskirati mogućnost gubitka prava na boravište i protjerivanje iz države. Stoga je dodjeljivanje neovisnog tj. autonomnog pravnog statusa dugotrajnim rezidentima na području EU-a u svakom slučaju najbolje moguće rješenje jer bi im trebalo osigurati najveću moguću pravnu zaštitu od mogućih zloupotreba.

Budući da je ta odredba *Direktive* trebala potaknuti internu mobilnost dugotrajnih rezidenata EU-a, Komisija je u *Izvještaju o provedbi Direktive* utvrdila da države članice (s iznimkom gore navedenih sedam država koje su zaista primijenile povoljnije postupanje prema dugotrajnim rezidentima koji se žele nastaniti na teritoriju druge države članice) kroz transpoziciju odredbi *Direktive* ne samo da nisu uspjele potaknuti intramobilnost EU-a već su ju u određenim slučajevima i otežale „*ograničavajući opseg prava državljanima trećih država nacionalnim propisima i tumačeći Direktivu na njihovu štetu*“.[399]

Države članice također moraju odrediti uvjete za ostvarenje prava na boravište koje moraju ispuniti dugotrajni rezidenti koji u drugoj državi članici žele obavljati sezonske ili

[399] *Report on the application of Directive 2003/109/EC,* op. cit. (313), str. 7. i 10.

prekogranične poslove (čl. 14. st.5.). Isti članak u st. 3. propisuje da države članice imaju mogućnost primjene nacionalnih postupaka regulacije tržišta rada kroz provjeru situacije na tom tržištu kad god se pojavi slobodno radno mjesto. *Direktiva* državama članicama daje mogućnost samostalnog odlučivanja o primjeni principa preferencijalnog postupanja za već ranije spomenute preferencijalne kategorije državljana trećih država uz državljane trećih država koji zakonito borave na njihovu teritoriju i koji primaju naknade za nezaposlenost. Nadalje, države članice imaju pravo ograničiti ukupan broja osoba koje ostvaruju pravo na boravište, ako tako propisuje nacionalno zakonodavstvo, osim ukoliko se radi o upućenim radnicima koji obavljaju prekogranične poslove ili radnicima koji pružaju prekogranične usluge.

3.2.4.2. Pristup tržištu rada za nositelje plave iskaznice

Za razliku od dugotrajnih rezidenata, nositelji plave iskaznice suočeni su s dodatnim ograničenjima radne mobilnosti jer tek nakon dvije godine zakonitog zaposlenja stječu pravo na jednako postupanje s obzirom na pristup visokokvalificiranom zaposlenju. Komisija je u svom *Prijedlogu za usvajanje Direktive 2009/50/EC* iz 2007. godine eksplicitno istaknula da prava nositelja plave iskaznice EU-a ne uključuju pravo prijama u državu članicu, što je i razumljivo s obzirom na prerogative država članica u pogledu suvereniteta nad temeljnim migracijskim ovlastima.[400] *Preambula Direktive* stoga sadrži formulaciju koja ističe da države članice i dalje zadržavaju pravo na određivanje ukupnog broja državljana trećih država kojima će odobriti prijam na svoj teritorij u svrhu visokokvalificiranog zaposlenja uz poštivanje preferencijalnog zapošljavanja ranije spomenutih kategorija radnika i uz zadržavanje prava na uskraćivanje radnih dozvola ili uskraćivanje izdavanja dozvola za određena zanimanja, ekonomske sektore ili regije u kojima nisu suočeni s deficitom radne snage (par. 8. i čl. 6),[401] ali i uskraćivanje prava pristupa tržištu rada s obzirom na etičnost zapošljavanja kako bi se

[400] *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, COM(2007) 637 2007/0228 (CNS), European Comission, 23.10. 2007., str. 10., dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:EN:PDF (pristupljeno 30.6. 2012.)

[401] Njemačka je tijekom pregovora o odredbama *Direktive* zatražila zadržavanje ovlasti država članica na ograničenja prijama migranata na tržišta rada prema zanimanjima i ekonomskim sektorima sukladno potrebama poslodavaca za određenom visokokvalificiranom stranom radnom snagom. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment,* 966/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 19.6.2008., str. 11.

izbjegao *„odljev mozgova"*. Stoga čl. 3. st. 3 daje prioritet provedbi sporazuma između Zajednice i/ili njezinih država članica i trećih država koji određuje liste zanimanja koja ne bi smjela biti obuhvaćena *Direktivom o plavoj iskaznici*. Ti sporazumi ostaju na snazi kako bi se zajamčila etičnost zapošljavanja u sektorima gdje nedostaje osoblja i zaštitili ljudski resursi u državama u razvoju. U slučajevima u kojima sporazumi o radnoj snazi ne sadrže odredbe vezane za sektore u kojima se mora primijeniti princip etičnosti zapošljavanja, čl. 8. *Direktive o plavoj iskaznici* ostavlja državi članici mogućnost odbijanja izdavanja plave iskaznice kako bi se osigurala etičnost zapošljavanja u sektorima koji su pogođeni nedostatkom kvalificiranih radnika u državama porijekla. Nažalost, osim reference na važeće bilateralne sporazume država članica i trećih država, *Direktiva* je samo spomenula princip etičnosti, ali ga nije pobliže odredila kao što nije odredila ni mjere koje će se na razini Unije poduzeti s ciljem sprečavanja *„odljeva mozgova"*.[402]

[402] Više vidi u: Peers. S., *Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Dettering Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanction Directive*, op. cit. (308), str. 409.

Tijekom pregovora o prijedlogu *Direktive*, Njemačka, Nizozemska i Finska izričito su zatražile zadržavanje nacionalnih shema prijama visokokvalificiranih radnika i izdavanja nacionalnih boravišnih dozvola toj kategoriji radnika,[403] što im je i omogućeno čl. 3.4. prema kojem mogu nastaviti izdavati nacionalne boravišne dozvole u svrhu zaposlenja prema kriterijima koje svaka država samostalno odredi (s napomenom da nacionalne dozvole nositeljima ne daju pravo na boravište u drugoj državi članici). Komisija je u pregovorima naglasila da prijedlog ne isključuje koegzistenciju između nacionalnih dozvola i sheme plave iskaznice, ali da svi državljani trećih država koji ispunjavaju uvjete propisane *Direktivom* moraju biti primljeni u državu članicu temeljem odredbi *Direktive* (a time i uživati sva prava koja *Direktiva* jamči), a ne temeljem nacionalnih shema zapošljavanja visokokvalificiranih

---

[403] *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment,* 6051/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 28.02.2008., str. 3.

Francuska je zakonom iz 2006. godine uvela dvije vrste nacionalnih dozvola za visokokvalificirane radnike: privemenu, trogodišnju dozvolu koja se izdavala „*kvalificiranim i talentiranim*“ (“*carte compétences et talents*”) bez obzira je li nositelj boravio u Francuskoj ili nije, uz ispunjavanje uvjeta da nositelj ima potencijal doprinijeti ekonomskom razvoju i Francuske i svoje matične države. Nositelji dozvole ostvarivali su pravo na obavljanje posla temeljem kojeg je dozvola i bila izdana, dok su članovi njihovih obitelji stjecali pravo na jednogodišnju dozvolu koja im je davala pravo na rad. U 2008. godini bilo je izdano 472 dozvole, a do kolovoza 2009. godine 363 dozvole. Druga vrsta dozvole za visokokvalificirane radnike bila je privremena dozvola za „*upućene zaposlenike*“ (“*salarié en mission*”). Dozvola je imala rok važenja od tri godine, a propisana bruto plaća nositelja morala je iznositi barem 1.5 minimalne plaće. U 2008. godini bilo je izdano 1839 takvih dozvola, dok je do kolovoza 2009. godine bilo izdano 1 369 dozvola.

U **Njemačkoj** su 2009. godine visokokvalificirani radnici mogli dobiti tzv. *dozvolu nastanjenja* (*eng. settlement permit*) prema odredbama poglavlja 19. *Zakona o boravištu* iz 2005. godine koji je taksativno navodio kategorije radnika koje ostvaruju pravo na tu posebnu vrstu dozvole, a kojima pripadaju znanstvenici sa specijalističkim znanjima, nastavno ili znanstveno osoblje na ključnim pozicijama ili specijalisti i izvršno osoblje s posebnim profesionalnim iskustvom čiji je iznos plaće barem dvostruki od minimalne propisane plaće. Svi drugi strani visokokvalificirani državljani koji nisu ispunjavali uvjete propisane *Zakonom o boravištu* mogli su ostvariti pravo na boravište temeljem poglavlja 18. *Zakona o boravištu* i *Zakona o radu* koji su predviđali dodjeljivanje prava na privremeno boravište menadžerima, znanstvenicima, istraživačima, razvojnim stručnjacima, poslovnim ljudima ili visokokvalificiranim radnicima s fakultetskom diplomom ili sličnom razinom obrazovanja. U 2007. godini bila je izdana 151 dozvola nastanjenja, u 2008. godini 157 dozvola nastanjenja, dok je u 2007. godini bilo izdano 28 761 privremena dozvola boravka prema poglavlju 18. *Zakona o boravištu* i 891 dozvola prema poglavlju 21. istog zakona.

U **Nizozemskoj** su 2009. godine vrijedile dvije vrste posebnih dozvola boravka: prva za visokokvalificirane radnike, a druga za posebno nadarene radnike. Prva se dozvola izdavala na rok koji je ovisio o trajanju ugovora o radu, uz maksimalno važenje dozvole od pet godina. Ispunjavanje uvjeta za stjecanje prava na tu dozvolu vezano je uz visinu prihoda te migranti koji imaju 30 godina ili su stariji moraju ostvarivati godišnji prihod od 49 087 eura, dok mlađi migranti moraju ostvarivati godišnji prihod od 35 997 eura. Uvjet je za dobivanje statusa visokokvalificiranog migranta ugovor o radu koji mora biti sklopljen prije podnošenja zahtjeva za izdavanjem te vrste dozvole. Radna dozvola tim radnicima nije potrebna. Dozvola za posebno nadarene migrante bila je uvjetovana ostvarenjem potrebnih bodova (ocjenjivalo se obrazovanje (uz uvjet minimalno magistarske diplome), znanje jezika, dob podnositelja i posebni talenti)), a omogućavala je nositeljima traženje zaposlenja u Nizozemskoj tijekom razdoblja od godinu dana. *Ad-Hoc Query on permits to attract highly skilled workers,* European Migration Network, objavljen 19. ožujka 2009. godine, dostupno na http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/ (pristupljeno 30.6. 2012.).

radnika.[404] Takav stav Komisije bio je nužan kako bi *ab initio* zaštitili visokokvalificirane radnike migrante od suženog opsega prava koja im nacionalna zakonodavstva jamče kroz dodjelu boravišta bez prava nastanjenja i rada na teritoriju druge države, a moguće i kroz manji opseg drugih prava (kao što je pravo na jednako postupanje i sl.) što bi svakako imalo negativne reperkusije na kompetitivnost europskog tržišta rada. Komisija je u tom smislu podržala mogućnost primjene povoljnijih uvjeta s obzirom na intramobilnost EU-a, postupak dodjele iskaznice, pristup tržištu rada, privremenu nezaposlenost, jednakost postupanja, prava članova obitelji i stjecanje prava nositelja plave iskaznice na status dugotrajnog rezidenta (čl. 4.), uz opasku Komisije da bi uvjeti ulaska u prvu državu članicu i uvjeti stjecanja prava koja proizlaze iz statusa nositelja plave iskaznice trebali biti u skladu s odredbama *Direktive*.[405] *Direktiva* je također potvrdila pravo država članica na zadržavanje sustava nacionalnih kvota zapošljavanja kroz primjene testova ispitivanja potreba tržišta rada ili drugih nacionalnih mjera za procjenu potreba za zapošljavanjem stranih radnika pri inicijalnom podnošenju zahtjeva i tijekom prve dvije godine zakonitog zaposlenja u statusu nositelja plave iskaznice. Državljani, radna snaga Zajednice (izraz vjerojatno podrazumijeva i nedržavljane koji ostvaruju pravo pristupa tržištu rada op. a.), te državljani trećih država koji već zakonito borave na teritoriju države članice i koji su već na tržištu rada i dugotrajni rezidenti koji bi se željeli preseliti u državu članicu u svrhu visokokvalificiranog zaposlenja zadržavaju prioritet (čl. 8. st. 2 i čl. 12. st. 5.). Odredba potvrđuje vrlo nesiguran pravni status nositelja plave iskaznice tijekom prve dvije godine zaposlenja na teritoriju države članice jer u principu daje ovlasti državama članicama da provjere mogućnosti popunjavanja radnog mjesta radnicima koji uživaju preferencijalni tretman. Nelogičnost je te odredbe što dvogodišnje razdoblje pravne neizvjesnosti nije vezano rokom važenja iskaznice jer je *Direktiva* omogućila državama članicama diskrecijsko pravo na određivanje standardnog trajanja plave iskaznice koje ne bi trebalo biti kraće od jedne godine ni duže od četiri godine (čl. 7. st. 2.). Ukoliko je ugovor o radu kraći od godine dana, plava bi se iskaznica trebala izdavati na rok ekvivalentan roku važenja ugovora o radu uz dodatna tri mjeseca koja *Direktiva* čl. 13. priznaje kao razdoblje privremene nezaposlenosti tijekom koje nositelj plave iskaznice mora biti pravno zaštićen, tj. iskaznica se ne smije ukinuti. Iz pregleda zapisnika pregovora o tekstu *Direktive*

---

[404] *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 6051/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 28. 2. 2008., str. 3.
[405] Ibid, str. 3.

vidljivo je da je prvotni tekst prijedloga *Direktive* uključivao sugestiju o fiksnom trajanju plave iskaznice od dvije godine, što je kasnije pod pritiskom država članica izmijenjeno u konačnom tekstu *Direktive*.[406] Ostaje nejasno kako će države članice primjenjivati testiranje tržišta za poslove za koje je radnicima migrantima izdana plava iskaznica koja traje dulje od dvije godine i hoće li eventualna identifikacija dostupnog radnika iz preferencijalne kategorije imati za posljedicu automatsko ukidanje plave iskaznice koja se izdaje na pravni naslov specifičnog zaposlenja. Smatramo tu situaciju iznimno nepovoljnom po radnike nositelje plave iskaznice koji će u dugom periodu od dvije godine biti izloženi mogućnosti gubitka statusa zbog okolnosti koje se ne odnose na kvalitetu njihova rada i na koje nemaju nikakvu mogućnost utjecaja.

Podnositelj zahtjeva za pravnim statusom nositelja plave iskaznice mora dokazati ponudu visokokvalificiranog zaposlenja koja zadovoljava kriterij visine iznosa plaće (taj iznos određuju države članice, ali je *Direktiva* propisala da on ne smije biti manji od 1,5 prosječne bruto plaće države članice, a za posebne kategorije zanimanja, u kojima postoji deficit radne snage, minimalna plaća podnositelja zahtjeva može iznositi 1,2 prosječne bruto plaće države članice). Taj uvjet unaprijed diskvalificira mlade radnike migrante s malo ili bez imalo radnog iskustva koji na početku svoje karijere nisu konkurentni na međunarodnom tržištu rada i kojima se nude početnički slabije plaćeni visokokvalificirani poslovi.[407] Osobama mlađim od 30 godina trebao bi biti olakšan postupak dobivanja plave iskaznice budući da se države članice EU-a trude privući mlade talente u Europu.[408] Uvjeti da potencijalni kandidati za ostvarenje statusa koji jamči plava iskaznica EU-a moraju osigurati najmanje jednogodišnji ugovor o radu i zadovoljiti nacionalne kvote ili testove tržišta rada prije nego što ostvare pravo na ubrzani (eng. „*fast-track*", op.a.) postupak prijama, još je uvijek daleko od zamišljene ideje Unije o olakšanom prijamu najpoželjnijih kategorija radnih migranata na teritorij Unije. Pojedini autori zastupaju stav da prijedlog teži „*ustanovljavanju određenog*

---

[406] *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 966/98, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 19. 6. 2008., str. 12.

[407] Više vidi u: Peers. S., *Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Dettering Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanction Directive*, op. cit. (308), str. 407.

[408] Njemačka je, primjerice, iznijela skeptičan stav prema *Direktiv*i jer smatra da se potrebna radna snaga može osigurati zapošljavanjem nezaposlenih državljana na domaćem tržištu rada i da nema potrebe na razini Unije uvoziti visokokvalificiranu radnu snagu. Gümüs, Y.,K., *EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction?*, European Journal of Migration and Law 12, 2010., str. 443.

standarda koji se može shvatiti kao ograničavajući za države koje su već dokazano uspješne u privlačenju kvalificiranih radnika iz trećih država (kao što je to Velika Britanija) i tim državama Direktiva o plavoj iskaznici nudi malo".[409] Iako je Komisija u prijedlogu istaknula da je jedna od prepreka povećanju europske kompetitivnosti na svjetskim tržištima rada i činjenica da *„atraktivnost EU-a u usporedbi sa SAD-om i Kanadom trpi posljedice trenutne situacije u kojoj su visokokvalificirani migranti suočeni s 27 različitih sustava prijama"* od kojih su neki toliko specifični da nisu međusobno usporedivi[410] i unatoč pokušaju harmoniziranja 27 različitih imigracijskih sustava prijama *Direktivom*, dijelimo mišljenje Colletta da predložene mjere *Direktive o plavoj iskaznici* nisu zamijenile te sustave, već su samo pružile novu mogućnost prijama na teritorij Unije kroz zajednički postupak koji ne predstavlja harmonizaciju u tradicionalnom smislu, već samo pokušava srušiti zapreke i razlike među nacionalnim normativnim okvirima radnih migracija.[411]

Podnositelj zahtjeva mora priložiti dokaz da je podnio zahtjev za policom zdravstvenog osiguranja koja je uobičajena za državljane države članice (ukoliko osiguranje nije pokriveno ugovorom o radu), dokaz da ne predstavlja prijetnju nacionalnoj sigurnosti, državnom poretku, javnom zdravlju države članice (taj je uvjet *Direktiva* ostavila prilično nejasnim te je izvjesno da će države članice tražiti određenje pobližeg standarda od strane Suda EU) i valjane putne isprave čiji rok važenja barem prelazi rok važenja plave iskaznice. Državama članicama prepušteno je određenje ovlaštenja za podnošenje zahtjeva za izdavanje plave

---

[409] Velika Britanija je jedna od predvodnica EU-a u privlačenju najboljih i najkvalitetnijih radnika iz trećih država kroz bodovni sustav. Od početka 2008. godine visokokvalificirani radnici koji ostvare najmanje 75 bodova u mogućnosti su zakonito ući u državu i tek onda započeti tražiti zaposlenje. Velika Britanija je započela *„uvoz"* liječnika i medicinskih sestara za potrebe nacionalnog zdravstvenog sektora kasnih 1990-ih godina, ali je istovremeno započela i značajne investicije u medicinske fakultete kako bi otvorila veće mogućnosti za studiranje medicine te je taj dvostrani pristup tom problemu polučio izvrsne rezultate. Collett, E., *The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?*, European Policy Center, siječanj 2008., str. 3.-4., dostupno na http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=667 (pristupljeno 30. 6. 2012.).

[410] *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment*, European Comission, COM(2007) 637, 2007/0228 (CNS), 23.10.2007., str. 3.

[411] Collett, E., *The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?*, op. cit. (409), str. 2.

iskaznice (koje alternativno imaju državljani treće države ili poslodavci) (čl. 10.), a odluka o odobrenju izdavanja plave iskaznice u isključivoj je nadležnosti država članica.[412]

Nositelji plave iskaznice u državi prvog zaposlenja imaju specifično pravo pristupa tržištu rada koje zbog nedorečenosti u samom tekstu *Direktive* i zbog vrlo nejasnog određenja svrhe zapošljavanja visokokvalificiranih radnika migranata ima potencijal postati *ius controversum*. Naime *Preambula Direktive* navodi da boravišna dozvola u obliku plave iskaznice pruža pravo „*postupnog pristupa tržištu rada*" što je samo djelomično točno jer odredbe *Direktive* nositeljima plave iskaznice ne pružaju tu mogućnost, već im samo jamče vrlo uvjetovan (i samim time i ograničen) pristup tržištu rada. Naime tijekom prve dvije godine boravka na teritoriju države članice nositelj plave iskaznice može promijeniti zaposlenje samo uz kumulativno ispunjenje dvaju uvjeta: ako dobije ponudu drugog zaposlenja s istovrsnim kvalifikacijama (visokokvalificiranog posla jer je to i *titulus* izdavanja plave iskaznice) koji ispunjava kriterij određenog iznosa plaće i ako takvu promjenu pismeno odobri nadležno tijelo države zaposlenja u skladu s nacionalnim propisima i unutar predviđenih rokova (čl. 12. st. 1. i 2.) što će se odobriti samo ukoliko na nacionalnom tržištu rada nije dostupan radnik iz određene preferencijalne grupe (temeljem prava država članica na primjenu nacionalnih mjera zaštite radnika državljana i svih drugih kategorija radnika koji uživaju pravo na preferencijalni pristup tržištima rada država članica). Formalnopravno ograničenje mobilnosti radnika nositelja plave iskaznice u *Preambuli* je *Direktive* objašnjeno formulacijom da *Direktiva „ograničava profesionalnu mobilnost visokokvalificiranih radnika državljana trećih država tijekom prve dvije godine zakonitog zaposlenja kako bi se poštivao princip preferencijalnog sistema zapošljavanja Zajednice i kako bi se izbjegle moguće zloupotrebe*".[413] Nizozemska, Estonija i Francuska su tijekom pregovora o odredbama *Direktive* pokušali ublažiti uvjete prijedlogom da se radnici nositelji plave iskaznice koji ispune kriterije visokokvalificiranog zaposlenja i plaće oslobode obveze formalnog odobrenja promjene poslodavca, ali je Komisija inzistirala na obvezatnom odobrenju kako bi države članice mogle provesti test ispitivanja potreba tržišta rada i kako bi se spriječile

[412] Zanimljivo je da negativna odluka o izdavanju plave iskaznice može biti donesena isključivo zbog popunjenja odobrenog broja (ili kvota) zahtjeva za iskaznicama. U trenutku popunjenja kvota svi će se budući zahtjevi proglašavati nedopustivima (čl. 8. i čl. 6.) Države članice imaju pravo odbiti izdavanje plave iskaznice kako bi osigurale etičnost zapošljavanja u deficitarnim zanimanjima (čl. 8. st. 4.) te ako je poslodavac bio kažnjavan za zapošljavanje osoba koje su bile u nereguliranom statusu prema odredbama nacionalnog zakonodavstva (čl. 8. st. 5).

[413] Par. 15. *Preambule Direktive* 2009/50/EC.

zloupotrebe.[414] Smatramo da je tako formulirano *ograničenje mobilnosti* u bîti ograničenje univerzalno zaštićenog prava na slobodan izbor zanimanja, što je tijekom pregovora o usvajanju *Direktive* Italija istaknula kao razlog njihovu suzdržanom stavu prema usvajanju *Direktive* (uz Estoniju i Maltu)[415], od čega su u kasnijim pregovorima sve tri države odustale. Pomalo je apsurdno da najbolji, najtalentiraniji i najkvalificiraniji radnici migranti kojima bi upravo zbog njihove poželjnosti na tržištima rada trebala biti širom otvorena vrata profesionalne mobilnosti i potpunog uživanja slobode izbora zanimanja u državi zaposlenja, kao nositelji plave iskaznice ne ostvaruju pravo na slobodan izbor zanimanja ni na slobodan pristup tržištu rada. Dapače, upravo je vezivanje pravnog statusa nositelja plave iskaznice i točno određenog poslodavca/posla bio i cilj Komisije već na samom početku postupka usvajanja odredbi *Direktive*.[416] Smatramo da je svaki vezani migracijski status nepovoljan za radnike migrante jer ih čini podložnijima zloupotrebama od strane poslodavaca. U navedenoj bi situaciji jedini izlaz radnicima koji su žrtve zloupotrebe radnih prava od strane poslodavca, a koji i dalje žele zadržati status nositelja plave iskaznice, bio da nakon 18 mjeseci pronađu drugo zaposlenje i promijene državu boravišta unutar Unije (u kojoj bi im status bio ponovno vezan uz poslodavca), na što ostvaruju pravo temeljem *Direktive 2009/50/EC*.[417] Ograničenje je radnih i ljudskih prava nositelja plave iskaznice europski *specifikum* radnih migracija jer ga ne pronalazimo ni u jednom od migracijski uspješnih sustava (SAD, Kanada, Australija) upravo zato jer je iznimno destimulativan za privlačenje i zadržavanje visokokvalificirane radne snage, uz to što je i diskriminatoran i što ugrožava temeljna prava radnika migranata.

Pravo se na pristup nacionalnom tržištu rada za nositelja plave iskaznice ni nakon dvije godine značajnije ne mijenja. Prema čl. 12. st. 1. država članica *može* (eng. *may*, op. a.) dopustiti nositelju plave iskaznice jednak tretman u pogledu prava pristupa visokokvalificiranom zaposlenju, ali nema obvezu to napraviti. Tijekom pregovora o

---

[414] *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 7642/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion 3. 4. 2008., str. 2.

[415] Više vidi u: *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 11512/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion 24.7.2008., str.16. i *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*,12320/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 1. 8. 2008., str. 14.

[416] *Proposal 7642/08*, Council of the EU, op. cit. (414), str. 2.

[417] Osnovni su uvjeti stjecanja prava na izdavanje plave iskaznice *mutatis mutandis* u drugoj državi članici isti kao i uvjeti prve države članice (čl. 18.).

usvajanju *Direktive* jedan od inicijalnih prijedloga od strane Komisije uključivao je formulaciju da države članice *moraju* (eng. *shall*, op.a.) dopustiti pravo pristupa nacionalnom tržištu rada nositeljima plave iskaznice nakon dvije godine boravka. Međutim države članice izrazile su svoju zabrinutost da takva obveza implicira zadiranje u njihovu isključivu nadležnost u pogledu stjecanja uvjeta za dodjelu neograničenog prava na pristup nacionalnom tržištu rada.[418] Komisija je smatrala da je pristup tržištu rada i dalje ograničen uvjetom postavljenog standarda potrebne razine kvalifikacije. Države članice naposljetku su uspjele izmijeniti odredbu i prema konačnoj verziji zadržati pravo na ograničenje pristupa tržištu rada nositeljima plave iskaznice i nakon dvije godine zakonitog boravka, a sve u skladu sa svojim procjenama potreba na tržištu rada.

Iz odredbi *Direktive* nije jasno računa li se dvogodišnji rok za mogućnost primjene prava jednakog postupanja s obzirom na pristup visokokvalificiranom zaposlenju od dana stjecanja prvog statusa nositelja plave iskaznice ili se radi o prekluzivnom dvogodišnjem roku. Ukoliko je rok prekluzivne prirode, radnicima migrantima koji su promijenili boravište unutar Unije pristup nacionalnom tržištu rada i dodatno će biti prolongiran, čime ih se dovodi u posebno nepovoljan položaj. U slučajevima u kojima nositelj plave iskaznice ispuni uvjete za stjecanje statusa dugotrajnog rezidenta (petogodišnjim kontinuiranim boravkom na teritoriju države članice), tek tada stječe uvjete prava na jednakost postupanja s obzirom na pristup zaposlenju države boravišta (kako to *Direktiva 2003/109/EC o dugotrajnim rezidentima* propisuje).

Tu odredbu *Direktive* možemo promatrati i analizirati iz dva kuta. S jedne strane smatramo da će zaštititi radnike migrante od radnog iskorištavanja u smislu nametanja poslova za koje su visokokvalificirani radnici prekvalificirani, a prekvalificiranost radnika migranata na teritoriju EU-a već je desetljećima jedan od problema koji je dovodio do gubitka profesionalnih sposobnosti i znanja (eng. *de-skilling*) i *tzv. brain wastea* (uzaludnog rasipanja intelektualnih

[418] Proposal, 7642/08, Council of the EU, op. cit. (414), str. 3.

kapaciteta radnika, op. a.).[419] S druge strane ograničenja u pogledu profesionalne mobilnosti visokokvalificiranih radnika mogu utjecati na njihovu odluku o migraciji prema EU-u jer se radnicima državljanima trećih država praktički imperativno određuje smjer njihovih profesionalnih aspiracija u vremenu kada se više nego ikad cijeni potpuna sloboda izbora (tako da, primjerice, vrhunski stručnjaci sve češće koriste neplaćene odmore koje brojna poduzeća, korporacije i međunarodne organizacije izrijekom dopuštaju svojim zaposlenicima da bi se bavili hobijem, istraživanjem, stručnim usavršavanjem, putovanjima, pisanjem knjiga i sl.), što ta odredba *Direktive* potpuno *a priori* isključuje. Daljnji problem može se javiti u slučaju stručnjaka koji se nakon dobivanja plave iskaznice odluče za pokretanje vlastitog posla koji ne mora nužno biti visokokvalificiran.[420] U pogledu privatnog poduzetništva, države će članice amandmanima na *Direktivu 2009/50/EC* ili odredbama nacionalnih zakonodavstava morati donijeti odluku o primjeni *Direktive* na način da se izbjegne ugrožavanje prava državljana trećih država na privatno poduzetništvo koje bi, štoviše, trebalo biti i u interesu države zaposlenja zbog otvaranja novih radnih mjesta i pozitivnog utjecaja na jačanje gospodarstva države.

Državama članicama omogućilo se zadržavanje određenih restrikcija u pristupu zaposlenju za nositelje plave iskaznice ukoliko posao podrazumijeva i samo povremeno obavljanje državnih (javnih) ovlasti i odgovornosti za očuvanje općih interesa države u skladu s postojećim nacionalnim zakonodavstvom ili zakonodavstvom Unije, ukoliko su takvi poslovi isključivo rezervirani za državljane te ako su poslovi rezervirani za državljane, za državljane Unije ili za državljane EEA-a, a s obzirom na pristup zaposlenju su propisane (čl. 12. st. 3. i 4. *Direktive*), što je jednako regulirano i u već spomenutoj *Direktivi o dugotrajnim rezidentima*. Tijekom tromjesečne nezaposlenosti nositelj plave iskaznice ima pravo tražiti i prihvatiti zaposlenje pod uvjetima (čl. 12).[421]

---

[419] Na problem prekvalificiranosti radnika državljana trećih država upozorila je i Komisija EU-a u dokumentu *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, naglasiviši da *„kvalificirani radnici migranti prečesto obavljaju nekvalificirane poslove, što naglašava potrebu boljeg usmjeravanja potencijala i sposobnosti radnika migranata“*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 682, Strasbourg, 23. 11. 2010., str. 9.

[420] Više vidi u: Peers. S., *Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Dettering Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanction Directive*, op. cit. (308), str. 408.

[421] Budući da je čl. 24. *Direktive* predvidio podnošenje izvještaja o provedbi *Direktive* tri godine nakon roka transpozicije u nacionalna zakonodavstva (koji je bio 19. 6. 2011. godine), tek 2014. godine možemo očekivati analizu učinkovitosti prava koja *Direktiva* jamči i prijedloge država članica vezane za moguće amandmane na odredbe *Direktive*.

3.2.4.3. Pristup tržištu rada za znanstvene istraživače

Što se uvjeta prijama i pristupa tržištu rada znanstvenih istraživača tiče, *Direktivom 2005/71/EC o znanstvenim istraživačima* donesenoj 12. listopada 2005. godine (koja je četvrti legislativni instrument u području zakonskih migracija nakon donošenja Ugovora iz Amsterdama i uspostave zajedničke migracijske politike) utvrđeno je *sui generis* pravo na vrlo ograničen pristup tržištu rada koji je uvjetovan obavljanjem specifične znanstvenoistraživačke djelatnosti. *Direktivom* je uspostavljen pojednostavljeni postupak prijama i mobilnosti u svrhu znanstvenog istraživanja duljeg od tri mjeseca, a sve s ciljem povećanja atraktivnosti Unije za istraživače iz čitavog svijeta i pozicioniranja Unije kao međunarodnog centra za istraživačke izvrsnosti.[422] *Direktiva* je napustila prijašnji uvjet izdavanja radne i boravišne dozvole za istraživače te je kroz utvrđivanje postupka prijama, koji ne bi trebao ovisiti o pravnom odnosu istraživača i znanstvene organizacije u kojoj će istraživač obavljati svoj projekt, olakšala prijam istraživača.[423] Bitno je istaknuti da znanstvenoistraživačke ustanove u kojima je planirano obavljanje znanstvenog istraživanja moraju prvo dobiti generalno odobrenje (na minimalno pet godina, a u iznimnim slučajevima država članica može dati odobrenje i za kraća uključivanja što je regulirano čl. 5. *Direktive*) od strane države članice za uključivanje u takve programe po kojima bi državljani trećih država u tim institucijama obavljali istraživanje.[424] Ne možemo reći da znanstveni istraživači prema odredbama *Direktive 2005/71/EC* uživaju pravo pristupa tržištu rada države članice ili

[422] *Direktiva* je donesena kao odgovor na strategiju Unije za povećanjem broja istraživača unutar Unije do 2010. godine, do kada je bilo planirano da ta brojka dostigne 700 000, uz povećanje investicija u istraživačku djelatnost na 3% BDP-a. Ti su se ciljevi trebali postići kroz stvaranje boljih uvjeta za razvoj znanstvenih karijera, promoviranje znanosti kako bi postala atraktivnija mladim ljudima, promoviranje uključivanja žena u znanstvena istraživanja, povećanje broja prilika za obuku i mobilnost unutar znanstvenih istraživanja i otvaranja državljanima trećih država koji bi mogli biti zainteresirani za obavljanje znanstvenog istraživanja na području Unije. U *Preambuli Direktive* istaknuto je da njezina provedba ne bi smjela uzrokovati „*odljev mozgova*“ iz država u razvoju i predložila da se u partnerstvu s državama porijekla poduzmu mjere za poticanje reintegracije istraživača u države porijekla i da se potakne pokretljivost istraživača.

[423] Unatoč tome, uvjeti prijama studenata doktorskih studija koji provode istraživanje u svojstvu studenata ostali su isti jer oni nisu obuhvaćeni tom *Direktivom*, već su obuhvaćeni *Direktivom 2004/114/EC o uvjetima prijama državljana trećih država u svrhu studiranja, razmjene učenika, neplaćenih obuka ili volonterskog stažiranja* koja je donesena 13. prosinca 2004. godine.

[424] Države članice mogu zahtijevati za pokrivanje troškova boravka i prisilne repatrijacije državljana trećih država, u skladu s nacionalnim zakonodavstvima, pisano preuzimanje odgovornosti znanstvene istraživačke organizacije u slučaju kada istraživač ostane nakon isteka trajanja svog projekta u neregularnom boravišnom statusu na teritoriju države članice. Financijska odgovornost istraživačke organizacije istječe najkasnije šest mjeseci nakon isteka ugovora o ugošćavanju znanstvenika. Čl. 5. st. 3.

drugih država članica. Oni, naprotiv, uživaju samo pravo obavljanja znanstvenoistraživačke djelatnosti u posebno i prethodno određenoj ustanovi i uživaju iznimno uvjetovano pravo na znanstvenoistraživačku mobilnost.

3.2.4.4. Pristup tržištu rada za članove obitelji nositelja statusa

Naposljetku, najuži opseg prava na pristup tržištu rada EU-a uživaju članovi obitelji migranata iz trećih država (tzv. sponzora). Prema odredbama *Direktive 2003/86/EC* o pravu na spajanje obitelji[425] članovi obitelji uživaju jednaka prava kao i sponzor na pristup obrazovanju, zaposlenju i samozaposlenju, kao i savjetovanju vezanom za izbor posla, te imaju pravo pristupa stručnim usavršavanjima prema čl.14. *Direktive*, ali države članice mogu, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, odlučiti o uvjetima pod kojima članovi obitelji mogu raditi, a nadležna tijela države članice imaju rok od godine dana za ispitivanje situacije na nacionalnom tržištu rada prije izdavanja radne dozvole članovima obitelji principalnog sponzora. Kod te je odredbe važno istaknuti da ona daje pravo državama članicama u kojima sponzor nema pristup zaposlenju na odbijanje zahtjeva za pristup zaposlenju i članovima obitelji. Stoga su Austrija, Nizozemska, Malta i Njemačka doslovno primijenile tu odredbu *Direktive*, dok u Estoniji, Finskoj, Francuskoj, Litvi i Luksemburgu članovi obitelji imaju neograničen pristup tržištu rada.[426] Sedam je država članica do 2008. godine iskoristilo pravo primjene ispitivanja potreba tržišta tijekom prve godine boravka člana obitelji na njihovu teritoriju (Austrija, Cipar, Njemačka, Grčka, Mađarska, Slovenija i Slovačka).[427] Komisija je zaključila da iz analize transpozicija odredaba *Direktive* proizlazi da je većina država članica pojednostavnila pristup tržištu rada članovima obitelji migranata.[428] Države članice imaju pravo ograničiti pristup zapošljavanju i samozapošljavanju na rodbinu u prvoj liniji ili na odraslu neoženjenu djecu (iz čl. 14 . st. 3. a vezano za čl. 4. st. 2). To ograničenje nije dopušteno za članove obitelji nositelja plave iskaznice prema čl.15. st. 6. *Direktive o plavoj iskaznici* koja je odredila da države članice ne smiju primjenjivati vremenska ograničenja s obzirom na pristup tržištu rada.

---

[425] *Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification,* 22.09. 2003., Official Journal, 3. 10. 2003.
[426] *Report from the Commssion to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, COM(2008) 610, 8.10.2008, op. cit. (342), str. 13.
[427] Ibid. str. 13.
[428] Ibid. str. 14.

3.3. PRAVO NA JEDNAKOST POSTUPANJA

Pravo na jednakost postupanja prema radnicima državljanima trećih država nije bila prioritetna *ideja vodilja* pri zajedničkom migracijskom zakonodavstvu EU-a. Međutim tijekom razvoja komunitarnog migracijskog prava jasno možemo pratiti *evoluciju* prava na jednakost postupanja i jednakost mogućnosti radnika migranata. Pozitivnopravni zakonodavni okvir EU-a ostavlja državama članicama preveliku *"marge d'appreciation"*[429] u postavljanju ograničenja i uvjeta za ostvarenje tih prava. Komisija je u *Prijedlogu za usvajanje Direktive o jedinstvenoj dozvoli boravka i rada* pojasnila da bi *Direktiva* trebala propisati „*samo minimum radnih prava u pogledu jednakog postupanja, a na državama je članicama propisivanje sadržaja tih prava*“.[430] Inicijalno se zastupao stav da bi najveći opseg prava, a time *mutatis mutandis* i prava na jednakost postupanja, trebali uživati dugotrajni rezidenti, što bi bilo u skladu sa zaključcima sastanka Europskog vijeća u Tempereu 1999. godine da bi se dugotrajnim rezidentima morala osigurati *„jedinstvena prava koja su što je moguće sličnija pravima koja uživaju državljani EU-a“*. Međutim tijekom rasprave o pravima dugotrajnih rezidenata predstavnici Njemačke i Austrije naglasili su da zaključci Vijeća „*ne određuju obvezu država članica na dodjeljivanje prava na uživanje jednakog postupanja, već samo da postupanje treba biti približno onome koje uživaju državljani EU-a*“ te da se „*moraju prvo procijeniti posljedice i utjecaj koji priznavanje principa jednakog postupanja prema državljanima trećih država može imati, posebice u ekonomskim razmjerima*“.[431] *Zeleni dokument o pristupu Unije upravljanju ekonomskom migracijom* iz 2005. godine implicitno je predložio proširenje prava na jednakost postupanja na sve državljane trećih država koji zakonito borave na teritoriju Unije u dijelu dokumenta o pravima migranata (čl. 2. 6.), gdje je iznesen prijedlog da bi*“radnici državljani trećih država prije stjecanja statusa dugotrajnih rezidenata (koji implicira veći opseg prava s obzirom na diferencijaciju prava temeljem*

[429] Doktrina europskih sudova (ESLJP i Suda EU) prema kojoj države članice imaju određeni manevarski prostor kod tumačenja odredbi *EKZLJP-a*. Sudovi pri donošenju presuda uzimaju u obzir da države članice na različite načine tumače odredbe. Vidi više na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/themis/EKZLJP/paper2_en.asp (pristupljeno 30. 6. 2012.)

[430] *Proposal for a Council Directive on single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, op. cit. (300), str. 7.

[431] *Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, Working Party on Migration and Expulsion, 10698/01, 02. 08. 2001.

duljine boravka) trebali uživati jednakost postupanja kakvu uživaju državljani Unije, posebice s obzirom na određena temeljna ekonomska i socijalna prava".[432] Europski je ekonomski i socijalni odbor u *Mišljenju o Zelenom dokumentu* otišao korak dalje te je istaknuo da bi*"početna točka svih rasprava o pravima državljana trećih država morao biti princip nediskriminacije i da radnici migranti bez obzira na duljinu boravka i zaposlenja moraju uživati ista ekonomska, radna i socijalna prava kao i drugi radnici*".[433] Odbor je načelno podržao stajalište da bi stjecanje i uživanje određenih prava trebalo ovisiti o trajanju boravišta na teritoriju Unije, ali je predložio prava koja bi trebala biti zajamčena svim migrantima državljanima trećih država koji privremeno i zakonito borave i rade unutar EU-a (pravo na socijalnu sigurnost, uključujući i zdravstvenu zaštitu, pravo na pristup robama i uslugama uključujući i pristup socijalnom stambenom zbrinjavanju pod istim uvjetima kao i državljani, pristup obrazovanju i stručnom usavršavanju, pravo na priznavanje diploma, certifikata i kvalifikacija u kontekstu prava EU-a, pravo na obrazovanje maloljetnika koje uključuje i financiranje i stipendije, pravo na obavljanje nastavničkog i znanstvenog istraživanja u skladu s *Direktivom o znanstvenim istraživačima*, pravo na besplatnu pravnu pomoć u slučaju potrebe, pravo na pristup besplatnim uslugama zapošljavanja, pravo na učenje jezika države domaćina, poštivanje kulturnih različitosti i pravo na slobodu kretanja i boravište unutar države članice).[434] Tijekom rasprave o usvajanju *Direktive o jedinstvenoj dozvoli boravka*, nažalost, Komisija nije usvojila vrlo bitan predloženi amandman Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja Europskog parlamenta prema kojem bi se sankcionirale sve povrede prava na jednakost postupanja, i to učinkovitim, proporcionalnim sankcijama, a predloženo je da se za najteža kršenja prava propišu odgovarajuće kazne.[435]

Direktiva o dugotrajnim rezidentima prepustila je državama članicama ograničenje primjene prava na jednakost postupanja prema dugotrajnim rezidentima koji se presele unutar Unije

---

[432] *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM/2004/81, European Comission, 11.1.2005. dostupan na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0811en01.pdf (pristupljeno 30.6.2012.).

[433] *Opinion of the European Economic and Social Commitee on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM (2004) 811 (2005/C 286/05), Official Journal C 286/20, par. 2.7.1.

[434] Ibid, par. 2.7.5.

[435] *Report on the proposal for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, A6 – 0431/ 2008, European Parliament, podnesen 7.11. 2008. godine, str. 35, dostupan na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0431&language=EN (pristupljeno 30.6.2012.).

samo na državljane trećih država koji imaju registrirano ili uobičajeno boravište na njihovu teritoriju. Podupiremo kritike Halleskove koja tvrdi da ona *„ozbiljno slabi pravo na slobodu kretanja koje bi dugotrajni rezidenti trebali uživati jer im druga država članica može negirati pravo na jednako postupanje samo zbog činjenice da im ta država nije dodijelila status i da na njezinu teritoriju borave prekratko da bi se njihovo boravište smatralo „uobičajenim*".[436] Uzimajući u obzir raznolikost nacionalnih pravnih propisa vezanih za boravište u državama članicama, bit će zanimljivo vidjeti u kojem će se smjeru razvijati primjena te odredbe jer je do 2011. godine, kada je podnesen prvi *Izvještaj o provedbi Direktive*, 12 država članica uvrstilo tu odredbu u svoje nacionalne zakone ograničavajući time pravo jednakog postupanja na osobe koje imaju registrirano ili uobičajeno boravište na teritoriju te države članice (Finska, Litva, Slovenija i Slovačka odredile su da pravo na potpuno jednako postupanje uživaju samo dugotrajni rezidenti koji su nositelji stalne boravišne dozvole, tj. nositelji dozvole u državi koja im je izdala prvu dozvolu, dok je Nizozemska propisala ukidanje privremene dozvole ukoliko nositelj prava podnese zahtjev za socijalnom pomoći).[437]

U nastavku ovog poglavlja vidjet ćemo u kojem je opsegu taj prijedlog prihvaćen, a koliko je modificiran ograničenjima specifičnim za svaku grupu migranata koji su nositelji statusa iz pet do sada usvojenih direktiva i propustima u reguliranju određenih radnih prava *in discrimen* migranata državljana trećih država, što bi moglo rezultirati diskriminatornom provedbom zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a.

Nositelji statusa dugotrajnog rezidenta, nositelji plave iskaznice, nositelji jedinstvene boravišne dozvole i nositelji statusa znanstvenog istraživača normativno uživaju pravo na jednakost postupanja s obzirom na radne uvjete, što uključuje plaću i uvjete otkaza. Usto, nositelji plave iskaznice i nositelji jedinstvene boravišne dozvole uživaju i pravo jednakog postupanja s obzirom na osiguranje uvjeta koji ne ugrožavaju zdravlje radnika i koji su u skladu s mjerama zaštite na radu (u smislu sigurnosti na radnom mjestu), što nije zajamčeno dugotrajnim rezidentima. Nažalost, ni jedna od četiri direktive o pravima migranata ne uključuje jednakost postupanja u pogledu korištenja godišnjih odmora i plaćenih praznika (u hrvatskom je jeziku eng. izraz *holidays* dvoznačan i u prijevodu obuhvaća oba pojma, op. a.) i

[436] Halleskov. L. *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*op. cit. (236), str. 193.
[437] *Report on the application of Directive 2003/109*, op. cit. (313) i ibid. str. 8.

radnog vremena što je Komisija predlagala tijekom usvajanja *Direktive o dugotrajnim rezidentima*, specificirajući da „*osim plaće i otkazivanja ugovora o radu radnim uvjetima pripadaju i radno vrijeme, zaštita na radu, standardi poštivanja zdravlja radnika na radnom mjestu i pravo na korištenje odmora*“, da bi kasnije sama Komisija svela prijedlog teksta *Direktive* na isticanje plaće i otkaza. I Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja Europskog parlamenta tijekom postupka usvajanja *Direktive o jedinstvenoj dozvoli* predlagao je isto, što nije bilo konačnim tekstom prihvaćeno jer pravo na odmor i pravo na pravično radno vrijeme predstavljaju temeljna ljudska i radna prava zajamčena *Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima* (u čl. 24.), *Međunarodnom paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (čl. 7.), *Europskom socijalnom poveljom* (čl. 2.) i brojnim konvencijama MOR-a primjenjivim na sve radnike. Zaštita je prava na odmor od krucijalnog značenja upravo za radnike migrante koji u većem broju od domaćih radnika rade na poslovima u uslužnim djelatnostima, privatnim kućanstvima, poljoprivrednim dobrima i sličnim sektorima u kojima se po prirodi posla traži veća fleksibilnost u pogledu radnog vremena, uz tendenciju neplaćenog ili potplaćenog prekovremenog rada i ograničavanja prava na korištenje godišnjeg odmora. Radno vrijeme i pravo na odmor u najširem smislu tog pojma (koji bi uključivao pravo na dnevni, tjedni i godišnji odmor) morali bi biti eksplicitno i jasno specificirani u svim pravnim instrumentima koji se odnose na prava radnika migranata jer restriktivnim tumačenjem pojma „*radnih uvjeta*“ postoji opasnost obuhvaćanja samo radnih uvjeta koji se odnose na fizičke uvjete na radnom mjestu (kao što su, primjerice, razina buke, razina sigurnosti radnika, osvjetljenje itd.), uvjete vezane uz zaštitu na radu ili uvjete zaštite zdravlja zaposlenih. Samo ekstenzivno tumačenje pojma radnih uvjeta koje bi obuhvatilo i radno vrijeme i pravo na odmor išlo bi u prilog pravnoj zaštiti radnika migranata. Smatramo da su zbog važnosti tih prava za radnopravnu zaštitu radnika migranata i zbog njihove povećane izloženosti mogućnostima kršenja tih prava ona morala biti uvrštena u odredbe pravnih instrumenata zajedničkog migracijskog zakonodavstva Unije. Tumačenje pojma „*radni uvjeti*“ vjerojatno je s ciljem poticanja što veće fleksibilnosti u pogledu radnog vremena i korištenja godišnjeg odmora prepušteno državama članicama, što radnike migrante može dovesti u značajno nejednaki položaj u odnosu na radnike državljane.

Zanimljivo je spomenuti da je inicijalni prijedlog *Direktive o jedinstvenoj dozvoli*[438] sadržavao odredbu o ograničenju jednakog postupanja u pogledu radnih uvjeta i slobode udruživanja radnika migranata u vezi s kojima je Europski ekonomski i socijalni odbor izrazio svoju „*zabrinutost i neslaganje*“ i istaknuo da su te odredbe „*kontradiktorne ciljevima prijedloga iz čl. 2 i principu nediskriminacije koji je jedan od temeljnih principa EU prava*“.[439]

Sve četiri kategorije uživaju pravo na jednakost postupanja s obzirom na (pristup) obrazovanju i stručnom usavršavanju i osposobljavanju (jer se koristi engl. izraz *training* koji u hrvatskom jeziku obuhvaća obje kategorije, op. a.), osim što je nositeljima svih migracijskih statusa preambulama direktivâ ograničeno uživanje jednakosti u slučaju da se profesionalno usavršavanje financira u sklopu programa socijalne pomoći.

Pristup obrazovanju i stručnom usavršavanju dugotrajnih rezidenata može biti uvjetovan znanjem lokalnog jezika i registriranim ili uobičajenim boravištem u toj državi članici, a upis na fakultete podložan posebnim uvjetima upisa (čl. 11. st. 3(b) *Direktive o dugotrajnim rezidentima*), nositeljima plave iskaznice pristup fakultetima i postsrednjoškolskom obrazovanju može biti ograničen ispunjavanjem posebnih uvjeta u skladu s nacionalnim pravom, a države članice zadržavaju pravo ograničenja jednakosti postupanja u pogledu pristupa obrazovanju samo na nositelje plave iskaznice ili članove obitelji koji imaju registrirano ili uobičajeno boravište na njihovu teritoriju (čl. 14. st. 2. *Direktive o plavoj iskaznici*). Nositeljima jedinstvene dozvole pravo na jednakost postupanja u pogledu pristupa obrazovanju i stručnom usavršavanju države članice mogu ograničiti na radnike državljane trećih država koji su zaposleni ili koji su bili zaposleni, a registrirani su kao nezaposleni.

---

[438] *Proposal for a Council Directive on single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, op. cit. (300), čl. 12, st. d.

[439] *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State,* op. cit. (247), par. 4.11.

Jednako tako, države članice mogu isključiti iz primjene odredbe radnike državljane trećih država koji su primljeni na teritorij u skladu s *Direktivom 2004/114/EC o prijamu u svrhu studiranja, razmjene studenata, neplaćene obuke ili volontiranja*, a mogu i propisati posebne preduvjete koje svi koji žele ostvariti pravo na pristup obrazovanju i stručnom usavršavanju moraju ispuniti (kao što su znanje jezika i plaćanje školarina) (čl. 12. st. 2. *Direktive o jedinstvenoj dozvoli)*. Samo nositelji statusa dugotrajnog rezidenta imaju pravo na korištenje stipendija u skladu s nacionalnim pravom države članice, ali *Preambula Direktive* isključuje stipendije financirane programima socijalne pomoći, ograničava to pravo sekundarnim nositeljima statusa (primjerice djeci i supružniku dugotrajnog rezidenta koji su ostvarili status kroz spajanje obitelji) odredbom da dodjela stipendija može ovisiti o tome da je podnositelj zahtjeva samostalno ispunio uvjete za stjecanje statusa dugotrajnog rezidenta i treće ograničenje je da države članice mogu razmatrati reciprocitet uživanja tog prava, tj. da li njihovi državljani uživaju pravo na dodjelu stipendija u državi porijekla podnositelja zahtjeva (par. 15.).

Zanimljivo je da ni nositeljima plave iskaznice ni nositeljima jedinstvene dozvole boravka i rada nije eksplicitno odredbama direktivâ omogućeno uživanje prava na korištenje stipendija. Unatoč tome, to pravo se ipak ograničava odredbom čl. 14. st. 2. *Direktive o plavoj iskaznici* prema kojoj „*države članice mogu ograničiti jednako postupanje u pogledu stipendija i kredita za uzdržavanje ili drugih kredita koji se daju polaznicima srednjoškolskog ili visokoškolskog obrazovanja ili stručnih osposobljavanja kao i postupaka za dobivanje državno osiguranog stambenog zbrinjavanja*“ i odredbom čl. 12. st. 2. *Direktive o jedinstvenoj dozvoli* koja propisuje da države članice mogu isključiti primjenu prava na jednakost postupanja s obzirom na stipendije za školarine i uzdržavanje ili druge subvencije i kredite.

Sve četiri skupine migranata uživaju pravo jednakog postupanja s obzirom na priznanje diploma, certifikata i drugih profesionalnih kvalifikacija u skladu s relevantnim nacionalnim procedurama. Međutim usklađivanje priznanja je regulirano preambulama *Direktive o jedinstvenoj dozvoli* i *Direktive o plavoj iskaznici* koje propisuju da se usklađivanje mora obaviit u skladu s odredbama *Direktive 2005/36/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 7.09.2005. godine o priznavanju profesionalnih kvalifikacija.* Ovo je u suprotnosti s

prijedlogom Europskog parlamenta koji pri donošenju *Direktive o jedinstvenoj dozvoli* savjetovao da se ta materija propiše tekstom direktive. umjesto u tekstu određeno u njihovim. *Direktiva 2005/36/EC* još nije bila usvojena u vrijeme donošenja *Direktive o statusu dugotrajnih rezidenata*.[440]

Nameće se pitanje jesu li migranti dovedeni u nepovoljniji položaj vezivanjem priznavanja njihovih kvalifikacija za nacionalne propise, pogotovo kada uzmemo u obzir činjenicu da su njihove kvalifikacije stečene uglavnom izvan EU-a. Pitanje usporedivosti diploma koje proizlaze iz različitih obrazovnih sustava moglo bi predstavljati prepreku njihovu zapošljavanju. Smatramo da bi bilo povoljnije da su se njihove kvalifikacije ocjenjivale s obzirom na neke od međunarodnih pravnih instrumenata u tom području, kakva je, primjerice, UNESCO-va *Konvencija o priznanju kvalifikacija*, usvojena 1997. godine, a koju je ratificala većina država članica EU-a.[441]

Dodatni je problem vezan za priznavanje kvalifikacija ispunjavanje uvjeta za stjecanje statusa nositelja plave iskaznice koji je ovisan o visokostručnim kvalifikacijama. Collett je istaknula da bi nedostatan pravni okvir država članica za priznavanjem kvalifikacija izvan EU-a mogao ugroziti provedbu *Direktive o plavoj iskaznici* jer kvalifikacije koje jedna država članica priznaje za stjecanje prava na plavu iskaznicu, druge države članice mogu odbiti ukoliko njihova nacionalna zakonodavstva određuju potpuno drukčije kriterije priznavanja kvalifikacija. Različitosti mogu imati velik utjecaj na to da nositelji plavih iskaznica ne mogu ostvarivati pravo na slobodu kretanja i slobodu zapošljavanja na teritoriju čitave Unije.[442]

---

[440] *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, A7-0265/2010, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 5.10.2010, str. 21., dostupan na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0265&language=EN (pristupljeno 30.6. 2012.). Prema standardu koji je odredio Sud EU u predmetu *C-238/98 Hocsman* države članice moraju priznati diplome, certifikate i druge dokaze formalnih kvalifikacija, uključujući i one koji su stečeni izvan EU-a, ali i relevantno radno iskustvo državljanina treće države i moraju ih usporediti s specijaliziranim znanjem i sposobnostima koji su propisani nacionalnim zakonima, *Proposal for a Council Directive on single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, op. cit. (300), str. 18.

[441] Tekst Konvencije dostupan je na http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13522&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (pristupljeno 30.6. 2012.).

[442] Collett, E., *The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent*?, op. cit. (409), str. 2.

Svi osim znanstvenih istraživača uživaju i iznimno važno pravo na slobodu udruživanja i članstva u sindikalnim organizacijama koje predstavljaju radnike ili poslodavce ili bilo kojoj drugoj strukovnoj organizaciji, uključujući i povlastice koje proizlaze iz takvog članstva,[443] i to sve u skladu s nacionalnim odredbama o nacionalnom poretku i državnoj sigurnosti.

Naprijepornije pravo koje države zaposlenja i boravišta migranata vrlo pažljivo reguliraju kako bi maksimalno zaštitile svoje nacionalne sustave socijalnog osiguranja jest uživanje prava na jednakost postupanja u pogledu socijalnog osiguranja. Nositelji statusa dugotrajnog rezidenta uživaju najširi opseg socijalnih prava u državi boravišta jer imaju pravo na socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu prema odredbama nacionalnog zakonodavstva, ali njihove socijalne povlastice mogu biti ograničene ne temeljne povlastice i podložne ograničenjima temeljem registriranog ili uobičajenog boravišta na teritoriju države članice koja omogućava korištenje tih povlastica. Nositelji plave iskaznice i nositelji statusa znanstvenog istraživača uživaju pravo na povlastice grana socijalnog osiguranja kako je regulirano *Uredbom 1408/71*[444] i *Aneksom Uredbe broj 859/2003*. Budući da je tijekom donošenja *Direktive o statusu nositelja jedinstvene boravišne dozvole* bila u tijeku izmjena zakonodavstva Unije u području prava iz socijalnog osiguranja koja ostvaruju državljani trećih država zaposleni na teritoriju Unije, na njih se primjenjuju odredbe *Uredbe 883/2004 o*

[443] Uz pravo dugotrajnih rezidenata da budu izabrani za predstavnike sindikalnih organizacija ili udruženja (kako je Komisija pojasnila u *Proposal for Directive on long-term residents*, op. cit. (313), str. 19.).

[444] *Uredba donesena 14. lipnja 1971. godine o primjeni shema socijalnog osiguranja na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice* (izvornbi naziv: *Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community*) kojom su obuhvaćene sljedeće grane socijalnog osiguranja: povlastice za slučaj bolesti, povlastice iz porodiljnih prava i prava očeva na korištenje porodiljnog dopusta, povlastice u slučaju invaliditeta, starosne povlastice, povlastice nasljednicima članovima obitelji, povlastice u slučaju nesreće na radu i profesionalnih bolesti, financijsku pomoć u slučaju smrti člana obitelji, naknade za nezaposlene, naknade za osobe koje trebaju otići u mirovinu i naknade za obitelji. Dostupna na http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10516_en.htm (pristupljeno 30. 6. 2012.).
Posebne odredbe *Aneksa Uredbi broj 859/2003 donesenoj 14. 05. 2003. godine proširuju polje primjene Direktive 1408/71 i Uredbe 574/72 na državljane trećih država koji već nisu obuhvaćeni odredbama isključivo temeljem državljanstva*. (u izvorniku: *Council Regulation (Ec) No 859/2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality*), dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0001:0001:EN:PDF (pristupljeno 30. 6. 2012.).

koordinaciji sustava socijalnog osiguranja.[445] Države članice mogu ograničiti jednako postupanje kroz ograničenja prava na socijalne povlastice, ali ne ograničavajući ta prava za radnike državljane trećih država koji su zaposleni ili koji su bili zaposleni u minimalnom trajanju od šest mjeseci i koji su registrirani kao nezaposleni.

Samo nositelji plave iskaznice ostvaruju pravo na isplatu zakonski određenih starosnih mirovina, ne dovodeći u pitanje postojeće bilateralne ugovore ukoliko se nositelj preseli u treću državu. Radnici državljani trećih država koji se presele u treću zemlju ili njihovi nasljednici imaju pravo na ostvarivanje stečenih prava svojih predaka s obzirom na rizike starosti, invaliditeta ili smrti, imaju pravo na zakonske mirovine utemeljene na prethodnom zaposlenju radnika i koje su stečene u skladu sa zakonodavstvom o kojem govori članak 3. *Uredbe EC broj 883/2004*, pod istim uvjetima i na isti način kao i državljani država članica koji se odluče na selidbu u treću zemlju. Nositelji jedinstvene dozvole koji se presele u treću zemlju ili njihovi nasljednici imaju pravo na ostvarivanje stečenih prava svojih predaka s obzirom na rizike starosti, invaliditeta ili smrti, pravo na zakonske mirovine utemeljene na prethodnom zaposlenju radnika i koje su stečene u skladu sa zakonodavstvom o kojem govori članak 3. *Uredbe EC br. 883/2004*, pod istim uvjetima i na isti način kao i državljani država članica koji se odluče na selidbu u treću zemlju.

Nositelji statusa dugotrajnog rezidenta, nositelji jedinstvene boravišne dozvole i znanstveni istraživači imaju pravo na korištenje poreznih povlastica. Uživanje tog prava ograničeno je nositeljima jedinstvene dozvole time što radnici koji ga žele koristiti moraju imati status

[445] *Preambula Direktive o jedinstvenoj boravišnoj dozvoli* propisuje da *Direktiva* ne bi smjela dodijeliti veća prava državljanima trećih država od onih koja su im već dodijeljena postojećim pravom Unije u području socijalnog osiguranja za državljane trećih država koji su u prekograničnim kretanjima, kao ni veći opseg prava članovima njihovih obitelji koji borave na području treće države, već samo prava članovima obitelji koji borave na teritoriju države članice i to temeljem spajanja obitelji ili za članove obitelji koji su i prije ostvarivali pravo na zakonito boravište u državi članici (par.24.). Tijekom rasprave o usvajanju *Direktive o jedinstvenoj boravišnoj dozvoli* Češka Republika je izrazila zabrinutost da bi usvajanje odredbe o socijalnom osiguranju migranata moglo voditi prema harmonizaciji socijalnog osiguranja (što je Komisije otklonila kao mogućnost, a *Preambula Direktive o jedinstvenoj dozvoli* i izrijekom potvrdila), dok je Austrija zatražila zadržavanje primjene svog zakona prema kojem su mirovine obvezatno prenosive u druge države prema principu reciprociteta. *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, 13969/08**,** Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, 13.10. 2008, str. 12., dostupno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13969.en08.pdf (pristupljeno 30.6.2012.).

rezidenta (registrirano ili uobičajeno boravište) u državi članici u svrhu oporezivanja (čl. 12. st.1 (f)).

Pravo na jednakost pristupa robama i uslugama i opskrbi robama i uslugama koje su dostupne drugim osobama na području te države zajamčeno je nositeljima svih četiriju migracijskih pravnih statusa, ali države članice nositeljima jedinstvene dozvole mogu ograničiti uživanje tog prava i to tako da pravo na jednako postupanje ne dovodi u pitanje pravo države članice na ukidanje ili neproduženje dozvole koja je izdana u skladu s *Direktivom*, dozvole koja je izdana u druge svrhe osim zapošljavanja ili bilo kakve druge boravišne dozvole u državi članici.

Pravo na sudjelovanje u natječajima za stambeno zbrinjavanje ograničeno je samo na nositelje statusa dugotrajnog rezidenta, nositelje jedinstvene dozvole i nositelje plave iskaznice. EU-sud je predmetu *Kamberaj C- 571/10* presudio da se dugotrajni rezidenti ne smiju diskriminirati s obzirom na državljane u istoj ekonomskoj situaciji. Oštećenomu je bilo uskraćeno pravo na dodjelu sredstava za stambeno zbrinjavanje temeljem „*već utrošenih sredstava za državljane trećih država*“, a Sud je zauzeo stav da je pravo na socijalno stambeno zbrinjavanje, uz pravo na hranu i zdravstvenu zaštitu, jedno od tri temeljna, ključna prava (eng. *„core rights“* op. a.) dugotrajnih rezidenata i da države članice u pogledu stambenog zbrinjavanja ne smiju ograničiti jednakost postupanja dugotrajnih rezidenata u odnosu na državljane.[446]

Pravo na jednakost u pogledu savjetodavnih usluga zavoda za zapošljavanje omogućeno je nositeljima plave iskaznice i nositeljima jedinstvene dozvole, dok je već spomenuto pravo na slobodan pristup čitavom teritoriju države članice u skladu s nacionalnim zakonima zajamčeno nositeljima statusa dugotrajnog rezidenta i nositeljima plave iskaznice.[447]

---

[446] *EU law precludes national or regional legislation which treats third –country nationals who are long-term residents differently from EU citizens with regard to the allocation of funds for housing benefit*, Court of Justice of the European Union, Press Release br. 48/12, Luxembourg 24. travanj 2012., dostupno na http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-04/cp120048en.pdf (pristupljeno 30.6.2012.).

[447] Ograničenja koja vrijede za slobodu kretanja državljana primjenjiva su i na dugotrajne rezidente, kao primjerice, ograničenje kretanja i pristupa vojnim zonama, *Proposal for Directive on long-term residents*, op. cit. (313), str. 19.

3.4. PRAVO NA ZDRAVSTVENE USLUGE

Radnici državljani trećih država koji imaju reguliran boravak na teritoriju pojedine od država članica i zakonito su zaposleni imaju potpuni pristup zdravstvenim uslugama u istoj mjeri u kojoj to imaju i državljani EU-a (uglavnom države razlikuju opseg usluga primarne, sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite te u skladu s iznosima uplaćenih doprinosa za zdravstveno osiguranje pružaju pristup određenom ili svim segmentima nacionalnog sustava zdravstvenih usluga). Važno je naglasiti da trenutno u svijetu postoji svega nekoliko bilateralnih ili multilateralnih sporazuma o prenosivosti prava na zdravstvene usluge, a to pitanje nije harmonizirano na razini Unije, već ga svaka država članica regulira sporazumima s trećim državama. Jedna je od država koja ima sklopljene sporazume o pružanju zdravstvenih usluga izvan područja EU-a Velika Britanija koja je sklopila sporazume koji omogućavaju povrat troškova za usluge hitne zdravstvene zaštite i za bolničke usluge u inozemstvu od strane njihova nacionalnog fonda.[448] Za strance koji borave u Velikoj Britaniji pristup besplatnim bolničkim uslugama ovisi o njihovu boravišnom statusu. Stranci sa statusom „*uobičajenih rezidenata*“ imaju pravo na besplatno bolničko liječenje, financirano od strane nacionalnog zdravstvenog osiguranja u Velikoj Britaniji.[449] Svi drugi stranci koji nisu uobičajeni rezidenti moraju platiti naknade za zdravstvene usluge u skladu sa *Zakonom o naknadama za strance nacionalnih zdravstvenih usluga* koji je donesen 1989. godine. Svi zakoniti migranti koji borave i rade u Velikoj Britaniji mogu imati pristup davanjima koje su temeljene na doprinosima i pravo na „nedoprinosna“ davanja ukoliko zadovoljavaju uvjete koje moraju zadovoljavati državljani Velike Britanije i rezidenti.[450] U Italiji svi stranci koji zakonito borave na teritoriju države uživaju pravo na zdravstvene usluge nacionalnog sustava zdravstvene zaštite što podrazumijeva i korištenje porodiljnih naknada i određenih drugih

---

[448] Velika Britanija je sklopila sporazume s Armenijom, Azerbajdžanom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Gruzijom, Gibraltarom, Srbijom, Crnom Gorom, Kazahstanom, Kirgistanom, Makedonijom, Moldavijom, Novim Zelandom, Rusijom, Tadžikistanom, Turkmenistanom, Ukrajinom, Uzbekistanom, Anguillom, Australijom, Barbadosom, Britanskim Djevičanskim Otocima, Channel Otocima, Falklandskim Otocima, Islandom, Isle of Manom, Monseratom, Saint Helenom, Turks i Kaikos Otocima. Avato, J., *Portability of Social Security and Healthcare Benefit in United Kingdom*, The World Bank, ožujak 2008., str. 3.- 4.

[449] „*Uobičajeni rezidenti*“ su osobe koje žive zakonito i dobrovoljno na području Velike Britanije s određenom svrhom boravka, a kontinuitet bi se boravka mogao opisati kao trajni boravak (objašnjenje dano od strane suda *House of Lords* 1982. godine), ibid. str. 4.

[450] Ibid. str. 4.

socijalnih, novčanih davanja. Sustav omogućava nekoliko različitih vrsta invalidskih davanja koja obuhvaćaju i državljane i radnike migrante te davanja za nezaposlenost za sve one koji su uplaćivali doprinose najmanje 52 tjedna. Svi radnici i samozaposlene osobe obvezno su osigurani od ozljeda na radu i profesionalnih bolesti.[451]

Standardni ugovori o radu u Europskoj uniji podrazumijevaju osiguranje svih radnika (a time i državljana trećih država) od ozljeda na radu i profesionalnih bolesti. Odredbe *Uredbe 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti*[452] koje se odnose o davanjima u slučaju ozljedâ na radu i profesionalnih bolesti usporedive su s relevantnim odredbama u slučaju drugih bolesti koje nisu nastale na radu. Zdravstvena davanja plaća institucija koja je odgovorna za ozljedu na radu u mjestu boravka radnika, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, dok povrat troškova vrši nadležna institucija u državi u kojoj je osoba o kojoj se radi osigurana. Novčana davanja uvijek se određuju i isplaćuju prema zakonodavstvu države gdje je ozlijeđena osoba osigurana. U slučaju privremenog boravišta u inozemstvu, osigurana osoba ima pravo na svu medicinsku njegu potrebnu tijekom tog boravka. Trošak liječenja radnika od ozljede na radu ili profesionalne bolesti uvijek snosi jedna institucija, čak i kada je radnik radio u nekoliko država članica EU-a. Ukoliko je bolest nastala u nekoliko država članica, pravilo je da troškove snosi institucija posljednje od tih država u kojoj su ostvareni uvjeti za stjecanje socijalnih davanja.[453] *Uredba EC 883/2004* određuje da se povrat troškova nastalih kao posljedica pružanja liječničke pomoći i zdravstvene skrbi u drugoj državi članici EU-a, u kojoj osoba nema prebivalište i u kojoj nije osigurana, obavlja na temelju stvarnog iznosa, osim ako pravna i upravna struktura države boravišta nije takva da primjena povrata stvarnih troškova nije zajamčena te na temelju uvrštenja države na listi država *Aneksa 3 Uredbe 987/2009* (Španjolska, Irska, Italija, Nizozemska, Malta, Portugal, Finska, Švedska i Velika Britanija). Posebna se pravila odnose na umirovljenike, a temeljno je pravilo *Uredbe 883/2004* da umirovljenici uživaju neograničen pristup zdravstvenim uslugama, ne samo u državi prebivališta već i u nadležnoj državi (ako je država izrijekom

[451] Avato, J., Portability of Social Security and Healthcare Benefit in Italy, The World Bank, ožujak 2008., str. 2.
[452] Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, OJ L 166, 30. 04. 2004.
[453] Coordination of Social Security (II), Supplementary Training Modules, ILO Decent Work, Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe, 2011., str. 79., dostupan na http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@rogeneva/@srobudapest/documents/publication/wcms_168761.pdf (pristupljeno 2.7. 2012.).

navedena u *Aneksu 4 Uredbe*).[454] *Uredba 883/2004* propisuje i prava koja proizlaze iz europske iskaznice zdravstvenog osiguranja koja pruža čitav niz posebnih prava državljanima EU-a.

Što se tiče privremenog boravišta u inozemstvu, nedržavljani EU-a koji nisu sklopili ugovor u radu na teritoriju EU-a ili im ugovor o radu ne obuhvaća zdravstveno osiguranje, imaju pravo na pružanje hitne medicinske pomoći koja je neophodna za otklanjanje rizika po zdravlje i život.[455] Ukoliko je nedržavljanima EU-a pružena zdravstvena pomoć koja ne spada u hitnu pomoć, države porijekla ili prebivališta mogu uvjetovati povrat troškova nastalih pružanjem zdravstvenih usluga u inozemstvu prethodnom autorizacijom (autorizacija se najčešće odobrava u slučajevima u kojima se tretman ne može pružiti u državi porijekla ili prebivališta unutar vremenskog razdoblja u kojem bi bio opravdan, a uzimajući u obzir trenutno zdravstveno stanje i mogući razvoj bolesti).[456] Prethodna autorizacija trebala bi poslužiti da se osigurane osobe potakne na korištenje zdravstvenih usluga u državi porijekla ili boravišta, da ih se obeshrabri u vezi s traženjem zdravstvene skrbi u drugoj državi članici, ali da se istovremeno ne ugrožava slobodno kretanje roba i usluga.[457] EU je 2011. godine usvojila *Direktivu o prekograničnim zdravstvenim uslugama*[458] prema kojoj se troškovi prekogranične zdravstvene skrbi nadoknađuju do iznosa do kojeg i država porijekla pokriva istovrsne troškove, ali ne preko stvarnog iznosa troška tretmana. Dugotrajna zdravstvena skrb (u slučaju kroničnih ili dugoročnih bolesti), transplantacija organa i programi javnih cijepljenja isključeni su iz prava na povrat, a višednevni smještaj u bolnici, specijalizirani i skupi bolnički tretmani te tretmani koji predstavljaju poseban rizik za pacijenta su podložni prethodnoj autorizaciji. Prethodna autorizacija neće se dopustiti ukoliko država članica može

---

[454] Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Cipar, Luksemburg, Mađarska, Austrija, Nizozemska, Poljska, Slovenija i Švedska.

[455] *Coordination of Social Security (II), Supplementary Training Modules*, op. cit. (452), str. 72.

[456] Ibid. str. 74 -75.

[457] Potrebno je spomenuti i presude Suda EU donesene 1998. godine u predmetima *Kohll i Decker* prema kojima nije potrebna prethodna autorizacija za medicinski tretman izvan bolnice koji je pacijent platio na temelju privatnog ugovora, a trošak tretmana mora se nadoknaditi prema tarifama koje uobičajeno primjenjuju nadležna tijela države porijekla. *Predmet Decker*, *C-120/95* od 28.04.1998., EU sud 1998, I-1831; i *Predmet Kohll C-158/96* od 28.4.1998., 998, I-1931. Ibid. str. 76. -77.

[458] *Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare*, OJ L 88/45, dostupna na: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:088:0045:0065:EN:PDF.
Vidi više na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/119514.pdf, http://ec.europa.eu/health-eu/doc/com2008414_en.pdf i http://ec.europa.eu/health-eu/doc/com2008415_en.pdf (pristupljeno 2.7. 2012.).

osigurati isti tretman na svom teritoriju unutar vremenskog razdoblja koje je medicinski opravdano, uzimajući u obzir trenutno zdravstveno stanje pacijenta i predvidivi razvoj bolesti te ukoliko postoje opravdani razlozi sumnje u kvalitetu usluge i sigurnost pacijenta.[459]

Konačno, sve je češća praksa multinacionalnih pružatelja zdravstvenih usluga, kao što je, naprimjer, belgijsko osiguravajuće društvo Van Breda koje osigurava migrante radnike multinacionalnih kompanija, međunarodnih organizacija i agencija Ujedinjenih naroda. Ti su aranžmani praktični i funkcionalni, a posebice za radnike migrante državljane država u kojima ne postoje nacionalni sustavi socijalnog osiguranja. Svaka daljnja diskusija o pravu na zdravstvene usluge za migrante morala bi obuhvatiti i analizu širenja usluga multinacionalnih osiguravajućih društava.[460]

[459] Op. cit. (457), str. 78.

[460] Holzmann, K., *Portability of Pension, Health and other Social Benefits*: *Facts, Concepts, Issues*, *Guidance Workshop on Establishing Portability: State of the Art, Key Issues and Next Steps*, Center for Mediterranean Integration, Marseilles, ožujak 2010., str. 21., dostupno na http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/06/21/000333038_20110621005640/Rendered/INDEX/627250NWP00111000PUBLIC00BOX361489B.txt (pristupljeno 2. 7. 2012.).

3.5. PRAVO NA SOCIJALNO OSIGURANJE RADNIKA MIGRANATA

Pravo prenosivosti stečenih socijalnih prava jedno je od prava radnika migranata.[461] U pogledu prenosivosti socijalnih prava trenutnu situaciju u svijetu možemo podijeliti na četiri režima prenosivosti.[462] Prvi je tzv. *sporazumni režim* koji uključuje sve migrante u zakonitom boravišnom statusu koji uživaju nediskriminatorni pristup sustavu socijalne sigurnosti i socijalnim pravima koja proizlaze iz tog sustava u državi zaposlenja ili boravišta, a država porijekla i država zaposlenja ili prebivališta imaju zaključene bilateralne ili multilateralne sporazume kojima jame potpunu prenosivost stečenih socijalnih prava. To je najpovoljniji režim u smislu formalne socijalne sigurnosti migranata i njega uglavnom nalazimo unutar država članica EU-a i između EU-a i bogatijih trećih država koje imaju dobro razvijene sustave socijalne sigurnosti. Sporazumi između država razlikuju se u pogledu socijalnih prava koje omogućavaju i u pogledu pravila koja se primjenjuju na socijalna davanja, ali još uvijek nisu dostupne vjerodostojne statistike o pokrivenosti i pravilima koja se primjenjuju.[463]

Drugi režim obuhvaća sve zakonite migrante koji imaju pristup sustavu socijalne sigurnosti i uživaju socijalna prava države zaposlenja ili boravišta, bez zaključenih bilateralnih sporazuma između države porijekla i države zaposlenja/boravišta. U sklopu tog režima migranti mogu

---

[461] Podržavamo definiciju prenosivosti koja određuje da se radi o *„mogućnosti očuvanja, održanja i prijenosa stečenih prava socijalnog osiguranja ili prava koja su u postupku stjecanja, nezavisno od profesije, državljanstva i države prebivališta, tako da prenosivost sadržava dva temeljna elementa – pravo potpunog stjecanja i pravo potpunog prijenosa stečenih i odobrenih prava iz socijalnog osiguranja kao što su zdravstveno osiguranje i slična prava koja se temelje na prethodnim uplatama doprinosa ili premija ili se temelje ne kriteriju prebivališta"*. Prema principu eksportabilnosti, osoba koja je stekla određena socijalna prava u jednoj državi može ostvariti ta prava po isteku određenog vremenskog razdoblja u drugoj državi članici EU-a ili u svojoj državi porijekla ili prebivališta ukoliko postoje međunarodni sporazumi o socijalnom osiguranju.

[462] Holzmann, R., Koettl, J., Chernetski, T., *Portability Regimes of Pension and Healthcare Benefits for International Migrants: an Analysis of Issues and Good Practices,* Social Protection Discussion Paper, Number 0519, dostupno na http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/RESOURCES/SP-discussion-papers/pensions-DP/0519.pdf, citirano prema Holtzmann, R., Koettl, J., *Portability of Pension, Health and other Social Benefits, Facts, Concepts, Issues, Guidance Workshop on Establishing Portability: State of the Art, Key Issues and Next Steps*, Revised Discussion Draft, 29. lipnja 2010., Center for Mediterranean Integration, Marseilles, ožujak 2010., str. 4-5.

[463] Ibid.

ostvariti pravo na socijalna davanja u inozemstvu, ali ne ostvaruju prava iz ukupnog obračuna razdobljâ uplaćenih socijalnih doprinosa. Granica do koje su socijalna davanja plativa u inozemstvu isključivo je određena nacionalnim zakonodavstvom, a država zaposlenja i država porijekla ne surađuju u određivanju i isplati socijalnih davanja. Primjer je Velika Britanija koja osobama koje se presele u inozemstvo odobrava uživanje stečenih socijalnih prava, ali osobama koje su se preselile u države s kojima Velika Britanija nije zaključila bilateralne ugovore ne zbraja razdobljâ doprinosa. Problem koji se javlja u ovom slučaju jest da mirovine ne mogu biti indeksirane, tako da se iznos mirovina ne usklađuje tijekom vremena kako je to slučaj s nacionalnim mirovinama.[464] Nažalost, ovaj problem nije specifičan za Veliku Britaniju, već je upravo najveći broj međunarodnih migranata obuhvaćen takvim režimom.

Treći režim uključuje zakonite migrante koji nemaju pristup sustavu socijalne sigurnosti države zaposlenja, bilo da su iz njega isključeni, bilo da ne postoji sustav socijalne sigurnosti u njihovoj državi porijekla, što je slučaj s državama Golfskog kooperativnog vijeća (bliskoistočne države). Ovo znači da državljani tih država ne mogu ostvariti pravo na proporcionalni udio mirovine. Jedina mogućnost za ostvarenje prava na mirovinu za državljane ovih država je ostvarenje minimalne dobi za starosnu mirovinu u državi zaposlenja ili grupi država koje međusobno priznaju staž mirovinskog osiguranja. Minimalni staž mirovinskog osiguranja varira od 10 do 15 godina, zavisno o odredbama nacionalnih zakonodavstava državâ zaposlenja.

Četvrti režim prenosivosti socijalnih prava je neformalan i obuhvaća sve migrante u nereguliranom boravišnom statusu koji su suočeni s najvećim izazovima vezanim za uživanje socijalnih prava jer imaju vrlo ograničen pristup socijalnim uslugama i socijalnom osiguranju. Neformalni sustav pružanja usluga socijalne zaštite razvija se u suradnji između nadležnih državnih institucija i nevladinih organizacija, a u praksi funkcionira tako da se socijalna zaštita pruža iz humanitarnih razloga, ali zakonski neovlašteno.[465]

---

[464] Avato, J. *Portability of Social Security and Healthcare Benefit in United Kingdom*, The World Bank, ožujak 2008., str. 3.

[465] Holzmann, R., Koettl, J., *Portability of Pension, Health and other Social Benefits, Facts, Concepts, Issues, Guidance Workshop on Establishing Portability*, op. cit. (460), str. 5.

Vrlo je važno naglasiti da prenosivost socijalnih prava ima dva supstancijalna aspekta – *eksterni* u pogledu prava na prenosivost u treću državu ili državu porijekla koja je izvan Unije i i*nterni* – kada se radnik migrant preseli u drugu državu članicu i time automatizmom aktivira pravni mehanizam interne EU koordinacije socijalnih prava ustanovljen među državama članicama.

Opseg uživanja prava na prenosivost stečenih socijalnih prava za radnike migrante iz trećih država u EU prvenstveno ovisi o njihovu državljanstvu, o opsegu socijalnog osiguranja države porijekla, postojećim bilateralnim ili multilateralnim sporazumima između države porijekla i EU-a, mogućim drugim sporazumima o prenosivosti socijalnih prava koji migrantima pružaju veći opseg prava, o migrantskom statusu unutar EU-a (je li migrant nositelj statusa dugotrajnog rezidenta, nositelj plave iskaznice, nositelj jedinstvene boravišne dozvole, član obitelji koji je ostvario pravo na spajanje obitelji, znanstveni istraživač ili radnik migrant u nekom drugom statusu). U skladu s čl. 3. *Uredbe br. 883/2004* koordinacija socijalnih davanja i prava na razini EU primjenjuje se na davanja za slučaj bolesti, davanja za majčinstvo i očinstvo, invalidska davanja, davanja za slučaj starosti, davanja nadživjelim članovima obitelji, davanja za ozljede na radu i profesionalne bolesti, posmrtnu pripomoć, davanja za nezaposlenost, predmirovinska davanja te obiteljska davanja.

Budući da je problematika socijalnih prava radnika migranata državljana trećih država vrlo složena, pokušat ćemo ju raščlaniti na temeljne aspekte i u razmatranjima krenuti od međunarodnog pravnog okvira, preko pravnog okvira za eksterno i interno mobilne migrante državljane trećih država do pravnog okvira primjenjivog na posebne grupe migranata u kojem ćemo postaviti temeljne odrednice prava na socijalnu sigurnost iz *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.* U prethodnim dijelovima ovog poglavlja smo već obuhvatili prava na jednakost postupanja u području socijalne sigurnosti za nositelje statusâ dodijeljenih temeljem direktivâ zajedničkog migracijskog prava EU-a. Socijalna prava za radnike migrante iz država s kojima je Unija sklopila predpristupne sporazume u sklopu euromediteranskih sporazuma koji uspostavljaju pridruživanje s Turskom, Alžirom, Marokom, Tunisom i Izraelom zbog ograničenog opsega rada, nažalost, nećemo moći obuhvatiti, ali bi i ta razmatranja svakako

trebala biti uvrštena u detaljniju analizu prenosivosti stečenih socijalnih prava primjenjivih na radnike migrante iz trećih država.[466]

[466] EU unutar euromediteranskog partnerstva nastoji poboljšati suradnju u području socijalne sigurnosti, a u partnerstvu sudjeluju Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Maroko, Sirija, Tunis, Turska i palestinski teritorij. Više o ovim Sporazumima vidi u dokumentu EU-a dostupnom na http://eeas.europa.eu/association/docs/agreements_en.pdf (pristupljeno 2. 4. 2012.).

3.5.1. Međunarodni pravni okvir prava socijalnog osiguranja migranata

Pravni okvir vezan za socijalna prava iz sustava socijalne sigurnosti za radnike migrante prvi je razvio MOR kroz odredbe *Konvencije br. 48 o utvrđivanju međunarodne sheme za održanje prava proisteklih iz invalidskog, starosnog osiguranja i osiguranja udovicâ i siročadi* (usvojene 22. lipnja 1935. godine),[467] *Konvencije br. 97. o migraciji radi zapošljavanja* (revidiranu 1949. godine) (koja u čl. 6. zabranjuje nejednakost postupanja između radnika migranata i državljana s obzirom na socijalna prava), *Konvencije br. 118 o jednakom postupanju prema državljanima i ne-državljanima o pitanjima socijalne sigurnosti* (usvojene 28. lipnja 1962. godine),[468] *Dodatka Konvenciji MOR-a br. 143 o radnicima migrantima u iskorištavajućim uvjetima i o promoviranju jednakosti mogućnosti i (jednakosti) postupanja prema radnicima migrantima iz* 1978. godine,[469] *Preporuke br. 151 o radnicima migrantima*[470] usvojene 1975. godine (koja u čl. 2. st. (i) propisuje nužnost jednakosti postupanja u pogledu socijalnih prava prema radnicima migrantima u zakonitom boravišnom statusu. Preporuka sadrži čitavo poglavlje o socijalnim uslugama koje bi radnici migranti trebali uživati, a osim toga čl. 8. st 3. jamči i uživanje stečenih socijalnih prava iz prethodnih i trenutnog zaposlenja radnicima u nereguliranom boravišnom statusu u skladu s ranije usvojenim *Dodatkom Konvenciji br. 143.)* i *Konvencije br. 157 o utvrđivanju međunarodnog sustava očuvanja prava u području socijalne sigurnosti* (usvojena 21. lipnja 1982. godine).[471]

---

[467] *Convention concerning the Establishment of an International Scheme for the Maintenance of Rights under Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance*, ILO, dostupna na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312193 (pristupljeno 4.7.2012).

[468] *Convention concerning Migration for Employment*, ILO, dostupna na: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242 (pristupljeno 4.7.2012).

[469] *Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers*, ILO, dostupna na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312288 (pristupljeno 4.7.2012).

[470] *Recommendation concerning Migrant Workers*, ILO, dostupna na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312489 (pristupljeno 4.7.2012).

[471] *Convention concerning the Establishment of an International System for the Maintenance of Rights in Social Security, ILO,* dostupna na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312302 (pristupljeno 4.7.2012).

Izdvojili bismo dvije posebno značajne konvencije u području koordinacije socijalnih prava– *Konvenciju br. 118 o jednakom postupanju prema državljanima i ne-državljanima o pitanjima socijalne sigurnosti* i *Dodatak Konvenciji MOR-a br. 143 o radnicima migrantima u iskorištavajućim uvjetima i o promoviranju jednakosti mogućnosti i (jednakosti) postupanja prema radnicima migrantima*. Nažalost, samo je sedam trenutnih država članica EU-a - Danska, Finska, Francuska, Irska, Italija, Njemačka i Švedska - ratificiralo *Konvenciju br. 118*, i to u vrlo restriktivnom obliku, koristeći pravo na derogaciju (omogućeno čl. 2. *Konvencije*) pojedinih prava iz socijalnog osiguranja. Sve su države prihvatile obvezu jednakosti postupanja prema nedržavljanima s obzirom na pravo na medicinsku skrb, davanja za slučaj bolesti i ozljede na radu. Francuska, Italija, Njemačka i Švedska prihvatile su obveze jednakog postupanja u osiguranju porodiljnih davanja, Francuska i Italija u pogledu jednakosti osiguranja davanja u slučaju invaliditeta i davanja nadživjelim članovima obitelji. Italija je jedina država EU-a koja je zajamčila jednakost postupanja s obzirom na starosne mirovine nedržavljana, Danska, Njemačka, Irska, Italija i Švedska s obzirom na isplatu naknade za nezaposlene, dok su Francuska, Irska i Italija prihvatile načela jednakosti postupanja prema državljanima i nedržavljanima s obzirom na obiteljska davanja. Razvidno je da u sedam država članica EU-a migranti nedržavljani normativno ostvaruju vrlo ograničena socijalna prava. Upravo zbog derogacije iznimno važnih socijalnih prava za radnike migrante i zbog visoke stope neratifikacija država članica EU-a ne možemo smatrati da je *Konvencija 118* postigla svoju inicijalnu svrhu, a to je učinkovitija pravna zaštita radnika migranata kroz osiguranje njihovih socijalnih prava u državi zaposlenja.

Dodatak Konvenciji MOR-a br. 143 o radnicima migrantima u iskorištavajućim uvjetima i o promoviranju jednakosti mogućnosti i (jednakosti) postupanja prema radnicima migrantima u *Preambuli* i čl. 10. naglasio je potrebu poboljšanja standardâ koji pokrivaju *inter alia* i socijalno osiguranje kako bi se promovirala jednakost mogućnosti i jednakost postupanja između radnika migranata u reguliranom boravišnom statusu i radnika državljana. Osim toga Dodatak propisuje pravo radnika migranta na povrat svih uplaćenih socijalnih doprinosa koji prema odredbama nacionalnog ili međunarodnog prava nisu doveli do stjecanja niti će u budućnosti rezultirati stjecanjem prava na socijalna davanja. U čl. 9. *Konvencija* je naglasila da bi radnici migranti i njihovi članovi obitelji u nereguliranom boravišnom statusu (koji nije

bio ili ne može biti naknadno regulariziran) trebali uživati jednakost postupanja s obzirom na stečena prava koja proizlaze iz prethodnog zaposlenja u pogledu plaće, socijalnog osiguranja i drugih (socijalnih) davanja. Moramo naglasiti da je *Konvencija* već krajem 70-tih godina prošlog stoljeća utvrdila jedan vrlo napredan standard pravne zaštite radnika migranata koji je razdvojio boravišni status od stečenih radnih i socijalnih prava. Taj standard može dostići mali broj recentnih pravnih instrumenata na području migracijskog zakonodavstva (vidjet ćemo u kasnijem poglavlju o nezakonitim migracijama kako je *Direktiva o sankcijama* EU-a zaštitila stečena radna prava, ali ne i stečena socijalna prava) i stoga je razočaravajuće da je od 27 država članica EU-a samo pet država članica – Cipar, Italija, Portugal, Slovenija i Švedska – ratificiralo *Konvenciju* koja je istaknula važnost jednakosti postupanja i jednakosti mogućnosti u pogledu stečenih socijalnih prava radnika u nereguliranom boravišnom statusu na temelju zaposlenja u državi članici. Potrebno je naglasiti da je Međunarodna konferencija rada 2011. godine pozvala države članice MOR-a na usvajanje sporazuma o prenosivosti stečenih socijalnih prava radnika migranata, na proširenje pokrivenosti sustava socijalne sigurnosti na radnike migrante i radnike u kućanskim poslovima (od kojih je najveći broj migranata) koji se nalaze među skupinama radnikâ posebno ugroženih uskraćivanjem mogućnosti sudjelovanja u sustavima socijalne sigurnosti zbog njihovog učestalog zapošljavanja u neformalnim sektorima tržišta rada, na zaključivanje bilateralnih, regionalnih i multilateralnih sporazuma koji bi sadržavali odredbe o jednakosti postupanja prema radnicima migrantima u pogledu stjecanja, očuvanja i prenosivosti stečenih socijalnih prava.[472]

Od 47 država članica Vijeća Europe 20 država nisu EU-u države članice, dok je 27 država članica Unije, tako da se odredbe *Europske socijalne povelje* vezane za pitanja socijalnog osiguranja odnose na državljane članica Vijeća (koji su u ovom slučaju državljani stranaka potpisnica *Povelje*) koji u EU-u imaju status državljana trećih država.[473] *Povelju* su potpisale sve članice Vijeća, a ratificirale 43 države članice (Švicarska, San Marino, Monaco i

[472] *Sixth item on the agenda: A recurrent discussion on the strategic objective of social protection (social security) under the follow-up to the 2008 MOR Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection*, International Labour Conference, 100th Session, Geneva, lipanj 2011., dostupno na http://www.MOR.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_157820.pdf (pristupljeno 12. 7. 2012.), str. 31., 68. i 75.

[473] *Povelja* je usvojena 1961. godine, a revidirana 1996. godine. Puni tekst *Povelje* dostupan na http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm. (pristupljeno 12. 7. 2012.).
Potpunu listu država članica Vijeća Europe vidi na http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=47pays1europe&l=en (pristupljeno 12. 7. 2012.).

Lihenštajn nisu ratificirale *Povelju*), iz čega proizlazi da je *Povelja* u kontekstu prava na socijalno osiguranje radnika državljana trećih država primjenjiva na državljane 16 članica Vijeća Europe. *Povelja* jamči i „*pravo na socijalnu sigurnost svih radnika i njihovih uzdržavanih članova obitelji,*“ a čl. 8. zajamčena je posebna prava na zaštitu materinstva zaposlenim ženama koje imaju *inter alia* pravo na plaćeni porodiljni dopust od najmanje četrnaest tjedana prije i nakon rođenja djeteta. U čl. 12. *Povelja* jamči svim radnicima državljanima potpisnicâ *Povelje* socijalna prava kroz obvezu država potpisnica na *„osnivanje i održavanje sustava socijalne sigurnosti na zadovoljavajućoj razini i barem jednakom standardu koji su države potpisnice Europskog zakonika o socijalnom osiguranju morale zadovoljiti, ali i s postupnim unapređenjima sustava socijalne sigurnosti“*. Država potpisnice Povelje moraju osigurati jednakosti postupanja u pogledu uživanja i očuvanja stečenih socijalnih prava prema državljanima drugih država potpisnica. I konačno, *Povelja* je zajamčila stjecanje, očuvanje i prenosivost socijalnih prava propisivanjem obveze zbrajanja perioda osiguranja ili perioda zaposlenja u skladu s odredbama nacionalnih zakonodavstava država potpisnica.

Europski zakonik o socijalnom osiguranju koji je stupio na snagu 1977. godine ratificiralo je samo sedam država članica EU-a (Austrija, Belgija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Španjolska)[474] i Turska koja s EU-om ima potpisan poseban *Sporazum o pridruživanju*. Budući da čl. 6. Zakonika izrijekom određuje da on ne dovodi u pitanje odredbe *Ugovora o osnivanju Unije* vezane za sustave socijalne sigurnosti kao i odredbe *Sporazuma o pridruživanju* koji se potpisuju u skladu s Ugovorom, turski je *Sporazum o pridruživanju* u ovom slučaju *lex specialis* te odredbe Zakonika nisu relevantne za socijalna prava turskih radnika koji su zakonito zaposleni na teritoriju Unije.

Iako slabe pravne snage zbog niske stope ratifikacija od strane država EU-a, barem zbog njezine deklaratorne važnosti u kontekstu socijalnih prava radnika migranata, moramo spomenuti i *MKZPRM* čiji čl. 27. jamči radnicima migrantima i članovima njihovih obitelji pravo na socijalnu sigurnost u državi zaposlenja kakvo uživaju državljani ukoliko ispunjavaju

[474] *Social Security Convention*, ETS 78, 14.12.1972. godine, puni tekst dostupan na http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=078&CM=1&DF=23/10/2012&CL=ENG (pristupljeno 12. 7. 2012.)

uvjete propisane nacionalnim zakonima i primjenjivim bilateralnim i multilateralnim sporazumima. U slučaju da nacionalno zakonodavstvo države zaposlenja ne propisuje mogućnost uživanja socijalnih prava radnicima migrantima i članovima njihovih obitelji, država bi morala pokušati izvršiti povrat uplaćenih doprinosa temeljem principa reciprociteta. U čl. 61. st. 3. *MKZPRM-a* određeno je da bi države članice u skladu s važećim bilateralnim sporazumima trebale nastojati omogućiti radnicima zaposlenim na određenom kratkoročnom projektu zadržavanje socijalnog osiguranja države porijekla ili države uobičajenog boravišta tijekom tog angažmana, a države članice trebale bi poduzeti potrebne mjere kako bi se izbjeglo uskraćivanje prava ili dupliciranje socijalnih davanja.

Međunarodni pravni instrumenti i sudska praksa Suda EU zauzeli su zajednički stav da se prenosivost socijalnih davanja treba ograničiti na davanja koja se temelje na stečenim pravima bez obzira jesu li prava stečena prethodnim boravištem, uplaćenim porezima ili obvezatnim doprinosima iz radnog odnosa.

3.5.2. Prenosivost stečenih socijalnih davanja izvan Europske unije

Kao što smo vidjeli u uvodnom dijelu ovog poglavlja, pravo na prenosivost socijalnih davanja izvan prostora EU-a uvelike ovisi o važećim bilateralnim ili multilateralnim sporazumima[475] i o postojanju sustava socijalne sigurnosti u državi porijekla ili državi uobičajenog boravišta radnika migranta iz treće države. Međutim, sustav sporazuma vrlo je kompleksan, netransparentan, razlikuje se od države do države, a posebno je problematična situacija u kojoj države članice Unije nemaju sklopljene sporazume s trećim državama, što onda rezultira gubitkom stečenih socijalnih prava. Radnici migranti Uniju percipiraju kao jedinstveni entitet te ne očekuju fragmentirani pravni partikularizam u području stjecanja, uživanja i prenosivosti

[475] *Bilateralni sporazumi o socijalnim pravima* najčešće pokrivaju čitav niz stečenih i prenosivih dugoročnih socijalnih davanja (kao što su starosne mirovine, davanja za nadživjele članove obitelji, invalidske mirovine ili davanja i slična prava). Velika Britanija je, primjerice, zaključila posebne sporazume o socijalnoj sigurnosti (tzv. *SSA-sporazume*) s trećim državama kojima radnicima migrantima dodjeljuju slična socijalna prava kakva uživaju radnici migranti koji su državljani EU-a (sporazumi su sklopljeni s Barbadosom, Bermudima, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Makedonijom, Izraelom, Jamajkom, Jerseyem i Guernseyem, Mauricijusom, Srbijom, Crnom Gorom, Filipinima, Turskom i Sjedinjenim Američkim Državama). Državljani tih država ostvaruju pravo na državne mirovine, pravo na povlastice vezane za status udovicâ te povlastice koje se odnose na gubitak bliskog člana obitelji i temeljnog nositelja prava. Države su s kojima Velika Britanija ima restriktivnije SSA-sporazume Kanada, Japan, Novi Zeland i Južna Koreja, a sve osim Novog Zelanda spadaju pripadaju tzv. *Konvencijama dvostrukih doprinosa.* Osim toga, osobe koje su uplaćivale doprinose za britanski nacionalni sustav socijalne sigurnosti ostvaruju pravo na davanja za slučaj starosti te davanja za nadživjele članove obitelji i to za svaku godinu u kojoj su plaćali doprinose. Zbog primjene pravila da za državljane država s kojima Velika Britanija nema sklopljene sporazume o dvostrukim doprinosima ne postoji mogućnost usklađivanja mirovina, prava tih radnika migranata nisu potpuno prenosiva. Za detalje o statistikama i iznosima mirovina isplaćenih za osobe koje su živjele u inozemstvu vidjeti članak iste autorice. Avato, J., *Portability of Social Security and Healthcare Benefits in the United Kingdom*, op. cit. (464), str. 5-7.
Italija je zaključila sporazume o socijalnim pravima uglavnom s državama u kojima žive talijanski emigranti (među kojima su Argentina, Australija, Bosna i Hercegovina, Brazil, Kanada, Cape Verde, Channel Otoci, Hrvatska, Makedonija, Monako, San Marino, Srbija, Crna Gora, Turska, Urugvaj, SAD i Venecuela). Parcijalni sporazumi sklopljeni su s Izraelom, Južnom Korejom (prema kojima radnici ostaju osigurani u državama porijekla) i Meksikom (odnosi se samo na prijenos mirovina). Talijanski zakon predviđa da, s izuzetkom sezonskih radnika, svi državljani trećih država ostvaruju pravo na stečena socijalna prava na mirovine i druga socijalna davanja nakon povratka u svoje države porijekla, i to nakon što dostignu zakonom propisanu starost, bez obzira na sporazum o reciprocitetu. Zanimljivo je da su Talijani koji su radili u ne-SSA državama u mogućnosti nadoknaditi razdobljâ doprinosa kroz dobrovoljno plaćanje razlike ili plaćanje 50% iznosa za sve zahtjeve podnesene prije srpnja 1996. nacionalnom fondu za socijalno osiguranje. Statistički podaci vezani za geografsku distribuciju davanja koje Italija isplaćuje u inozemstvu u 2005. godini dostupni su u Avato, J., *Portability of Social Security and Healthcare Benefits in Italy*, op. cit. (451), str. 4.
Multilateralni sporazumi o socijalnoj sigurnosti sklapaju se sa skupinama država čiji se državljani učestalo ili redovito zapošljavaju u određenoj državi zaposlenja, što je najčešće slučaj s državama EU-a u kojima rade državljani trećih država koje su njihove bivše kolonije (primjerice državljani sjevernoafričkih država u Francuskoj, državljani španjolskih i portugalskih kolonija u Španjolskoj i Portugalu) te zapošljavanje državljana trećih država s kojima država zaposlenja dijeli istu jezičnu pripadnost (primjerice zapošljavanje brazilskih državljana u Portugalu, latinoameričkih državljana u Španjolskoj itd.). Multilateralni sporazumi utemeljeni su u Latinskoj Americi (MERCOSUR), na Karibima (CARICOM), a države članice EU-a dio su tzv. *Ibero-American Social Security Conventiona* u kojem su države Latinske Amerike, Španjolske i Portugala. Holzmann, R., Koettl, J., *Portability of Pension, Health and other Social Benefits*, op. cit. (460), str. 21.

socijalnih prava, što im može otežati internu mobilnost EU-a i eksternu mobilnost (između EU-a i trećih država).[476] Države članice su se 2002. godine presudom Suda EU u predmetu *Gottardo*[477] suočile s jasnom zabranom ograničenja primjene bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju s trećim državama na vlastite državljane, pa ih zbog supremacije prava EU-a nad nacionalnim pravom država članica, a *mutatis mutandis* i nad bilateralnim sporazumima državâ članicâ (u skladu s principom nediskriminacije državljana Unije i njihove slobode kretanja unutar Unije (iz prethodno čl. 39. a sada čl. 45. novog *Ugovora o osnivanju Unije*), moraju primijeniti i na državljane drugih država EU-a.[478] Komisija je upozorila da primjena načela supremacije komunitarnog prava dovodi u pitanje i samu provedbu nekih bilateralnih sporazuma, i to onih koji ne sadrže tzv. *nediskriminatornu klauzulu* što ih čini neusklađenim s pravom EU-a, ali je istovremeno sugerirala uvođenje klauzule prema kojoj bi primat u primjeni odredbi imali principi i odredbe komunitarnog prava.[479] Presuda u predmetu *Gottardo* pokrenula je lavinu rasprava u Uniji i prvi put u povijesti postojanja Unije počela se razmatrati mogućnost zajedničkog pristupa koordinaciji

---

[476] *The External Dimension of EU Social Security Coordination,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Commitee of the Regions, , COM (2012) 153, 30. 03. 2012. str. 2- 3., dostupno na http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7549&langId=en (pristupljeno 12. 7. 2012.).

[477] Predmet *Gottardo, C-55/00.* Francuska državljanka je ostvarila pravo na mirovine u Švicarskoj, Francuskoj i Italiji (uz sve plaćene doprinose socijalnog osiguranja). U Švicarskoj je radila 252 tjedna, u Francuskoj 429 tjedana, ali je tužiteljica ostvarila i 100 tjedana radnog staža učiteljice i u Italiji. Temeljem bilateralnog sporazuma o socijalnom osiguranju radnika sklopljenom između Italije i Švicarske, gđa. Gottardo zatražila je zbrajanje i priznavanje radnog staža iz Švicarske i Francuske koji joj je bio potreban da bi ostvarila neophodni minimum talijanskog mirovinskog staža. Nadležno tijelo talijanskog mirovinskog sustava zahtjev je odbilo uz objašnjenje da se bilateralni sporazumi o socijalnom osiguranju između država članica i trećih država odnose samo na državljane onih država koje su sklopile sporazum (tj. da se odredbe italo-švicarskog sporazuma o socijalnom osiguranju odnose samo na talijanske državljane). Tužiteljica se pred Sudom EU pozvala na odredbu komunitarnog prava prema kojoj država članica ne smije diskriminirati državljane drugih država članica temeljem državljanstva (iz čl. 12. TEU). Sud EU presudio je da je *„ratione personae i ratione materiae tužiteljica ostvarila pravo na slobodno kretanje radnika zajamčeno čl. 39. TEU-a koji određuje primjenu temeljnog (EU) principa jednakosti postupanja prema kojem država članica mora dodijeliti državljanima drugih država članicâ iste pogodnosti kakve uživaju njezini državljani prema odredbama bilateralnog sporazuma o socijalnom osiguranju o uračunavanju razdoblja osiguranja za ostvarivanje prava na starosnu mirovinu, osim ako ne postoji objektivno opravdanje za odbijanje takvog postupanja"* (par. 22, 33, 34. i 39. presude). Potpuni tekst presude dostupan na http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47013&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=927902 (pristupljeno 2.4.2012.).

[478] *The External Dimension of EU Social Security Coordination,* op. cit. (476), str. 3- 4.

[479] Ibid. str. 5., 8- 9.

sustava socijalne sigurnosti EU-a prema trećim državama.[480] Komisija je sugerirala format u obliku *Sporazuma o socijalnoj sigurnosti EU-a* (sa specifičnom trećom državom s kojom postoji problem u primjeni *Uredbe 1231/2010* ili državama strateškim partnerima Unije iz kojih se veći broj radnika zapošljava u Uniji) koji bi rezultirao koherentnijim pristupom država EU-a prema trećim državama, osiguranjem usklađenosti provedbe bilateralnih ugovora s pravom EU-a, suzbijanjem prijevara kroz uspostavu sustava verifikacije podataka (države članice u skladu s odredbama čl. 5. st. 3. *Uredbe br. 987/2009* imaju mogućnost provjere informacija u drugim državama članicama o činjenicama važnim za uživanje socijalnih davanja, kao što je, primjerice, verifikacija da je primatelj mirovine još uvijek živ ili da primatelj invalidske mirovine još uvijek ispunjava uvjete za takvu vrstu mirovine, što vrlo mali broj bilateralnih sporazuma s trećim državama sadrži) i usklađivanjem tzv. *posting periods* (perioda upućivanja tijekom kojih su izuzeti od obveze uplate doprinosa, op. a.) za radnike državljane trećih država koji za razliku od državljana EU-a (koji prema čl. 12. *Uredbe br. 883/2004* ostvaruju pravo na dvogodišnji period rada unutar druge države članice u kojem su izuzeti od obveze uplaćivanja doprinosa u državi članici ukoliko uplaćuju doprinose za socijalno osiguranje u svojoj državi) mogu prema odredbama nacionalnih zakonodavstava ostati znatno dulje socijalno osigurani u svojoj državi porijekla (što države članice također vrlo teško mogu verificirati) i sprečavanjem plaćanja dvostrukih socijalnih doprinosa.[481]

[480] Pfick je teorijski postavila elemente koje mora sadržavati uspješna koordinacijska shema sustava socijalnih davanja: *„Kako bi se uspješno rješili problemi koji proizlaze iz teritorijalnog principa sustava socijalnih davanja, koordinacijska shema mora uključiti šest područja - obuhvat pokrivenosti koordinacijske sheme, utvrđivanje standarda za sprečavanje konflikta prava, zabranu nejednakog tretmana temeljem državljanstva, omogućavanje agregacije kvalifikacijskih kriterija, olakšanje teritorijalnih uvjeta za isplatu određenih davanja i sprečavanje tzv. „dvostrukog prelijevanja“ ili preklapanja davanja“*. Pfick, B., Flechas, A., C., G.., *Social Security for Migrant Workers*, *The EU, ILO and Treaty-Based Regimes*, International Law Review, Colombia Dereho, International Bogota, broj 9:45-86, svibanj 2007., str. 51.

[481] *The External Dimension of EU Social Security Coordination,* op. cit. (474), str. 5., 8-9.

3.5.3. Koordinacija sustava socijalnog osiguranja unutar EU

U pogledu socijalnih prava državljana trećih država koji se kreću tj. borave i rade na teritoriju država članica EU-a od 1. siječnja 2011. godine primjenjuje se nova *Uredba br. 1231/2010* koja je proširila primjenu *Uredbe 883/2004* i *Uredbe br. 987/2009* na državljane trećih država koji nisu već bili obuhvaćeni tim uredbama isključivo temeljem njihova državljanstva[482] i na migrante u tzv. *prekograničnoj situaciji* (eng. *cross –border situation*, op.a.) te na njihove članove obitelji i nadživjele članove obitelji koji zakonito borave na teritoriju EU-a primjenjuje se tzv. *modernizirana koordinacija* koja će biti od posebne važnosti u slučajevima kada radnici migranti prihvate privremeno zaposlenje u drugoj državi članici, a članovi njihovih obitelji ostanu u državi članici koja im je inicijalno dodijelila boravišni status.[483] *Uredba 1231* donesena je s ciljem "*olakšavanja poslodavcima i nacionalnim službama socijalnog osiguranja koji su se ranije suočavali s kompleksnim pravnim i administrativnim problemima vezanim samo za radnike migrante i s ciljem omogućavanja uživanja svih socijalnih davanja iz moderniziranog i pojednostavljenog sustava socijalne sigurnosti kroz upotrebu jedinstvenog instrumenta pravne koordinacije koji kombinira odredbe* Uredbe br. 883/2004 *i* Uredbe br. 987/2009 *koje će snagom ove Uredbe ostati primjenjive samo ako osoba o kojoj se radi već ima status zakonitog rezidenta na teritoriju države članice, ali te uredbe neće biti primjenjive na situacije u kojima državljani trećih država ne napuštaju teritorij države članice".*[484]

---

[482] *Regulation (EU) No 1231/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 extending Regulation (EC) No 883/2004 and Regulation (EC) No 987/2009 to nationals of third countries who are not already covered by these Regulations solely on the ground of their nationality,* 29.12.2010, Official Journal, L 344/1, dostupne na
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:344:001:003:EN:PDF;
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:en:PDF;
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:EN:PDF (pristupljeno 12. 7. 2012.).
Uredba EC broj 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (donesena 29. travnja 2004. godine*) o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti zamijenila je prethodnu Uredbu broj 1408/71* donesenu 14. lipnja 1971. godine o primjeni shema socijalne sigurnosti za zaposlene osobe i njihove obitelji koje se kreću unutar Zajednice. *Provedbena Uredba br. 987/2009 o postupcima provedbe Uredbe 883/2004* (donesena 16. 9. 2009. godine) zamijenila je prethodnu provedbenu *Uredbu br. 574/72* donesenu 21.03.1972. godine (objavljene u *Official Journal L284* 30.10. 2009 i *Official Journal L 166* 30.05.2004.). Stupanjem na snagu *Uredbe 883/2004* i *Uredbe 987/2009* stavljene su izvan snage *Uredba 1408/71* i *Uredba 574/72*.
[483] Podaci preuzeti s http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=867&langId=en (pristupljeno 12. 7. 2012.).
[484] *Preambula Uredbe 1231/2010*, str. 8-9.

U slučaju da radnici migranti državljani trećih država ne napuštaju teritorij jedne države članice, a ukoliko nisu izuzeti od plaćanja doprinosa (za ranije spomenute tzv. *posting periods*), oni su samom činjenicom zakonitog zaposlenja i plaćanjem doprinosâ (koje nije elektivno pravo, već je neizostavno dio ugovora o radu) prema teritorijalnom principu *lex loci laborus* uključeni u nacionalni sustav socijalnog i zdravstvenog osiguranja te uživaju ista prava i obveze kao i državljani države zaposlenja prema principima jednakog postupanja i nediskriminacije. Ipak, svaka država članica EU-a ima pravo utvrditi opseg prava koja dodjeljuje i uvjete koji moraju biti zadovoljeni da bi zaposleni na njezinu teritoriju sudjelovali u stjecanju socijalnih prava koja proizlaze iz doprinosa nacionalnom sustavu socijalnog osiguranja.[485]

Uredba 1231/2010 ne primjenjuje se na Veliku Britaniju (u kojoj se na nedržavljane nastavlja primjenjivati *Uredba 859/2003* koja je ukinuta usvajanjem *Uredbe 1231/2010*)[486] i Dansku, dok je Irska pristupila *Uredbi 1231/2010*. EU je primjenu pravnih instrumenata koordinacije nedavno proširila i na državljane Islanda, Lihenštajna, Norveške i Švicarske.[487]

[485] Pfick, B., Flechas, A., C. G., *Social Security for Migrant Workers: The EU, MOR and Treaty Based Regimes*, op. cit. (478), str. 56.

[486] *Uredba 859/2003* je proširila polje primjene *Uredbe 1408/71* i *Uredbe 574/72 o koordinaciji zakonskih shema socijalne sigurnosti država članica na državljane trećih država koji nisu bili već obuhvaćeni ovim Uredbama isključivo temeljem svog državljanstva*. Tekst Uredbe 859/2003 vidjeti na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0001:0003:EN:PDF (pristupljeno 12. 7. 2012.).

[487] Moderniji se sustav koordinacije primjenjuje od 1. lipnja 2012. godine na državljanje Europske ekonomske zone prema Annex VI to the Agreement on EEA, izmijenjen *Odlukom 76/2011* Zajedničkog odbora EEA. Vidi više na www. http://eeas.europa.eu/eea/ (pristupljeno 12. 7. 2012.).
Od 1. travnja 2012. EU je sklapanjem posebnog *Sporazuma*, ažuriranog *Odlukom br. 1/2012 zajedničkog odbora* proširila koordinaciju socijalne sigurnosti na Švicarsku. Vidi više na http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430(01):EN:NOT i http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22012D0195:EN:NOT. (pristupljeno 12. 7. 2012.).

3.5.4. Migranti državljani država s kojima je EU sklopila sporazume o pridruživanju i (stabilizaciji)

Državljani trećih državâ s kojima je Unija sklopila *Sporazume o pridruživanju inter alia* ostvaruju pravo na uživanje povoljnijeg postupanja koje proizlazi iz specifične koordinacije sustava socijalne sigurnosti EU-a i treće države s kojom je sporazum sklopljen. Moramo naglasiti i razliku između različitih vrsta vanjskopolitičkih sporazuma koje Unija sklapa jer oni podrazumijevaju i različite opsege prava koje državljani obuhvaćeni sporazumom uživaju. Tri su temeljne grupe – *sui generis Sporazum o pridruživanju* sklopljen između Unije i Turske, *sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju* s državama tzv. *zapadnog Balkana* – Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Hrvatskom, Makedonijom i Srbijom - te već spomenuti euromediteranski sporazumi koji uspostavljaju pridruženo članstvo s Tunisom, Izraelom, Alžirom, Marokom, palestinskim teritorijem, Jordanom, Egiptom, Libijom i još uvijek u fazi pregovora sporazum sa Sirijom.

Prema odredbama *Sporazuma o pridruživanju* s Turskom i čl. 39. *Dodatnog protokola o Sporazumu*[488] Vijeće za pridruživanje dobilo je obvezu usvajanja mjerâ koje su trebale omogućiti turskim radnicima koji rade na području više država članica EU-a uživanje prenosivosti stečenih socijalnih prava, što je dobilo provedbenu snagu deset godina kasnije *Odlukom Vijeća za pridruživanje br. 3/80*, ali provedbene mjere nisu nikad usvojene.[489] Neusvajanje tih mjera nije spriječilo Sud EU da se u presudama o pravima turskih državljana

[488] *Dodatni protokol Sporazuma o pridruživanju između EEC-a i Turske* od 23.11.1970. godine, *Official Journal L293*, 29.12.1972, par. 3.

[489] Komisija je u ožujku 2012. najavila povlačenje ranijeg prijedloga o provedbi *Odluke br. 3/80* i predložila da se ona zamijeni i ažurira u skladu s odredbama *Uredbe br. 883/2004 o neprenosivosti posebnih nedoprinosnih novčanih davanja* i u skladu s presudom Suda EU u predmetu *C-485/07, Akdas.* Tekst *Odluke br. 3/80* Vijeća za pridruživanje od 19. 9. 1980. godine o primjeni sustava socijale sigurnosti država članica Europskih zajednicâ na turske radnike i članove njihovih obitelji, objavljen u *Official Journalu C110* od 25.4.1983. godine. Vidi na http://www.gisti.org/IMG/pdf/decision3-80_ce-turquie_1980-09-19.pdf, u ibid.

na ostvarenje socijalnih davanja[490] pozove na direktnu primjenu principa jednakosti postupanja i tzv. *eksportne klauzule* za prenosivost mirovinskih davanja iz *Odluke br. 3/80*, čime je zapravo sudska praksa uspostavila jedinstveni, zajednički pristup EU-u u području koordiniracije sustava socijalne sigurnosti prema turskim radnicima.

Za razliku od *sui generis* Sporazuma između EU-a i Turske, sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju sadrže odredbe o koordinaciji pravila o ostvarenju prava na socijalno osiguranje i uživanju socijalnih davanja iz stečenih prava za radnike i članove njihovih obitelji koji se kreću između Unije i trećih država članicâ Sporazuma, ali odredbe postaju izvršne tek usvajanjem službenih odlukâ Vijećâ za pridruživanje.[491]

---

[490] Komisija je u svom dokumentu posebno istaknula dva ključna predmeta Suda EU vezana za prava turskih radnika na koordinirano socijalno osiguranje: *C-262/96, Sürül* (presuda dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0262:EN:PDF*)* i *C-485/07, Akdas* (presuda dostupna na http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d539b2502bd6bd4e03876a86d41ab01cfa.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oa3qLe0?text=&docid=81541&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5327658), ali je relevantnim ocijenila i presude u predmetima u kojima su državljani Maghreb-regije također ostvarili pravo na koordinaciju prava iz socijalnog osiguranja temeljem sporazuma između državâ Maghreba i EU-a: *C-18/90, Kziber* (presuda dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990CJ0018:EN:PDF) i *C-103/94, Krid* (presuda dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0103:EN:PDF), u ibid., (pristupljeno 12. 7. 2012.).

[491] Tako, primjerice, čl. 47. *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica* određuje:„*Utvrdit će se pravila koordinacije sustava socijalne sigurnosti za radnike s hrvatskim državljanstvom koji su zakonito zaposleni na teritoriju neke države članice i za članove njihovih obitelji koji na tom teritoriju zakonito borave. U tom će smislu odlukom Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, koja ne bi trebala imati učinak na bilo kakva prava ili obveze povoljnijeg postupanja iz bilateralnih sporazuma, sljedeće odredbe stupiti na snagu: sva razdoblja osiguranja, zaposlenja ili boravka koja su radnici proveli u različitim državama članicama zbrojit će se radi ostvarivanja prava na mirovine i rente za slučaj starosti, invalidnosti i smrti te radi zdravstvene zaštite radnika i članova njihovih obitelji; sve mirovine i rente za slučaj starosti, smrti, ozljede na radu ili profesionalne bolesti, odnosno invalidnosti koja iz toga nastane, uz iznimku nedoprinosnih davanja* (davanja za koje ne postoji uvjet prethodnih doprinosa i koje se ostvaruju temeljem posebne potrebe, primjerice invalidskih davanja, op. a.)*, bit će neograničeno prenosive u zakonski utvrđenoj visini iznosa države ili državâ članicâ dužnika; radnici o kojima je riječ ostvarit će pravo na obiteljski dodatak (naknadu) za članove svojih obitelji kako je gore utvrđeno.*

2. Radnicima koji su državljani neke države članice i koji su zakonito zaposleni na njezinu teritoriju te članovima njihovih obitelji koji zakonito borave na njezinu teritoriju Hrvatska će omogućiti slično postupanje onome koje je navedeno u drugoj i trećoj alineji stavka 1.

Čl. 91. Suradnja na području socijalne politike

2. U pogledu socijalnog osiguranja, suradnjom stranaka nastojat će se prilagoditi sustav socijalnog osiguranja u Hrvatskoj novim gospodarskim i društvenim zahtjevima, ponajprije omogućavajući stručnu pomoć i organizirajući informativne aktivnosti i obuke.“

Tekst je Sporazuma u službenom prijevodu objavljen na web-stranici Ministarstva vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske u prijevodu, ali radi neusklađenosti s izvornim tekstom prijevod nije korišten za potrebe ovog rada. Dostupan na http://www.mvep.hr/ei/download/2002/07/05/SSP_cjeloviti_tekst1.pdf (pristupljeno 12. 7. 2012).

Vijeće je EU-a u listopadu 2010. godine vijećima za pridruživanje Alžira, Maroka, Tunisa, Izraela, Hrvatske i Makedonije odobrilo usvajanje tih provedbenih odlukâ, dok je u planu i provedba mjera koordinacije sustava socijalne sigurnosti s Albanijom, Crnom Gorom i San Marinom.[492] Prema očekivanjima Europske komisije, područja koja bi provedbene odluke trebale pokrivati prava su zakonito zaposlenih radnika i to pravo na jednakost postupanja prema radnicima i članovima njihovih obitelji, pravo na prenosivost punog iznosa starosne mirovine, prava nadživjelih članova obitelji, prava iz invalidskih mirovina i prava na mirovine proizašla iz ozljede na radu i profesionalne bolesti nastale izvan teritorija države kojoj su uplaćivani doprinosi.[493] Tek kada provedbene odluke budu usvojene, bit će uspostavljen zajednički pristup koordinaciji sustava socijalne sigurnosti EU-a prema trećim državama s kojima EU ima sklopljene posebne sporazume, a nakon toga možda predstoji i sljedeća faza razvoja sustava koordinacije socijalne sigurnosti EU-a koju je Komisija već artikulirala u, doduše, skromnoj aspiraciji prema proširenju koordinacije sustava socijalne sigurnosti i na druge regije svijeta.[494]

[492] Ibid. str. 8
[493] Ibid. str. 7.
[494] Ibid. str. 10.

3.6. PRIJEDLOG DIREKTIVE O PRAVIMA SEZONSKIH RADNIKA

Europska je komisija u *Planu politika zakonitih migracija*, donesenom 2005. godine o pet pravnih instrumenata zajedničke migracijske politike EU-a na području prijama i boravišta migranata državljana trećih država na teritoriju Unije, predložila i usvajanje *Direktive o uvjetima ulaska i boravišta sezonskih radnika.*[495] Potreba za donošenjem te *Direktive* ukazala se zbog rastuće potražnje za sezonskom radnom snagom u poljoprivredi, građevinarstvu i turizmu, ali i drugim granama privrede suočenima s manjkom sezonske radne snage, ali i zbog vrlo manjkave pravne zaštite sezonskih radnika koja je dovodila do radnog iskorištavanja i radnih uvjeta koji su ugrožavali zdravlje i sigurnost radnika.[496] Deficitarnost sezonske radne snage posljedica je *inter alia* uglavnom uskraćenih socijalnih i drugih prava, čestog i uglavnom neplaćenog prekovremenog rada, kratkotrajnih i nesigurnih ugovora o radu, vrlo napornih i učestalo opasnih poslova koje sezonski radnici moraju obavljati, supstandardnih i nezdravih radnih uvjeta, nedostatka mogućnosti za profesionalnu mobilnost i napredovanje, iskorištavajućih praksi poslodavaca i sl., zbog čega državljani EU-a i zakoniti rezidenti mahom nisu zainteresirani za popunjavanje sezonskih radnih mjesta.[497]

Prema podacima koje je Europska komisija predstavila u 2008. godini u Španjolskoj se zaposlilo 24 838, u Švedskoj 7 552, u Njemačkoj 4 248, a u Francuskoj 2 215 sezonskih radnika državljana trećih država.[498] Italija je za trogodišnji period od 2008 do 2011 utvrdila kvotu za prijam čak 80 000 sezonskih radnika državljana trećih država.[499] Procjenjuje se da se posljednjih desetljećâ preko 100 000 državljana trećih država godišnje zapošljavalo na

---

[495] *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third Country Nationals for the Purposes of the Seasonal Employment*, COM (2010) 379 2010/0210 (COD), 13.7.2010., dostupna na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st12/st12208.en10.pdf (pristupljeno 30. 6. 2012.).

[496] Policy Plan on Legal Migration, op. cit. (217), par. 2.2.2.

[497] „*Sezonski rad uglavnom nije atraktivan radnicima koji mogu dobiti cjelogodišnje zaposlenje koje pruža mogućnost boljih zarada, više davanja i više mogućnosti za napredovanje zbog čega se na sezonskim poslovima u većini industrijskih država zapošljava sve više stranih radnika*“ Martin, L. P., *Managing Labour Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century*, MOR, Geneva, rujan 2003., str. 19.

[498] *Ad-Hoc Query on Seasonal Workers and Intra-Corporate Transferees Requested by Commission's EMN NCP,* 17.03.2010., citirano prema *Summary of the Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of seasonal employment*, par. 2.1.1.

[499] Ibid. prema podacima dostupnima na http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0848_APP_domande_pervenute_STAGIONALI.html (pristupljeno 30. 6. 2012.). u Ibid.

sezonskim poslovima u EU-u.[500] Unatoč tome države članice i dalje bilježe porast potrebâ za sezonskom radnom snagom unutar EU-a[501] i stoga bi *Direktiva o sezonskom zapošljavanju* trebala postati krucijalan europski instrument u pogledu pravne zaštite sezonskih radnika kroz reguliranje njihova pravnog statusa i dodjelu potrebnih radnih prava (uz osiguranje zaštite zdravlja i sigurnosti radnika), što bi trebalo spriječiti radno iskorištavanje i povećati broj zakonitih migracija niskokvalificiranih ili nekvalificiranih radnika u svrhu sezonskog rada u EU-u.[502] Određivanjem jasnih i fleksibilnih postupaka prijama, *Direktiva* također ima potencijal doprinijeti suzbijanju nezakonitih migracija sezonskih radnika državljana trećih država što bi zaštitilo državljane EU-a koji obavljaju sezonske poslove od nelojalne konkurencije.[503] Zanimljivo je da Prijedlog navodi da je *„središnji fokus Direktive na iskorjenjivanju siromaštva i postizanju milenijskih razvojnih ciljeva, čime je prijedlog u skladu s drugim razvojnim politikama EU-a"*, što se zapravo odnosi na odredbe o cirkularnoj migraciji između EU-a i država porijekla sezonskih radnika (cirkularna migracija podrazumijeva omogućavanje dolaska u države članice, povratak u matične države i ponovni povratak u države članice). Cirkularna bi migracija tako prema idejama zakonodavaca Unije trebala osigurati ne samo stalni priljev novca u države porijekla već i transfer sposobnosti i investicija. Budući da je taj tip migracije privremen, Prijedlog navodi da se ne očekuje da će *Direktiva* dovesti do *„odljeva mozgova"* u državama u razvoju, što je vrlo neobična konstatacija budući da je sâma Komisija navela da bi se *Direktiva* trebala mahom odnositi na niskokvalificirane radnike, a zbog prirode poslova koji zahtijevaju sezonski angažman radnika za pretpostaviti je da će većina sezonskih radnika zaposlenih prema odredbama

---

[500] Prema podacima *Izjave za medije Odbora za civilne slobode Europskog parlamenta* od 25.4. 2012. godine, dostupnom na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bIM-PRESS%2b20120423IPR43736%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN (pristupljeno 2. 7. 2012).

[501] *Summary of the Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of seasonal employment,* op. cit. (498).

[502] Prije donošenja *Direktive o sezonskom zapošljavanju* jedini dokument na razini EU-a o uvjetima prijama sezonskih radnika bila je *Rezolucija Vijeća o ograničenjima prijama državljana trećih država na teritorij država članica u svrhu zapošljavanja* iz 1994. godine koja je definirala sezonske radnike kao *„radnike koji prihvaćaju definirane poslove i obično popunjavaju potrebu u državama članicama za sezonskim radom*",a kojom je bilo određeno maksimalno trajanje boravišta na šest mjeseci u bilo kojem 12-mjesečnom razdoblju i koja je isključivala mogućnosti produljenja boravišta u svrhu druge vrste zaposlenja. (OJ C274, 19.9.1996). Format dozvole za državljane trećih država bio je određen *Uredbom br. 1030/2002* koja je omogućavala državama članicama da u jedinstvenom formatu prikupe sve informacije, a posebno informacije o pravu na zapošljavanje na teritoriju Unije.

[503] Ibid.

novopredložene *Direktive* biti niskokvalificirana ili nekvalificirana čime koncept *„odljeva mozgova“* postaje irelevantan.

Međutim materija uvjeta prijama ostala je prepuštena nacionalnim zakonodavstvima država sezonskog zaposlenja. Državljani trećih država mogu podnijeti zahtjev za izdavanjem dozvole za sezonski rad u EU-u samo izvan teritorija države članice, bez mogućnosti podnošenja zahtjeva ukoliko se radnik već nalazi na teritoriju države članice (čl.2).[504] Jednako tako, predloženo je da države članice mogu zadržati mogućnost provođenja ispitivanja potreba tržišta rada i odbijanja prijama na temelju prekoračenog broja već zaposlenih sezonskih radnika. Europski ekonomski i socijalni odbor predložio je uključivanje socijalnih partnera u provođenje ispitivanja potreba tržišta rada i određenje broja radnika koji će biti primljeni u svojstvu sezonskih radnika, uz postupak koji neće nepotrebno prolongirati izdavanje dozvola. Socijalni bi partneri osim u ispitivanje potreba tržišta rada trebali biti kao ključni partneri nadležnih tijela uključeni u sve odluke vezane za sektore u kojima se dopušta sezonsko zapošljavanje kao i u nadzor provedbe i pridržavanja odredbi ugovora o radu sezonskih radnika.[505]

Uvjet je za dobivanje dozvole za sezonski rad ugovor o radu ili obvezujuća ponuda ugovora o radu koji moraju sadržavati iznos plaće i radno vrijeme. Uvjet visine propisane plaće postavljen je s ciljem omogućavanja procjene nadležnih državnih tijela o usporedivosti predložene plaće s uobičajenim iznosom plaće za sezonski rad u državi članici, a sve s ciljem izbjegavanja iskorištavajućih radnih uvjeta i ostvarivanja nepoštenih povlastica za poslodavce.[506] Ugovor o radu mora određivati radno vrijeme u obliku tjednih i mjesečnih radnih sati. Zahtjev za dozvolu za sezonski rad mora uključivati dokaz da će sezonski radnik

[504] Prijedlog predviđa polje primjene *Direktive* samo na državljane trećih država s boravištem izvan teritorija EU-a, a iz polja primjene isključeni su državljani trećih država koji su već stekli pravni temelj boravišta u nekoj od država članica koji prihvate sezonsko zaposlenje rad. čl. 2. *Prijedloga Direktive o sezonskom zapošljavanju*. op. cit. (495).

[505] *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment*', Rapporteur: Ms Christa Schweng, COM(2010) 379 — 2010/0210 (COD), (2011/C 218/18), Official Journal C 218/97, 23.7.2011., par. 4.5. i 4.1.6.

[506] Europski ekonomski i socijalni odbor pozdravio je odredbu o uvjetovanju izdavanja dozvole ugovorom o radu ili obvezujućom ponudom koja sadrži iznos plaće i radno vrijeme, a koju Odbor smatra bitnom jer će po njihovu mišljenju to omogućiti nadležnom državnom tijelu provjeru ugovorne osnove zapošljavanja državljana treće države i usklađenosti temeljnih radnih prava iz ugovora s propisima nacionalnog radnog prava. Ibid. par. 4.3

imati pravo na odgovarajući smještaj koji omogućava isto tako odgovarajući životni standard (smještaj može osigurati ili poslodavac ili treća strana, ali je samo bitno da sezonski radnici imaju osiguran smještaj) (čl.14).[507]

Dozvola koja nosi oznaku *„sezonski radnik“* podrazumijevala bi ostvarenje prava na boravište i specificirani sezonski rad za koji nikakve dodatne radne dozvole ne bi bile potrebne. Države bi članice sezonskim radnicima za boravak kraći od tri mjeseca morale izdati vizu, a za boravke dulje od tri mjeseca boravišnu dozvolu ili dugotrajnu vizu EU-a. Poslodavci bi trebali pokriti troškove putovanja od države porijekla radnika do države zaposlenja kao i troškove izdavanja vize i zdravstvenog osiguranja. Čl. 11. *Direktive* određuje da bi boravak sezonskog radnika mogao trajati najdulje šest mjeseci unutar 12-mjesečnog razdoblja, što bi trebalo doprinijeti osiguranju da radnici ne budu zaposleni na regularnom, nesezonskom poslu, a uz manja radna prava.[508]

Prijedlog Direktive sadrži i odredbe vezane za jamstva uživanja prava na jednake radne uvjete sezonskim radnicima i to s obzirom na plaće, uvjete otkaza ugovora o radu, uvjete vezane za poštivanje zdravstvenih standarda na radnom mjestu i zaštite na radu, slobode udruživanja u sindikalne i strukovne organizacije, uvjete uživanja socijalnih prava (prema definiciji iz čl. 3. *Uredbe Vijeća br. 883/04*), isplate mirovina te jednako postupanje u odnosu na pristup robama i uslugama koje su dostupne javnosti, osim socijalnog stambenog zbrinjavanja i savjetodavnih usluga nacionalnih zavoda za zapošljavanje. Europski ekonomski i socijalni odbor u komentaru je na predloženi tekst *Direktive* istaknuo da bi, u skladu s *lex loci laboris* principom, sezonskim radnicima trebala biti omogućena radnopravna zaštita nacionalnog radnog zakonodavstva i jednakost postupanja s državljanima države članice domaćina bez

---

[507] *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third Country Nationals for the Purposes of the Seasonal Employment*, op cit. (495), str. 9. Trošak smještaja ne smije biti pretjeran niti se smije automatski odbiti od plaće sezonskog radnika. *Izjava za medije Odbora za građanske slobode Europskog parlamenta*, op. cit. (500). Europski ekonomski i socijalni odbor upozorio je da odredba o smještaju nije dovoljno jasna jer tumačenje može implicirati obvezu poslodavca na osiguranje smještaja, što Odbor smatra nepraktičnim i smatra da bi takav smještaj trebao podlijegati inspekcijskom nadzoru nadležnih tijela. *Opinion of the European Economic and Social Committee*, op. cit. (505), par. 4.12.

[508] Prijašnji je prijedlog kalendarske godine prema sugestiji Europskog ekonomskog i socijalnog odbora ukinut jer je dovodio u pitanje zapošljavanje na zimskim sezonskim poslovima, ali je zadržano šestomjesečno pravilo koje je Odbor ocijenio nedovoljno fleksibilnim jer ne pogoduje državama članicama koje imaju potrebe angažirati iste sezonske radnike dvaput godišnje jer imaju, primjerice, dvije sezone poljoprivrednih radova ili zimsku i ljetnu turističku sezonu. *Proposal*, op. cit. (495) i *Opinion of the European Economic and Social Committee*, op. cit. (505), par. 4.6 -4.7.

obzira proizlaze li radna prava iz zakonâ, kolektivnih ugovora ili regionalnih kolektivnih ugovora, s iznimkom prava iz socijalnog osiguranja koja bi trebala biti podložna odredbama važećih bilateralnih ugovora između države porijekla i države zaposlenja i primijenjena prema principu reciprociteta, a jednakost bi postupanja u pogledu socijalnog osiguranja prema mišljenju Odbora trebala obuhvaćati barem davanja koje proizlaze iz stečenih prava na mirovinu, uživanje davanja za nezaposlene i obiteljskih davanja.[509] Čl. 11. određuje da bi produljenje ugovora ili promjena poslodavca unutar ugovora o sezonskom radu trebala biti moguća, što je vrlo važno za pravnu zaštitu sezonskih radnika koji su izloženi većem riziku zloupotreba od strane poslodavaca ako im dozvola glasi na određenog poslodavca, a mogućnost produženja boravka unutar specifičnog vremenskog razdoblja može znatno reducirati rizik prekoračenja dozvole uz mogućnost povećane zarade koje mogu doprinijeti razvoju tih država. Druga je važna odredba da će sezonskom radniku koji prijavi poslodavca za kršenje radnih prava biti omogućeno traženje drugog sezonskog posla u državi zaposlenja.[510]

Državama bi se članicama čl. 12. *Direktive* prepustilo diskrecijsko pravo izdavanja multisezonske dozvole (koja bi pokrila najviše tri konsekutivne sezone rada što je posebno relevantno za sektore gdje su potrebe tržišta rada stabilne i predvidive tijekom vremenskog razdoblja od nekoliko godina) ili podnošenja zahtjeva za ubrzanim postupkom izdavanja novih dozvola. Sezonski se radnici koji budu kršili obveze tijekom posljednjeg boravišta u statusu sezonskih radnika na jednu ili više narednih godina mogu isključiti iz daljnjeg programa sezonskih radnika. Jednako tako, poslodavac koji nije ispunio obveze iz ugovora o sezonskom zapošljavanju mogao bi biti sankcioniran ili mu se može oduzeti pravo na podnošenje zahtjeva za sezonskim radnicima u razdoblju od barem godinu dana. Čl.13. *Direktive* predlaže ubrzanu proceduru od 30 dana i ovlaštenje na podnošenje žalbe protiv odluke kojom se odbija zahtjev koje države članice mogu dodijeliti radniku ili sindikatima (koji bi onda zastupali radnika).

[509] *Opinion of the European Economic and Social Committee*, op. cit. (505), par. 1.6, 3.5. i 4.14.
[510] *Izjava za medije Europskog parlamenta, op. cit.* (500).

3.7. PRIJEDLOG DIREKTIVE O PRAVIMA RADNIKA MULTINACIONALNIH KORPORACIJA

Europska unija trenutno je u fazi finaliziranja prijedloga za harmoniziranje pravnog statusa radnika multinacionalnih korporacija te su Europski parlament i Vijeće uputili Europskoj komisiji sažetak procjene utjecaja *Direktive*,[511] pripremnog dokumenta na temelju kojeg je Komisija izradila *Prijedlog direktive o uvjetima ulaska i boravišta državljana trećih država u okviru intrakorporativnih premještaja* (dalje: *Direktiva o IKP-u*).[512]

Općeprihvaćen je stav država članica da su unatoč ključnom značaju radnika državljana trećih država u poduzećima koja zbog potreba posla koriste IKP, radnici u državama članicama EU-a suočavaju s pravnim partikularizmom vezanim uz statusna pitanja, od kojih je najsloženiji boravišni status. Dostupni podaci pokazuju da se na godišnjoj razini zapošljava otprilike oko 4 500 IKP-radnika u Njemačkoj, 3 000 u Nizozemskoj, 2 000 u Francuskoj, po 1 000 u Španjolskoj, Italiji i Sloveniji, a procjenjuje se da ih se na razini EU-a zapošljava 16 500 godišnje.[513] Podaci jasno ukazuju da su IKP-i znatno rjeđi u europskima državama nego u Kanadi, Japanu i SAD-u, što dovodi do gubitka potencijalnih benefita koje IKP-i donose državi zaposlenja, prije svega inovacijâ, kompetitivnosti, proširivanja aktivnosti rada, stavljanja EU-a u jaču poziciju u njezinim odnosima s međunarodnim partnerima i stvaranja bogatstva i ekonomskog rasta. Budući da uvjeti i postupci koji određuju slobodu kretanja prema državljanima trećih država koji su intrakorporativno premješteni imaju jako velik utjecaj na odluke multinacionalnih kompanija o osnivanju podružnicâ i proširenju investicija, na razini je EU-a usuglašeno usvajanje zajedničkog sustava prijama za IKP-radnike, a sve s ciljem omogućavanja intramobilnosti EU-a i povećanja ekonomske atraktivnosti EU-a što je u

---

[511] *Summary of the Impact Assessment Accompaning Document to the Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on Conditions of Entry and Residence of Third Country Nationals in the Framework of an Intra-corporat Transfers*, SEC (2010) 885, European Commission, 13.7.2010., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0885:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2.7.2012.).

[512] *Proposal for Directive od the European Parliament and of the Council on Conditions of Entry and Residence of Third Country Nationals in the Framework of an Intra-corporat Transfers*, COM (2010) 378, European Commission, 13.7.2010, dostupan na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2. 7. 2012.). koji bi obuhvaćao sve države članice EU osim Velike Britanije, Irske i Danske na koje se ne bi primjenjivale odredbe *Direktive*.

[513] *Summary of the Impact Assessment*, op. cit. (511), str. 2.

skladu s ciljevima Zajednice iz EU-2020 *Strategije o razvoju Zajednice* koja bi bila utemeljena na znanju i inovacijama, uz smanjenje administrativnih prepreka za poduzeća te poboljšanje posredovanja između ponude i potražnje na tržištu rada, a olakšanja ulaska i boravišta menadžera državljana trećih država, specijaliziranih stručnjaka ili diplomiranih vježbenika zasigurno bi znatno ubrzalo i olakšalo ostvarenje tih ciljeva.[514] Prijedlog je istaknuo da su brojni čimbenici ograničavali mogućnosti međunarodnih kompanija za iskorištavanjem mobilnost državljana trećih država koji su IKP, među kojima su istaknuti samo najznačajniji - nedostatak jasnih, specifičnih shema, kompleksnost i različitost viznih režima i režima dobivanja radnih dozvola, troškovi, dugotrajni postupci odobrenja premještaja stranih radnika iz jedne europske države u drugu te poteškoće u ostvarenju prava na spajanje obitelji.[515]

Međunarodno, transnacionalno, kretanje radnika multinacionalnih kompanija unutar EU-a zahtijeva i unificirano određivanje zajedničkih radnih uvjeta i drugih prava te je slijedom toga *Prijedlog direktive* istaknuo da bi samo zajednička akcija na razini EU-a o uvjetima ulaska i boravišta za IKP-e mogla zajamčiti potpunu konzistenciju i komplementarnost između migracijske politike i zajedničke tgrovinske politike u kontekstu *Svjetske trgovinske organizacije* (eng. World Trade Organization) i odnosa između EU-a i njezinih obveza prema WTO-u.[516] U *Prijedlogu direktive* istaknuto je da bi i strane kompanije i njihovi ključni radnici državljani trećih država uživali povlastice zajedničkog transparentnog i atraktivnog

[514] Ibid. str. 3.
[515] Ibid. str. 2-3.
[516] Obveze Unije prema Općem trgovinskom sporazumu Svjetske trgovinske organizacije uključuju i mogućnost korištenja intrakorporativnih premještaja u sektoru pružanja usluga. Premještaji ne bi trebali biti podložni testiranju tržišta rada, a njihovo bi trajanje trebalo biti ograničeno na tri godine za menadžere i specijaliste i godinu dana za vježbenike, ukoliko zadovoljavaju druge uvjete među kojima je najvažniji prethodno zaposlenje na istom poslu u trajanju od godine dana. Ibid. str. 3. Više o Općem trgovinskom sporazumu Svjetske trgovinske organizacije vidi na http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services (pristupljeno 2. 7. 2012.). Uvjeti prijama menadžera i specijalista uključivali bi podnošenje dokaza da je poduzeće osnovalo podružnicu poduzeća u državi članici, dokaza o zapošljavanju unutar iste grupacije poduzeća s radnim odnosom od najmanje dvanaest mjeseci prije podnošenje zahtjeva za IKP-om, odluku poslodavca o imenovanju koja uključuje trajanje premještaja, lokaciju podružnice, dokaz da osoba prihvaća radno mjesto menadžera, specijalista ili diplomiranog vježbenika, iznos plaće koja će se isplaćivati tijekom premještaja, dokaza o potrebnim profesionalnim kvalifikacijama, dokumentacije kojom potvrđuje ispunjavanje uvjeta koji su određeni nacionalnim zakonodavstvom za državljane Unije u obavljanju određenih poslova na kojima će premješteni zaposlenik raditi, valjanog putnog dokumenta i zahtjeva za vizom ili vizu ukoliko je to propisano zakonom te dokaz da je podnio zahtjev za zdravstvenim osiguranjem koje uključuje sve rizike koji su uobičajeno pokriveni državljanima države članice i rizike koji mogu nastati kao rezultat posla koji obavlja. Podnositelj zahtjeva ne bi smio predstavljati prijetnju nacionalnom poretku, državnoj sigurnosti ili javnom zdravlju (čl. 5. *Prijedloga Direktive,* op. cit. (512)).

europskog okvira za ključno osoblje, koji bi omogućio bolju upotrebu ljudskih resursa, poticao daljnje investicije u multinacionalnim kompanijama, zajamčio poštenu tržišnu utakmicu, osigurao transparentni pravni okvir sa zajedničkim uvjetima prijama IKP-državljana trećih država i sigurnim pravnim statusom IKP-radnika stvorio atraktivnije uvjete boravišta i za radnike i za njihove obitelji, omogućio profesionalnu mobilnost unutar Unije i ispunio obveze EU-a u kontekstu GATS-a.[517]

Predložena *Direktiva* obuhvaćala bi osobe koje bi morale biti zaposlene na radnim mjestima menadžera, specijalista ili diplomiranog vježbenika.[518] Uvjeti prijama menadžera i specijalista uključivali bi podnošenje dokaza da je poduzeće osnovalo podružnicu poduzeća u državi članici, dokaza o zapošljavanju unutar iste grupacije poduzeća s radnim odnosom od najmanje dvanaest mjeseci prije podnošenje zahtjeva za IKP-om, odluku poslodavca o imenovanju koja uključuje trajanje premještaja, lokaciju podružnice, dokaz da osoba prihvaća radno mjesto menadžera, specijalista ili diplomiranog vježbenika, iznos plaće koja će se isplaćivati tijekom premještaja, dokaza o potrebnim profesionalnim kvalifikacijama, dokumentacije kojom potvrđuje ispunjavanje uvjeta koji su određeni nacionalnim zakonodavstvom za državljane Unije u obavljanju određenih poslova na kojima će premješteni zaposlenik raditi, valjanog putnog dokumenta i zahtjeva za vizom ili vizu ukoliko je to propisano zakonom te dokaz da je podnio zahtjev za zdravstvenim osiguranjem koje uključuje sve rizike koji su uobičajeno pokriveni državljanima države članice i rizike koji mogu nastati kao rezultat posla koji obavlja. Podnositelj zahtjeva ne bi smio predstavljati prijetnju nacionalnom poretku, državnoj sigurnosti ili javnom zdravlju (prema čl. 5. *Prijedloga Direktive*). Na tu grupu radnika u skladu s prethodno navedenim obvezama iz GATS-a ne bi se primjenjivao test tržišta rada, a bila bi im izdana posebna dozvola koja bi im dopuštala rad u različitim podružnicama iste grupacije poduzeća, uključujući pod nekim uvjetima i podružnice koje su locirane u nekoj od drugih država članica.

[517] Akronim za *Opći sporazum o trgovini u sklopu usluga*, engl. *General Agreement on Trade in Services*. Vidi više na http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#mAgreement (pristupljeno 2. 7. 2012.).

[518] Državljani treće države koji podnesu zahtjev za prijam u statusu diplomiranih vježbenika moraju priložiti dokaz o visokoobrazovnim kvalifikacijama (diplome, certifikate i druge dokaze formalnog obrazovanja u trajanju od najmanje tri godine), ugovor o obuci koji uključuje opis programa obuke, trajanje i uvjete u kojima će vježbenici biti mentorirani uz jamstvo da je svrha njihova boravišta u državi obuka, a ne uobičajeno zaposlenje.

IKP-dozvola trebala bi biti izdana na najkraći rok od godine dana ili tijekom trajanja premještaja na teritoriju države članice (što god je kraće od ta dva roka), s pravom produljenja do maksimalno tri godine za menadžere i specijaliste te maksimalno na godinu dana za diplomirane vježbenike.[519] Dozvola bi im omogućavala i povoljnije uvjete za spajanje obitelji u prvoj državi članici koja je odobrila njihov IKP-prijam. Trajanje IKP-dozvole bilo bi ograničeno na tri godine za menadžere i specijaliste, a na godinu dana za diplomirane vježbenike. Zbog privremenosti bi zapošljavanja IKP-radnici prema uvjetima zapošljavanja trebali biti izjednačeni s upućenim radnicima,[520] uz razliku da bi IKP-radnici trebali uživati pravo ulaska i boravišta na teritoriju države članice koja je izdala dozvolu, slobodan pristup čitavom teritoriju države članice koja je izdala dozvolu u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, pravo na obavljanje određenog posla u skladu s dozvolom u bilo kojoj podružnici koja pripada grupaciji poduzeća, pravo na obavljanje radnog zadatka u poslovnim prostorima klijenata poduzeća koje pripada grupi poduzeća na osnovi kojeg je izdana dozvola onoliko dugo koliko traje radni odnos s poduzećem u trećoj državi, slobodu udruživanja i članstva u sindikatima ili bilo kojoj drugoj strukovnoj organizaciji, pravo na priznanje diploma, certifikata i drugih profesionalnih kvalifikacija u skladu s relevantnim nacionalnim postupcima, pravo na jednako postupanje kod pristupa obrazovanju i profesionalnom usavršavanju te pravo na osiguranje određenih grana socijalnog osiguranja definiranih čl. 3. *Uredbe 883/04*, ne dovodeći u pitanje provedbu postojećih bilateralnih sporazuma (čl.13. *Prijedloga Direktive*). Slično sezonskim radnicima i IKP radnici bi trebali ostvarivati pravo na isplatu zakonom određenih mirovina, te bi uživali pravo na pristup robama i uslugama dostupnim javnosti.[521]

---

[519] *Prijedlog Direktive* sadrži i odredbu o ubrzanom postupku procesuiranja zahtjeva u roku od 30 dana (što uključuje i mogućnost podnošenja žalbe na odluku o odbijanju zahtjeva kao i zahtjev nadležnim tijelima da odluke budu obrazložene podnositeljima zahtjeva).

[520] *Direktiva o upućenim radnicima 96/71/EC Europskog parlamenta i Vijeća* od 16. prosinca 1996. godine odredila je uvjete upućivanja radnika u okvirima pružanja usluga. OJ L 18, objavljen 21. siječnja 1997. godine.

[521] Pravo na socijalno stambeno zbrinjavanje i pravo na savjetodavne usluge zavoda za zapošljavanje smatrani su irelevantnim za IKP-radnike zbog činjenice da će se *Direktiva* primjenjivati na posebnu kategoriju radnika koji predstavljaju ključno osoblje multinacionalnih korporacija i kao takvi su izvrsno plaćeni te ne ispunjvaju uvjete za ostvarenje prava na socijalno stambeno zbrinjavanje. Istovremeno, IKP-radnici u pravilu ne koriste usluge nacionalnih zavoda za zapošljavanje, a u slučaju gubitka zaposlenja u statusu IKP-radnika na njih bi se primjenjivali drugi propisi komunitarnog migracijskog zakonodavstva ili nacionalni propisi države članice na čijem teritoriju borave. Slijedom toga, te dvije odredbe nisu ni bile uključene u prijedlog *Direktive*.

U slučaju mobilnosti između država članica bila bi obvezna primjena *Uredbe br. 859/2003,*[522] a mobilnost između država članica bila bi uvjetovana maksimalnim trajanjem premještaja u drugoj državi članici od dvanaest mjeseci i zahtjevom podnesenim nadležnom tijelu druge države članice prije premještaja u drugu državu članicu. Ukoliko bi trajanje premještaja u drugu državu članicu prelazilo dvanaest mjeseci, druga država članica može zatražiti podnošenje novog zahtjeva za IKP-dozvolom, poništavajući prvu IKP-dozvolu, a države članice ne bi smjele zahtijevati od IKP-radnika napuštanje njihova teritorija u svrhu podnošenja zahtjeva za vizom ili dozvolom.

[522] OJ L 124 objavljen 20. 5. 2003. godine.

Poglavlje IV

4. RUŽIČASTA ZONA RADNIH MIGRACIJA – MIGRACIJE ŽENA

"Stupanj demokracije društva procjenjuje se s obzirom na način tretmana žena".[523]

Diljem svijeta trenutno preko 100 milijuna žena sudjeluje u migracijama od kojih su najzastupljenije radne migracije (uz druge razloge migracija kao što su spajanje obitelji, migracije radi obrazovanja i sl.),[524] a ta brojka neprestano raste. U 2008. godini čak 48% od ukupnog broja migranata činile su žene, da bi do 2010. godine taj broj u razvijenim regijama dostigao čak 51,6%, a u Europi i 52.3% (što je činilo 63 milijuna migrantica),[525] čime su migracije žena prvi put u povijesti brojčano premašile migracije muškaraca. Teoretičari su tim povodom uveli novi pojam u istraživanje migracijskih pojava – *feminizacija radnih migracija*.[526] Na razvoj feminizacije radnih migracija najveći je utjecaj imalo profiliranje rodno specifičnih radnih sektora (kao što su skrbnički poslovi, zdravstvo, ugostiteljstvo, zabavljačka industrija, rad u tvornicama, specifični poslovi u prehrambenoj industriji i sl.) čime je porasla potražnja za angažmanom migrantica koje su postale prezastupljene u sektorima karakterističnim po ugrožavanju radnih prava zbog njihove posvemašnje

[523] *Reccomendation 1891: Migrant women: at particular risk from domestic violence*, Council of Europe Parliamentary Assemby, op. cit. (588), Appendix 3 to reply: *Comments by the Executive Council of the European Centre for Global Interdependence and Solidarity (North –South Centre)*, par. 3.

[524] Više vidi u: *International Labour Migration, Rights Based Approach*, ILO, op. cit. (103), *Migrants in Europe, A statistical portrait of the first and second generation*, Eurostat, Brussels, 2011., *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies,* OSCE, Vienna, 2009., str. 14.

[525] *Protecting migrant women in the labour market,* Council of Europe, *Resolution 1811*, 2011., par. 1., dostupna na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1811.htm (pristupljeno 13.7.2012.).

[526] Više vidi u: Gabaccia, D., Donatto M. K., Holdaway, J., Molasansan, M., Pessar R. P., (eds.), *International Migration Review, Special Issue on Gender and Migration Revisited*, 40, 2006; Freedman, J., *Gender and Insecurity, Migrant Women in Europe*, Ashgate, England, 2003; *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*, OSCE, IOM, ILO, op. cit. (102); Woodward, A.E., *Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels*, Journal of European Social Policy 2008 18:289; Piper, N., Gender and migration, Asia Research Institute, National University of Singapore, 2005; *Migrants in Europe,* Eurostat, op. cit. (524); *International Labour Migration, Rights Based Approach*, ILO, op. cit. (103); Castles, S., Miller, M. J., *The age of migration: international population movements in the modern world*, op. cit. (46); *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies*, op. cit. (524).

isključenosti iz radnopravne zaštite države zaposlenja.[527] Feminizacija migracija najvidljivija je u azijskim državama i državama Europske unije u kojima se kontinuirano povećava broj migrantica[528] (vidi Prilog 3.1. i 3.2.). Unatoč drastičnom porastu zastupljenosti radnica migrantica na tržištima rada stranih država, radne migracije još uvijek nisu postale rodno nediskriminatorna društvena pojava niti su rodno neutralne jer se migracije žena razliku od migracija muškaraca u pogledu migracijskih kanala, dostupnih geografskih područja migracija, vrste rada u državi zaposlenja, rodne selektivnosti u sektorima rada zbog kojih emigriraju i oblika iskorištavanja koje trpe.[529]

Svjedočimo sve većem broju istraživanja čiji podaci podupiru tezu da su radnice migrantice suočene s brojnim diskriminatornim praksama vezanim za radne migracije u svojim državama porijekla, u državama tranzita i u državama zaposlenja, od kojih ćemo navesti samo najeklatantnija kršenja radnih i ljudskih prava migrantica. Važno je razjasniti da su migrantice koje migriraju u okviru tzv. *elitnih radnih migracija*, karakteriziranih najčešćim zapošljavanjem žena na visokokvalificiranim radnim mjestima koje su zbog posebnog statusa kojeg uživa organizacija zaposlenja *ab initio* interno (unutar poduzeća) i eksterno (unutar države), izvrsno pravno zaštićene na tržištu rada države zaposlenja (elitne migracije podrazumijevaju zapošljavanje u multinacionalnim korporacijama, međunarodnim organizacijama, diplomatskim predstavništvima i sl.). Na drugoj strani, žrtve su zloupotreba prava i nedostatne pravne zaštite migrantice koje samostalno migriraju da bi radile na niskokvalificiranim poslovima, migrantice koje migriraju da bi se pridružile zaposlenom suprugu i migrantice koje migriraju koristeći nezakonite migracijske kanale.[530] Osim diskriminatornih postupanja, one su izložene i vrlo specifičnom obliku višestruke i višeslojne tzv. *statusne diskriminacije* jer ih se kroz sve četiri faze migracijskog ciklusa (priprema, putovanje, boravak u državi zaposlenja i povratak u matičnu zemlju) diskriminira zbog obilježja na koja nemaju mogućnost utjecaja. Višestruka diskriminacija počinje od rodne diskriminacije, preko diskriminacije temeljem stranog državljanstva (posebno kada se radi o radnicama migranticama porijeklom iz država trećeg svijeta), diskriminacije temeljem

[527] *Migrant Workers*, ILO, str. 244 -245.
[528] *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies*, OSCE, op.cit. (524), str. 14.
[529] *CEDAW General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers*, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5. 12. 2008., str. 4. i *Opinion of Committee on Equal Opportunities for Women and Men on reccomendation Protecting migrant women in the labour market*, Council of Europe, Parliamentary Assembly Doc. 12578, 12.04.2011., par. 9.
[530] Ibid. CEDAW, str. 3.

ovisnosti tj. vezanosti migracijskog statusa o poslodavcu ili suprugu te diskriminacije temeljem boravišnog statusa ukoliko se radi o migranticama u nereguliranom boravišnom statusu. Globalne težnje prema jednakosti žena i muškaraca u svim sferama života u slučaju se radnih migracija postavlja nasuprot nejednakog postupanja prema radnim migrantima općenito (a posebno prema radnicama migranticama) i naglašene diskriminacije u području radnih migracija koja ograničava mogućnosti migriranja, otežava ili onemogućava pristup tržištu rada ili promjeni zaposlenja (tj. poslodavca) i rezultira radnopravnom nejednakošću.[531] Ta je situacija posljedica *inter alia* kompleksnog sustava vrijednosti brojnih država svijeta u kojima se pod krinkom „*tradicionalnih vrijednosti*" kontinuirano podcjenjuje ženski rad i doprinos žena ekonomskom napretku obitelji, zajednice i društva, podržava društvena tolerancija prema rodnom nasilju u obiteljima koja se onda odražava i na pojavu rodnog nasilja na radnom mjestu, a žensko se tijelo doživljava isključivo kroz ekonomski izraženu vrijednost na tržištu seksualnih usluga, što sve može rezultirati usvajanjem i primjenom diskriminatornih pravnih i društvenih normi u pogledu radnih prava žena migrantica. Osim radnopravne nejednakosti, radnice migrantice najčešće rade u neformalnim sektorima tržišta rada koji ih čine i fizički i pravno *"nevidljivima"*.[532] Pravno „*nevidljivi*" strani radnici bez obzira na imigracijski (tj. boravišno-radni) status (jer ponekad radnici migranti imaju reguliran boravišni status, ali se zapošljavaju na neformalnim tj. nezakonitim poslovima) *de facto* imaju ograničenu mogućnost pritužbe na radne uvjete, diskriminatorno postupanje, zloupotrebu prava ili, u najdrastičnijem slučaju, psihičko i/ili fizičko zlostavljanje na radnom mjestu kroz vezivanje radne dozvole za jednog poslodavca kojeg ne mogu promijeniti jer bi time izgubili pravo na boravište u državi zaposlenja. Osim toga, navedeni radnici ne uživaju pravnu zaštitu države zaposlenja budući da nadležnim državnim tijelima nije omogućen pristup radnim mjestima na kojima obavljaju poslove. Pravno „*nevidljive*" migrantice dodatno su izložene mogućnostima seksualnog iskorištavanja jer njihova obiteljska, društvena i pravna nezaštićenost povećava njihovu monetarnu vrijednost na tržištu seksualnih usluga.

---

[531] *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 2, Decision making and preparing for employment abroad*, ILO, Gender Promotion Programme, Geneva, str. 15. i Pessar, P., *Women, Gender and International Migration Across and Beyond Americas: Inequalities and Limited* Empowerment, Expert Group Meeting on International Migration in Latin America and the Careebean, UN/POP/EMG-MIG/ 2005/08, str. 16.

[532] *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, A/HCR/15/20, United Nations, General Assembly, 18.6.2010., dostupan na http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/SR/A.HRC.15.20_en.pdf (pristupljeno 13.6.2012).

Nezavidna pravna pozicija u kojoj migrantice, a da bi dobile i zadržale posao na inozemnom tržištu rada, moraju svjesno odustati od svojih temeljnih radnih i ljudskih prava zahtijeva uvrštavanje posebnih normativnim zaštitnih mjera u migracijske politike i zakone o radnim migracijama u sve države uključene u migracijski ciklus (porijeklo, tranzit i destinacija), a sve s ciljem omogućavanja uživanja prava na jednake mogućnosti radnih migracija ženama i zaštite temeljnih prava žena na međunarodnim tržištima rada. Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (dalje: OESS) u pokušaju je korekcije nezavidne pravne pozicije migrantica predložila trodimenzionalni pravni okvir zaštite žena migrantica. Okvir bi se trebao sastojati od **zajamčenog prava pristupa sigurnim i zakonitim radnim migracijama** uz zaštitu od iskorištavanja i nasilja, **osiguranje prava tijekom migracijskog procesa** (što uključuje sigurno i pouzdano zaposlenje, plaću, raspolaganje zaradom, dostojanstvene radne uvjete, pravo na obiteljski život, pristup pravnim uslugama, sudjelovanje u postupcima odlučivanja, zdravstvenu zaštitu itd.) i **prava ostvarena kroz migraciju i zbog migracije** (kao što su povećana neovisnost i moć pregovaranja o uvjetima rada u državi zaposlenja, potpuna kontrola nad zaradom, veća moć odlučivanja na razini kućanstva u državi porijekla itd.).[533]

Nužno je istaknuti jedan *specifikum* radnopravne pozicije migrantica. Naime migrantice se prije, tijekom i nakon radnih migracija nalaze u znatno različitoj situaciji od radnika migranata jer su izložene posve drukčijim opasnostima uskraćivanja ili kršenja radnih (i ljudskih) prava i stoga je nedostatno primijeniti samo standard jednakog postupanja tijekom migracijskog ciklusa. U pravnoj zaštiti migrantica rodna jednakost (koja podrazumijeva jednakost postupanja i jednakost mogućnosti) mora biti minimalan pravni standard i početna točka od koje bi trebalo razvijati specifične mjere zaštite za migrantice (ali i za sve druge

[533] *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies,* OSCE, op. cit. (524), str. 9.

posebno ugrožene grupe migranata kao što su, primjerice, djeca migranti).[534] Svrha specifičnih zaštitnih mjera radnica migrantica trebala bi biti „*promoviranje sigurnih migracijskih postupaka i obveza poštivanja, zaštite i ostvarenja ljudskih prava žena tijekom čitavog migracijskog ciklusa*“,[535] a jedino migracijske politike i zakoni koji sadrže takve mjere mogu osigurati odgovarajuću pravnu zaštitu migrantica i ostvarenje prava na radne migracije koje ženama neće ugrožavati fizički, psihički, emotivni i financijski integritet.

Smatramo da samo rodno osviještene ili rodno senzibilizirane (eng. *gender –sensitive i gender-aware,* op. a.)[536] migracijske politike koje obuhvaćaju sve najznačajnije specifičnosti s kojima se migrantice svakodnevno susreću, posjeduju kapacitet jamstava minimuma standarda pravne zaštite koje su države obvezne zajamčiti svim osobama koje se nalaze na

---

[534] Standard rodne jednakosti u postupanju i pristupu uživanju prava svakako mora biti primijenjen u radnopravnom odnosu u državi zaposlenja gdje se migranticama pozitivnopravnim međunarodnim, regionalnim i nacionalnim propisima u europskim državama na normativnoj razini jamči pravo na jednakost postupanja i jednakost mogućnosti što imaju i muškarci u području radnih prava (pravo na jednaku plaću za jednak rad, nediskriminatorno pravo na radno vrijeme, na primjenu standarda sigurnost na radu, jednaka prava na odmor itd.), ali pod uvjetom reguliranog boravišnog statusa i/ili zakonitog zaposlenja. Normativni okvir rodne jednakosti (u smislu postupanja i mogućnosti) u radnopravnim odnosima i standardi koji se primjenjuju (uz vrlo bogatu sudsku praksu obaju europskih sudova) vrlo je opsežna tema koju bi svakako trebalo istražiti u kontekstu radnih migracija (a potom bi bilo zanimljivo istražiti rodnu jednakost državljana naspram migranata), ali ćemo se ovdje zadržati samo na specifičnim problemima migracijskog ciklusa za žene migrantice koji zahtijevaju gore navedene posebne mjere zaštite u normativnom okviru radnih migracija.
Opširniju raspravu o rodnoj jednakosti primarno oblikovanoj prema standardu prava koja uživaju muškarci, ne uzimajući u obzir rodne različitosti, o društvenoj nejednakosti muškaraca i žena koja determinira i pravnu nejednakost te ograničenjima primjenjivosti koncepta rodne jednakosti zbog nemogućnosti iskorjenjivanja zloupotreba prava žena vidi u MacKinnon, C., *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law,* Harvard University Press, Harvard, 1987, str. 40 -43. Više o rodnoj jednakosti i europskom pravu, uključujući i sudsku praksu Suda EU, vidjeti u Shaw, J., *Gender and the Court of Justice*, u: De Burca, G. I Weiler, J.H.H. (eds.), *The Court of Justice*, Oxford University Press, 2001.

[535] *CEDAW General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers*, op. cit. (529), str. 3.

[536] Rodno su senzibilizirane politike radnih migracija *„politike koje priznaju da i muškarci i žene migriraju iz ekonomskih razloga i zbog boljih prilika za zaposlenje i da migracijsko iskustvo muškaraca i žena može biti značajno različito. Te politike također priznaju da radnice migrantice mogu iskusiti više negativnih pojava i diskriminacije u svim fazama migracijskog procesa zbog kategorija zapošljavanja/sektora u kojima im se nudi zaposlenje, uvjeta (zaposlenja) vezanih za obrazovne kvalifikacije i stereotipe, što je čak i dodatno pojačano intersekcijskom marginalizacijom dobi, klase i nacionalnosti. Rodno senzibilizirane politike radnih migracija priznaju značajni ekonomski i socijalni doprinos radnica migrantica njihovim zemljama porijekla i zemljama destinacije. Stoga te politike nastoje razvijati poretke i pravno okruženje koje pruža jednakost mogućnosti zaposlenja i pristup povlasticama za migrante i migrantice; slijede „dvosmjerni“ pristup koji objedinjuje opće odredbe kojima je cilj zaštita (prava) migranata i odredbe koje su posebno usmjerene na radnice migrantice i time ih osnažuju na ostvarivanje prava na izbor, pristup resursima i ostvarenje prava”.* Rodno senzibilizirane politike migracija u zemljama porijekla i u zemljama destinacije uključuju mehanizme koji pomažu potencijalnim migranticama pri donošenju odluka o migraciji te im jamče čitav niz zaštitnih mjera kojima se štite njihova radna i ljudska prava. Više o indikatorima rodno senzibiliziranih politika radnih migracija vidi u *Overview Paper: „Claim & Celebrate Women Migrants' Human Rights Through CEDAW“*, UNIFEM, East and Southeast Asia Regional Office, Bangkok, International Conference on Gender, Migration and Development, 25 -26 September 2008, Manilla, Bagkok u: *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*, OSCE, op. cit. (524), str. 9. i str. 22-23.

njihovu teritoriju. Svaka rodno senzibilizirana politika sadrži određene osnovne elemente kojima pripadaju univerzalnost, neotuđivost, nedjeljivost i međuovisnost temeljnih socijalnih, ekonomskih, kulturnih, političkih i građanskih prava, nediskriminacija i jednakost, zajamčena zaštita posebno ugroženih skupina, osnaživanje kroz uživanje prava (uz dostupnost pravne zaštite ukoliko su prava povrijeđena) i institucionalna državna obveza poštivanja i jamstva nediskriminatornog ostvarivanja prava.[537] Odbor za uklanjanje diskriminacije žena preporučio je i državama porijekla i državama zaposlenja formuliranje rodno osviještenih migracijskih politika koje bi se temeljile na poštivanju prava radnica migrantica kao i na poštivanju principa jednakosti i nediskriminacije u skladu s odredbama *Konvencije o uklanjanju diskriminacije žena* i *Preporukom* koja je donesena s ciljem što uspješnijeg upravljanja migracijama i olakšavanja pristupa mogućnostima zaposlenja u inozemstvu kroz promoviranje sigurnih migracija i zaštitu prava radnica migrantica.[538] Državama članicama također se preporučilo provođenje kvantitativnih i kvalitativnih istraživanja, prikupljanja podataka i analize problematike i potreba radnica migrantica kroz sve faze migracijskog procesa kako bi što bolje promovirali prava radnica migrantica i mogli formulirati najbolje moguće migracijske politike.[539]

Unatoč opetovanim sugestijama Europskog parlamenta o nužnosti uključivanja odredbi o jamstvima rodne jednakosti u imigracijsko zakonodavstvo Unije, dosadašnja zajednička migracijska politika EU-a nije konzistentno uključila odredbe o rodnoj jednakosti postupanja u direktive zajedničke migracijske politike EU-a.[540] *Preambule Direktive o jedinstvenoj dozvoli* i *Direktive o dugotrajnim rezidentima* sadrže odredbu kojom se jamči nediskriminatorna primjena odredbi *Direktive* u pogledu rodne diskriminacije, dok *Direktiva o spajanju obitelji*, *Direktiva o plavoj iskaznici* i *Direktiva o znanstvenim istraživačima* ne sadrže ni jednu odredbu koja bi implicirala jamstvo uživanja prava na rodnu jednakost, osim formulacije da direktive *„poštuju temeljna prava i principe koji su priznati Poveljom o*

---

[537] *Gender Promotion Programme, Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers,* ILO, op.cit. (531), str. 49.

[538] Državama članicama preporučeno je da pokušaju što aktivnije uključiti i radnice migrantice i relevantne nevladine organizacije u formulaciju, provedbu, nadgledanje i evaluaciju migracijskih politika.

[539] *CEDAW General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers,*op. cit. (529), str. 8. par. 23 (c).

[540] *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State,* op. cit. (300), par. 4.9. i *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM (2004) 811, op. cit. (216), par. 2.7.9.

temeljnim pravima EU-a". Preambula Direktive o jedinstvenoj dozvoli referira se *inter alia* i na odredbe *Direktive Vijeća 2000/78/EC o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje u zaposlenju i zanimanju,*[541] a *Direktiva o dugotrajnim rezidentima* ne sadrži referencu na druge direktive o jednakom postupanju.[542] *Strategija o jednakosti između žena i muškaraca EU-a* u ključne je aktivnosti Komisije EU-a uvrstila promoviranje rodne jednakosti u svim inicijativama vezanim za imigraciju i integraciju migranata.[543] Dokument naglašava da se samo povećanim uključivanjem žena na tržište rada mogu suzbiti negativni učinci smanjenja radno sposobne populacije i smanjenja financijskih i socijalnih opterećenja za države članice, a da bi se do 2020. godine postigao zadani cilj o sedamdesetpetpostotnom zapošljavanju potrebno je povećati trenutno nisku i nezadovoljavajuću stopu zapošljavanja *inter alia* migrantica (posebice tijekom prve tri godine boravka u državi migracije) kroz omogućavanje podrške, informiranje o pravima, olakšanje integracije, pristup obrazovanju i zdravstvenim uslugama.[544]

Osim rodno senzibiliziranih, migracijske politike po svojim učincima mogu biti *rodno slijepe (eng. gender –blind), rodno neutralne (eng. gender –neutral) ili rodno pristrane (eng. gender* –biased),[545] a njihova primjena ukazuje na moguće nedemokratske postulate države u kojoj su na snazi te na moguće zanemarivanje temeljnih prava i sloboda rodne grupe koja je ugrožena provedbom takvih migracijskih politika (bilo da su ugrožena prava žena ili muškaraca). Odbor za jednake mogućnosti muškaraca i žena Vijeća Europe istaknuo je da „*rodna neutralnost trenutnih migracijskih politika rezultira diskriminacijom migrantica. Specifična situacija i potrebe migrantica zahtijevaju da migracijsko zakonodavstvo i politika uzmu u obzir rodnu perspektivu, a pozitivna je akcija neophodna kako bi se zaštitile migrantice koje su u posebnoj opasnosti od iskorištavanja na tržištu rada i podložne raznim oblicima diskriminacije i*

---

[541] *Official Journal* L 303, 2.12. 2000, str. 16.

[542] *Preambula* st. 5. *Direktive o dugotrajnim rezidentima* 2003/109/EC i st. 28. *Preambule Direktive o jedinstvenoj dozvoli* 2011/98/EC.

[543] *Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions SEC(2010) 21.9.2010, COM(2010) 491, Brussels, 21.9.2010. str. 6.

[544] Ibid. str. 4. -5.

[545] „*Rodno slijepe migracijske politike nastaju kada zakonodavci propuste priznati rod kao ključnu determinantu, a primjer je uzimanje kućanstva kao jedne ekonomske jedinice u migracijskim studijama, kada je zapravo sastavljeno od muškarca i žene s vrlo različitim zadacima i ovlastima donošenja odluka*".
„*Politike su rodno neutralne kada nemaju diferencijalni učinak na muškarce i žene, ali njihov ishod može biti nepovoljan po žene migrantice*".
„*Rodno su pristrane politike one koje diskriminiraju tj. isključuju žene iz programa zapošljavanja, određuju diskriminatorne plaće ili politike koje dopuštaju sustavno iskorištavanje žena".* OSCE, op. cit. (524) str. 9. i str. 22-23.

nasilja".[546] Rodno nesenzibilizirane migracijske politike koje toleriraju diskriminatorne prakse i sustavno uskraćivanje uživanja prava ženama migranticama, nažalost, potvrđuju stav koji se uvriježio tijekom povijesnog razvoja migracija da „*muškarci migriraju, dok se ženama trguje*".[547]

[546] *Opinion on Reccomendation: Protecting migrant women in the labour market*, Council of Europe, Committee on Equal Opportunities for Women and Men, op. cit. (529), str. 1, par. A (2).

[547] *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers An Information Guide, Booklet 1 Introduction: Why to focus on women international migrant workers,* Gender Promotion Programme, International Labour Office, Geneva, 1.06.2003, dostupno na http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_116358/lang--en/index.htm (pristupljeno: 1. 4. 2012.), str. 13.

4.1. PREGLED POVIJESNOG RAZVOJA MIGRACIJA ŽENA

Kako bi se moglo u potpunosti razumjeti radnopravne probleme s kojima se suočava preko 100 milijuna svjetskih migrantica, potrebno se kratko vratiti na sam početak migracija žena.

Do sredine 1970-ih godina prošlog stoljeća žene su uglavnom bile nevidljive u proučavanju međunarodnih migracija.[548] Pojedini autori tvrde da migracije nisu bile rodno određene jer su migrirali muškarci,[549] a žene i djeca su im se samo pridruživali nakon što bi se oni smjestili u zemlji imigracije.[550]

Žene su kroz povijest bile tradicionalno radno nepokretne i pasivne,[551] uz pravno nepriznat status i potpunu društvenu ovisnost o muškim članovima obitelji (ocu, bratu ili mužu). Povijesno gledano, rijetke žene koje su radile izvan svojih obitelji nisu se identificirale sa svojom *„radnom ulogom“* koju su shvaćale samo kao privremenu fazu (koja je obično trajala do rođenja prvog djeteta), pa im zbog toga nije predstavljalo problem prihvatiti najniže plaćene poslove jer su radile samo da bi nadopunile kućni proračun, dok su društveno bile pozicionirane i priznate kroz svoj obiteljski status (majke, supruge, sestre ili kćeri).[552] Usto, žene su malo i rijetko samostalno putovale, a samostalne su migracije žena i zbog njihove posvemašnje neuključenosti u tržišta plaćenog rada i zbog društvenih predrasuda bile iznimne. Početkom transatlantskih migracija oko 1800. godine većina se obitelji protivila ideji da njihove neudane kćerke uopće putuju zbog uvjerenja da sâmo putovanje predstavlja rizik za fizički i seksualni integritet mlade žene budući da su žene bile izložene vrlo indiskretnim

---

[548] Vidi više: Kofman, E., *Female „Birds of Passage“ a Decade Later; Gender and Immigration in the European Union*, International Migration Review, Vol. 33, br. 2, 1999. godina, str. 269 -299. i Zlotnik, H., *The Global Dimensions of Female Migration*, 2003, dostupno na www.migrationinformation.org (pristupljeno 1. 4. 2012.).

[549] Harzig, C., Hoerder, D., Gabaccia, D., *What is migration history?,* op. cit. (47), str.3.

[550] Pessar, P., *Women, Gender and International Migration Across and Beyond Americas*, op.cit. (531), str.2.

[551] Morokvašić, M., *Crossing Borders and Shifting Boundaries of Belonging in Post-Wall Europe. A Gender Lens*, 2008., dostupno na www.migrationonline.cz (pristupljeno 1.6.2012.).

[552] Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G. Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J.E., *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium*, Oxford Claredon Press, 1998, citirano prema: Castles, S., Miller, M., J., *The age of migration: international population movements in the modern world*, op. cit. (46), str. 443.

ispitivanjima i/ili neugodnim tjelesnim pregledima od strane osoba suprotnog spola, što je i dodatno obeshrabrilo žene koje su željele migrirati i koje su dobile pristanak svojih obitelji.[553]

Nedavna istraživanja australskih znanstvenika otkrila su da se praksa neprihvatljivih tjelesnih pregleda migrantica u Velikoj Britaniji zadržala sve do 70-ih godina prošlog stoljeća, do kada su na londonskom aerodromu Heathrow provođena zakonita *testiranja djevičanstva* (eng. *virginity test*).[554] Otkriće da su u arhivima Home Officea (inačica Ministarstva unutarnjih poslova, op.a.) pronađeni dokazi da je preko 80 žena koje su u Britaniju stizale iz Indije bilo podvrgavano obvezatnom testiranju djevičanstva, da bi im se odobrio ulazak u državu bez vize, a na temelju planiranog vjenčanja za britanske državljane u roku od tri mjeseca od ulaska u državu, izazvao je konsternaciju i tužbu Indije navedenoj UN-ovoj Komisiji za ljudska prava protiv Velike Britanije, a zbog imigracijskih praksi koje su *„reflektirale predrasude koje datiraju iz tamnog doba“*.[555] Posebno je zabrinjavajuće otkriće da su takva testiranja bila provođena i u Islamabadu, Bombayu i Delhiu, ali su u Londonu migrantice, u strahu da će biti deportirane, pristajale na preglede od strane muških doktora kada god doktorice nisu bile dostupne, a što su indijski mediji poistovjetili sa silovanjem te okarakterizirali kao *„neviđeno poniženje“*.[556]

Uz takve imigracijske prakse, žene se na počecima migracijskih kretanja nisu željele upuštati u višemjesečna, neudobna i iscrpljujuća putovanja. Možemo primijetiti da je povećanje migracija žena koincidiralo s razvojem infrastrukture putovanja u 20. stoljeću, u kojem je 1960-ih godina međunarodna migracijska teorija počela uključivati i podatke o samostalnim migracijama žena i analizu njihovih migracijskih iskustava,[557] uz postupno uvođenje varijable roda u prikupljanju i analiziranju kvantitativnih podataka o migracijskim kretanjima. Pojedini

---

[553] U američkim lukama u koje su pristizali migranti provodila se rasna, spolna, etnička i klasna identifikacija koja je trebala imati za cilj utvrđivanje moguće moralne nepoćudnosti migranta i utvrđivanje *"seksualno neprihvatljivog ponašanja"*. Luibheid, E., *Entry Denied: Controlling Sexuality at the Border*. Minneapolis, University of Minnesota Press. 2002., citirano prema Sinke, M. S., *Gender and Migration: Historical Perspectives*, International Migration Review, Volume 40 broj 1, 2006: 82–103, str. 95-96.

[554] Vidi više na web-stranici magazina *The Guardian* u članku pod naslovom *"Virginity tests for immigrants 'reflected dark age prejudices' of 1970s Britain"*, objavljenom 8. svibnja 201. godine, a dostupnom na http://www.guardian.co.uk/uk/2011/may/08/virginity-tests-immigrants-prejudices-britain i u članku Smith, E., Marmo, M., *Uncovering virginity testing, Gender & History*, Volume 23, Issue 1, str.147–165, travanj 2011, dostupnom na http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0424.2010.01623.x/abstract (na obje stranice pristupljeno 1. 6. 2012.).

[555] Ibid.

[556] Ibid.

[557] Vidi više: Boyd, M., *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*, 2003, dostupno na www.migrationinformation.org. (pristupljeno 1. 6. 2012.).

autori tvrde da je početak sustavnog prikupljanja statističkih podataka o ženskim migracijama koincidirao s povećanim brojem mladih žena koje su počele studirati povijest i u svojim su se studijama fokusirale na prikupljanje i analiziranje podataka o do tada „*migracijski nevidljivim*“ društvenim grupama kao što su žene, imigranti, pripadnici manjinskih grupa i sl.[558] Posvemašnji nedostatak podataka o migracijama žena podupire tvrdnju E. Aufhauser koja tvrdi da je istraživanje ženskih migracija od 1970-ih do danas evoluiralo utoliko da se o migracijama žena više ne govori samo u kontekstu trgovine ženama već i u kontekstu ekonomskih migracija žena.[559]

Žene migrantice su kroz 20. st. bile postupno uključivane u najniži stalež spolno segregiranog tržišta rada visokorazvijenih industrija i u sektore industrija u kojima su se obavljali najnaporniji i najzahtjevniji poslovi, uz najnižu cijenu rada, kako bi se zadržala konkurentnost.[560] U sagledavanju uzroka toj pojavi treba uzeti u obzir da je kroz povijest prevladavalo shvaćanje da su žene inferiorna bića koja kao takva moraju biti manje plaćena i strože kontrolirana jer je njihova primarna uloga u patrijarhalnim društvima bila uloga supruge i majke koja je podređena i ovisna o mužu.[561] Prije stupanja u brak žene su bile odgajane da budu podređene očevima, tako da se društveno prihvaćeni stav o ženskoj inferiornosti i podređenosti prenio na obrasce radnih odnosa i radnu ulogu koju je žena tijekom vremena dobivala na tržištu rada, a mnogi tvrde kako se ista uloga zadržala do današnjih dana.[562]

U vrijeme usvajanja prvih međunarodnih instrumenata zaštite radnika migranata od strane Međunarodne organizacije rada 1949. godine (*Konvencija br. 97 o radnicima migrantima*), prava radnica migrantica nisu bila posebno obuhvaćena jer su u to vrijeme žene uglavnom još

---

[558] Vidi više: Sinke, S., *Gender and Migration, Historical Perspective,* op.cit. (553), str. 85.

[559] Aufhauser, E., M*igration und Geschlecht: Zur Konstruktion und Rekonstruktion von Weiblichkeit und Mannlichkeit in der internationalen Migration*, u: *Internationale Migration: Die Globale Herawjwdemg des 21. Jabrbunderts*? K., Husa et al. (Eds.), Wien, Brandes & ApselI Sudwind, citirano prema: Richter, M., *Contextualizing Gender and Migration: Galician Immigration to Switzerland*, 2000, International Migration Review, Volume 38, Number 1, 2004, 263-286, str. 263.

[560] Morokvašić, M., *Birds of Passage are also Women*, International Migration Review, Vol. 18, No. 4, Special Issue: Women in Migration, 1984, 886-907, str. 886.

[561] Phizacklea, A. (ed.), *One Way Ticket? Migration and Female Labour*, Routledge, London, 1983., citirano prema Castles, S., Miller, J. M., *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, op. cit. (46), str. 39.

[562] Phizacklea, A., *Migration and globalization: feminist perspective,* u: Koser, K., Lutz, H. (eds), *The New Migration in Europe*, Macmillian, London, 1998., citirano prema ibid. str. 39.

uvijek migrirale samo u okviru spajanja obitelji[563] te se znatno kasnije (tek u devedesetim godinama) profilirao i normativni okvir pravne zaštite migrantica.

Nakon kolapsa komunističkog režima 1989. godine mobilnost na području europskih država iznimno se povećala, a za radnice iz istočnoeuropskih zemalja, koje su nakon društvenih transformacija svojih država ostale nezaposlene, rad u inozemstvu bio je jedina mogućnost izlaska iz neimaštine i promjene statusa nezaposlenosti, čemu je doprinijela i ekonomska transformacija južnoeuropskih država koje su postupno dostigle razinu prihoda i socijalne zaštite koju su do tada imale samo sjevernoeuropske zemlje.[564] Inicijalno južnoeuropske zemlje nisu bile zemlje destinacije, već samo tranzita prema bogatijim i poželjnijim zemljama sjevera, ali su se neki od migranata zadržali i zaposlili u tercijarnom sektoru (koji se razvijao brže od industrije) koji karakteriziraju neformalnost, fleksibilnost i dinamičnost malih poduzeća.[565] Migranti su iskazali spremnost zadovoljiti potrebe za radnom snagom u neformalnom sektoru sa slabo plaćenim poslovima (u kućanstvima, poljoprivredi, građevinarstvu, malim tvornicama, turizmu, ugostiteljskim poslovima s velikom sezonskom potražnjom za radnicima i sličnim sektorima nezanimljivim domaćim radnicima zbog privremenog karaktera zaposlenja i potplaćenosti).[566] Zbog pojave sve većeg broja rodno specifičnih poslova na međunarodnim tržištima rada[567] i potrebe za angažiranjem radnika na poslovima njege starijih osoba i djece te na poslovima vođenja kućanstava, a kako bi se zamijenile supruge i majke koje su se željele profesionalno dokazati i nisu imale vremena za njegu članova obitelji i obavljanje kućanskih poslova, povećala se potražnja za uslugama radnica migrantica. Morokvašić ističe i doprinos čestih i masovnih postupaka regularizacije u mediteranskim zemljama povećanju, posebno neregularnih, migracijskih tokova prema južnoeuropskim državama u posljednjim desetljećima. Migrantice iz istočnoeuropskih i srednjouropskih država našle su se u specifičnoj situaciji jer su bile suočene s vrlo ograničenim mogućnostima zakonitog zapošljavanja u zapadnoeuropskim zemljama i bile su prisiljene zapošljavati se u neformalnim sektorima (kao što su poslovi u kućanstvima ili tržište

---

[563] *Migrant Workers*, International Labour Conference, op. cit. (119), str. 244.

[564] Vidi više: Morokvašić, M., *Crossing Borders and Shifting Boundaries of Belonging in Post-Wall Europe. A Gender Lens*, 2008, dostupno na www.migrationonline.cz, (pristupljeno 1. 6. 2012.).

[565] Bettio, F., Simoazzi, A., Villa, P., *Change in Care Regimes and Female Migration*: *the 'care drain' in the Mediterranean,* Journal of European Social Policy, 25.07.2006, str. 274.

[566] Ibid.

[567] Boyd, M., Grieco, E., *Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory*, ožujak 2003, dostupno na www.migraitononline.org (pristupljeno 12. 3. 2012.).

seksualnih usluga) gdje su od samih početaka bile izložene povećanom riziku od zloupotrebe radnih i ljudskih prava.[568]

Na kraju, ne treba zanemariti činjenicu da su, povijesno gledajući, radne migracije žena odigrale ključnu ulogu u osnaživanju žena jer je njihova pasivnost u pogledu mobilnosti i ovisnosti o migracijskim kretanjima muških članova obitelji zamijenjena proaktivnom, samostalnom ulogom žena koje su prešavši granice svoje zajednice i države zapravo prešle i društvene granice, iskoristile svoj *društveni transnacionalni kapital,* srušile društvenu stigmatizaciju i predrasude o nemoralnosti migrantica, ostvarile svoje profesionalne aspiracije, financijski se osamostalile uz *„ekonomsko napredovanje koje je za migrantice uglavnom praćeno društvenim nazadovanjem"* (i u državi porijekla i u državi zaposlenja) [569] i investirale najveći dio novca zarađenog tijekom radnih migracija u unapređenje kvalitete života članova obitelji (čime su omogućile kvalitetnije obrazovanje i zdravstvenu skrb članovima obitelji i unaprijedile njihov standard stanovanja).[570] Ne treba smetnuti s uma da migrantice, osim unapređenja kvalitete života članova obitelji, značajno doprinose jačanju gospodarstva svojih država porijekla kroz slanje novčanih doznaka čime stječu sve važniju poziciju u svojim obiteljima, a što je posebno zanimljivo u tradicionalnim društvima u kojima se od žena ne očekuje financijski doprinos kućnom budžetu.[571]

Europski su sudovi u posljednjim desetljećima bili vrlo instrumentalni u pozicioniranju radnica na tržištima rada. U tom je pogledu jedna od ključnih presuda koja je utvrdila pravo na jednaku plaću za rad jednake vrijednosti za žene i muškarce svakako *Defrenne v. Sabena* iz 1976 . godine.[572]

---

[568] Rudolph, H, *The New Gasarbeiter System in Germany*, New Community, Vol 22, br. 2, 287 -300, citirano prema Morokvašić, M., *Crossing Borders and Shifting Boundaries of Belonging in Post-Wall Europe,* op. cit. (564).

[569] Ibid. str. 1.i 9.

[570] Više o ekonomskom učinku migracija žena na prihode obitelji vidjeti u kompilaciji radova Morrison, A., Schiff, M., Sjobolm, M., (eds.), *The International Migration of Women*, The World Bank, 2008.

[571] *Opinion on Reccomendation: Protecting migrant women in the labour market*, Council of Europe, Committee on Equal Opportunities for Women and Men, op. cit. (529), str. 2, par. C (6).

[572] *ECR 455 (C-43/75),* dostupna na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61970CJ0080 (pristupljeno: 3.6.2012.).

4.2. MEĐUNARODNI PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZAŠTITE PRAVA MIGRANTICA

Radnice migrantice uživaju pravnu zaštitu svih već navedenih međunarodnih i regionalnih pravnih instrumenata kao i radnici migranti. Međutim specifični su problemi s kojima su se tijekom razvoja normativnog okvira radnih migracija suočavale radnice migrantice potaknuli posebna tijela organizacije Ujedinjenih naroda (kao što je Odbor za ukidanje diskriminacije), Međunarodnu organizaciju rada i Vijeće Europe na donošenje konvencija, rezolucija i preporuka usvojenih isključivo s ciljem ukazivanja na potrebu kvalitetnije i potpunije zaštite temeljnih ljudskih i radnih prava radnica migrantica. Brojne međunarodne i regionalne organizacije koje u svom mandatu imaju i zaštitu prava žena posljednjih su desetljeća razvoja migracija žena brojnim aktivnostima, publikacijama, smjernicama i izravnim radom s Vladama, udrugama poslodavaca, sindikatima i samim migranticama u državama zaposlenja i državama porijekla značajno doprinijeli promicanju i uspostavi standarda pravne zaštite radnica migrantica.[573]

Odbor za ukidanje diskriminacije, koji ima mandat razmatrati izvješća država članica za praćenje provedbe odredaba *Konvencije za uklanjanje diskriminacije,*[574] 2009. godine donio je *Opću preporuku br. 26. o ženama koje su radne migrantice*[575] utemeljenu na osnovnom principu *Konvencije* - zabrani diskriminacije žena u bilo kojem području života - a među njima i migrantica - s posebnim naglaskom na obveze država članica *Konvencije* na podržavanje i promicanje sigurnih migracija i obvezu na poštivanje, zaštitu i ispunjavanje

[573] Od kojih su najznačajnije: Međunarodna organizacija rada (ILO), Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Fond Ujedinjenih naroda za žene (UNIFEM), Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR), Poseban izvjestitelj Ujedinjenih naroda za ljudska prava migranata, Tijelo Ujedinjenih naroda za rodnu jednakost i osnaživanje žena, Fond Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) i brojne druge. U području zaštite prava migrantica koje su bile prisiljene migrirati ili su nezakonito migrirale veliku ulogu u njihovoj pravnoj zaštiti ima Ured Povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) i Ured Ujedinjenih naroda za borbu protiv kriminaliteta i drogâ (UNODC) s mandatom za borbu protiv trgovine i krijumčarenja ljudima. Regionalne su organizacije koje u sklopu svog mandata promiču i štite prava migrantica Europska unija, uključujući i Agenciju za temeljna prava Europske unije (FRA), Vijeće Europe (CoE) i Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OSCE).

[574] Ovlasti Odbora uređene su čl. 17. *Konvencije*. Više o *Konvenciji* i Odboru vidi u Buergenthal, T., *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, HHO, Zagreb i Constitutional and Legislative Policy Institute, Budapest, 1997.

[575] *CEDAW General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers*, op. cit. (529).

prava na uživanje ljudskih prava žena migrantica tijekom čitavog migracijskog ciklusa, uz uvažavanje socijalnog i ekonomskog doprinosa žena migrantica i prema njihovim matičnim državama i prema državama zaposlenja.[576] Polje primjene *Preporuke* ograničeno je na migrantice koje samostalno migriraju, radnice migrantice koje se pridruže svojim zaposlenim muževima migrantima te migrantice u nereguliranom boravišnom statusu jer upravo one po prirodi statusa ili prirodi zaposlenja ne uživaju dostatnu pravnu zaštitu u državi zaposlenja. Osim *Preporuke* na koju ćemo se referirati u nastavku poglavlja u analizi posebnih pitanja radnih migracija žena, važno je istaknuti i pravni okvir za zaštitu migrantica od rodne diskriminacije koji čine *Konvencija, Durbanska deklaracija i Akcijski program Svjetske konferencije protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i slične intolerancije* iz 2001. godine, *UN-ova Rezolucija 2005/47 Posebnog izvjestitelja Ujedinjenih naroda za ljudska prava o ljudskim pravima migranata* iz 2005. godine, brojni dokumenti i strategije usvojeni na razini EU-a[577] i treći *Milenijski razvojni cilj o povećanju jednakosti i osnaživanju žena*[578] koji se neizravno odnosi i na povećanje mogućnosti zaposlenja žena, uključujući i radnice migrantice na tržištima rada.

Durbanska deklaracija kroz nekoliko je odredaba o pravima migrantica *expressis verbis* pozvala države članice na poduzimanje posebnih napora u iskorjenjivanju rodne diskriminacije kroz uklanjanje višestrukih prepreka s kojima se migrantice suočavaju, na bolju zaštitu migrantica žrtava obiteljskog nasilja, na detaljnija istraživanja o ekonomskom doprinosu migrantica državama porijekla i državama zaposlenja, na uključivanje principa rodne jednakosti u sve programe borbe protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i sličnih pojava, na omogućavanje jednakog pristupa ženama i muškarcima svim resursima i na

[576] Ibid.

[577] Kao što je, primjerice, petogodišnja *Strategija i jednakosti muškaraca i žena* koja je istaknula da su žene općenito nadzastupljene u najniže plaćenim poslovima, a podzastupljene na pozicijama odlučivanja te da ih roditeljstvo stavlja u nepovoljniji položaj od muškaraca. *Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*, op. cit. (543), str. 3.

[578] Ciljeve su 2000. godine usvojile države članice UN-a i 23 međunarodne organizacije s planiranim rokom provedbe u petnaestogodišnjem periodu. U sklopu cilja vezanog za jednakost žena, podcilj je bio da se (inicijalno do 2005. godine, a na svim razinama do 2015. godine) smanji rodni nerazmjer u osnovnom i srednjem obrazovanju kroz povećanje broja djevojčica u odnosu na broj dječaka, a na tržištu rada povećanjem udjela žena u plaćenom zaposlenju u nepoljoprivrednom sektoru i povećanjem proporcionalnog broja zastupničkih mjesta za žene u nacionalnim parlamentima. Vidi više na http://www.un.org/millenniumgoals/gender.shtml (pristupljeno 25.4.2012. godine).

jačanje pravnog okvira suzbijanja trgovine ženama i djecom (posebice djevojčicama), uz omogućavanje odgovarajućih programa pomoći i rehabilitacije žrtava.[579]

UN-ovom Rezolucijom 2005/47 Posebnog izvjestitelja za ljudska prava radnika migranata „potaknute su sve države na uključenje rodne perspektive pri razvijanju međunarodnih migracijskih politika i programa kako bi usvojile potrebne mjere za boljom zaštitom žena i djevojčica od opasnosti i zloupotrebe tijekom migracija", a Konferencija Generalne skupštine UN-a, održana 2010. godine, o provedbi *Milenijskih ciljeva* naglasila je da je broj muškaraca koji su zaposleni na plaćenim poslovima na svjetskoj razini i dalje znatno veći od broja žena, dok su istovremeno žene prisiljene prihvaćati zaposlenja povećanog rizika, tj. povećane mogućnosti ugrožavanja ili uskraćivanja temeljnih prava. Na globalnoj razini udio žena u plaćenim nepoljoprivrednim poslovima raste i 2008. godine dostigao je 41% od ukupnog broja radnika, ali su regionalne statistike vrlo poražavajuće (2008. godine zabilježeno je 20% žena radnica u južnoj Aziji, sjevernoj Africi i zapadnoj Aziji te 32% u supsaharskoj Africi), s iznimkom razvijenih zemalja u kojima se povećao ukupan broj žena na tržištu plaćenog rada. Konferencija je istaknula da žene obično rade na poslovima gdje su izloženije iskorištavanju i zloupotrebi svojih prava, što se najčešće očituje u potplaćenosti (žene su obično plaćene manje od muškaraca za rad jednake vrijednosti), slaboj produktivnosti, supstandardnim uvjetima rada te znatno manjoj financijskoj i socijalnoj sigurnosti od muškaraca.[580] Od posebnog značaja za prava radnica migrantica bilo je usvajanje *Beijing Platforme za akciju* 1996. godine koja je izravno podržala ostvarenje ciljeva zadanih *Konvencijom o uklanjanju diskriminacije žena* kojima je obuhvatila prava žena migrantica zbog njihove povećane izloženosti kršenju temeljnih prava utemeljnih na rodu i na primjeni diskriminatornih praksi (kao što su uskraćivanje pristupa obrazovanju i stručnom usavršavanju, zaposlenju,

---

[579] Par. 30 (h), 31, 50, 64, 69. i 70. *Deklaracije*. Vidi detaljnije na http://www.un.org/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf (pristupljeno 1. 5. 2012).

[580] *Fact Sheet: Goal 3: Promote Gender Equality And Empower Women*, United Nations Summit High-Level Plenary Meeting of the General Assembly, New York 20-22. rujna 2010. Vidi više na http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_FS_3_EN.pdf (pristupljeno 25. 4. 2012. godine).

stanovanju i ekonomskoj samodostatnosti, isključenju iz procesa odlučivanja te uskraćivanju uživanja ljudskih prava).[581] Platforma je istaknula povećanje *"feminizacije siromaštva"* u kojoj su žene zbog sve veće nezaposlenosti dovedene u situaciju u kojoj su prisiljene prihvaćati nesigurne i opasne poslove kao i poslove na kojima su pravno potpuno nezaštićene, poslove na kojima su potplaćene ili u kojima je njihov rad nepriznat te da se sve veći broj žena diljem svijeta odlučuje na migracije u pokušaju bijega od siromaštva i doprinosa obiteljskom proračunu. Platforma je također naglasila da žene već samostalno vode jednu četvrtinu kućanstava diljem svijeta (najčešće najsiromašnijih zbog diskriminacije u plaćama, trendova rodne segregacije zanimanja na tržištu rada i drugih oblika rodne diskriminacije), uz stalan porast broja kućanstava koja su ovisna o prihodu migrantica, populacijskih kretanja između urbanih i ruralnih dijelova, međunarodnih migracija, trenda dezintegracije obitelji, posljedicâ sukoba, što sve rezultira urušavanjem i remećenjem obiteljskih struktura. Sve te pojave mogu i imaju izravne posljedice na izrabljivanje žena na tržištu rada.[582]

I Međunarodna organizacija rada bila je aktivna u pogledu aktivnosti usmjerenih na stvaranje posebnog pravnog okvira zaštite prava radnica migrantica i promoviranja uvođenja rodno senzibiliziranih migracijskih politika. U sklopu *Multilateralnog okvira o radnim migracijama* koji sadrži neobvezujuće principe i smjernice za pristup migracijama *"utemeljen na pravima"*

---

[581] Konferenciju na kojoj je usvojena Platforma u Pekingu je 1995. godine organizirala Komisija o statusu žena Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda koja je osnovana *Rezolucijom 11(II) ECOSOC-a* od 21. lipnja 1946. godine od strane Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda (ECOSOC-a) kao njihovo tijelo s isključivim mandatom za promicanje i unapređenje prava žena i rodne jednakosti u kojem predstavnici država članica UN-a svake godine ocjenjuju stupanj napretka na području rodne jednakosti, identificiraju probleme, utvrđuju globalne standarde i formuliraju konkretne preporuke i mjere koje imaju za cilj promoviranje rodne jednakosti i osnaživanja žena. Komisija je organizirala četiri svjetske konferencije o pravima žena - u Meksiku 1975. godine, Kopenhangenu 1980. godine, Nairobiju 1985. godine te četvrtu, i do sada najvažniju, u Pekingu 1995. godine. Vidi više o mandatu Komisije na http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html (pristupljeno 25.4.2012. godine). Sam tekst Platforme u svojoj je bîti plan za osnaženje prava žena kroz ubrzanje primjene strategija za unapređenje statusa žena i otklanjanje svih prepreka aktivnom sudjelovanju žena u ekonomskom, socijalnom, političkom i kulturnom odlučivanju, uz utvrđivanje principa pune jednakosti koja podrazumijeva podjelu odgovornosti i ovlasti između muškaraca i žena u radnim odnosima. Platforma ponovno afirmira temeljne principe iz *Bečke deklaracije* i *Akcijskog programa*, a koje je usvojila Svjetska konferencija o ljudskim pravima, da su ljudska prava žena i djevojčica nedjeljivi dio univerzalnih ljudskih prava. Platforma teži promoviranju i zaštiti svih ljudskih prava i temeljnih sloboda svih žena tijekom čitavog životnog ciklusa. Platforma je priznala i obvezala se na poštivanje svih različitosti koje su svojstvene raznim situacijama u kojima se žene nalaze, ali je jednako tako izrijekom spomenula da su neke žene suočene s posebnim preprekama u pokušaju osnaženja. Platforma je od država članica zatražila obvezivanje ne poštivanje jednakih prava, jednakih odgovornosti, jednakih mogućnosti i jednakog sudjelovanja muškaraca i žena u svim nacionalnim, regionalnim i međunarodnim tijelima i procesima odlučivanja kao i uspostavljanje ili jačanje mehanizama koji bi na svim razinama doprinijeli povećanju odgovornosti žena. Dostupno na http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm#statement (pristupljeno 25. 4. 2012. godine).

[582] Ibid. *Global Framework of the Platform*, par. 16, 18, 20. i 21.

(migranata op.a.) MOR je istaknuo nužnost rodnog senzibiliziranja migracijskih politika koje bi morale sadržavati mjere za borbu protiv iskorištavanja žena tijekom migracijskog procesa.[583] Okvir je u svim svojim smjernicama naglasio potrebu jednakog postupanja prema muškarcima i ženama migrantima, ali je unutar te jednakosti ipak izdvojio nekoliko područja migracija u kojima žene moraju uživati posebnu pravnu zaštitu zbog posebno rizičnih sektora zapošljavanja ženâ kao što su poslovi u poljoprivredi, hotelsko–ugostiteljskom sektoru, kućanskim poslovima i sl. (par. 9.12). MOR je pozvao države članice na donošenje nacionalnih propisa koji bi uključivali mjere za sprečavanje neregularnih migracija i iskorištavajućih uvjeta migracija (gdje pripada i trgovina migranticama), uz uspostavu mehanizama prijavljivanja iskorištavanja, zlouporabe i povrede prava i institucionalizaciju mehanizama zaštite žrtava (par. 11.1, 11.5 i 11.9.).

U regionalnom kontekstu Vijeće Europe poduzelo je najviše u pogledu promicanja prava migrantica, usvojivši nekoliko važnih rezolucija i preporuka koje sadrže vrlo kreativna rješenja i sveobuhvatno pristupaju problematici migracija žena s posebnim naglaskom na prava koja bi države članice Vijeća trebale zajamčiti radnicama migranticama. Nažalost Vijeće do sada nije pokrenulo inicijativu reguliranja pravnog položaja migrantica kroz konvenciju koja bi imala jaču pravnu snagu i jasnije mehanizme nadzora provedbe od rezolucija i preporuka. Sva sredstva Vijeća Europe u području zaštite prava migrantica utemeljena su na pravu na jednakost postupanja i pravu na jednake mogućnosti koji su *inter alia* zajamčeni čl. 4. *Europske socijalne povelje* u kojoj se propisuje pravo na jednaku plaću za rad jednake vrijednosti muškaraca i žena radnika, *Europskom konvencijom o pravnom statusu radnika migranata*, R*ezolucijom (74) 15 o jednakom postupanju prema državljanima i radnicima migrantima* u sljedećim područjima: radnih uvjeta, plaća, otkaza, geografske i profesionalne mobilnosti, *Rezolucijom (76) 11 o jednakom postupanju prema državljanima i radnicima migrantima s obzirom na stručno usavršavanje, obuke i ponovne obuke* [584] i

[583] Par. 4.5. Okvir je usvojen tijekom tripartitne sjednice održane u Ženevi od 31. 10. do 2.11. 2005. godine. Dostupno na http://www.MOR.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf (pristupljeno 25. 4. 2012. godine)

[584] *Rezolucija* usvojena 29. 5. 1974. godine o jednakom postupanju prema državljanima i radnicima migrantima u sljedećim područjima: radnih uvjeta, plaće, otkaza, geografske i profesionalne mobilnosti, dostupna na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076493&SecMode=1&DocId=648904&Usage=2 (pristupljeno 25. 4. 2012. godine).
Rezolucija (76) 11 usvojena 10. 03. 1976. godine o jednakom postupanju prema državljanima i radnicima migrantima s obzirom na stručno usavršavanje, obuke i ponovne obuke, dostupna na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076511&SecMode=1&DocId=653476&Usage=2 (pristupljeno 25. 4. 2012. godine).

Preporukom 1229 kojoj je uslijedilo usvajanje prateće *Rezolucije 1018 o jednakim pravima muškaraca i žena* iz 1994. godine.

Zanimljivo je pratiti razvoj migracijskog normativnog okvira Vijeća Europe o pitanju zaštite prava migrantica. Naime Vijeće je prvo 1979. godine usvojilo *Opću preporuku br. R (79) 10 o ženama migranticama*[585], da bi tek šesnaest godina kasnije (1995. godine) usvojilo *Preporuku 1261 o situaciji žena imigrantica.*[586] Osam je godina kasnije (2003. godine) donesena *Rezolucija 1337 i Preporuka 1610 o migraciji povezanoj s trgovinom ženama i prostitucijom*, a tri godine kasnije *Rezolucija 1478 i* pripadajuća *Preporuka 1732 o integraciji žena imigrantica u Europi.*[587]

Tri godine nakon donošenja *Rezolucije 1478* usvojena je *Rezolucija 1697 i* pripadajuća *Preporuka 1891 o migranticama u posebnoj opasnosti od obiteljskog nasilja.*[588] Konačno, 2011. godine usvojena je *Rezolucija 1811 o zaštiti žena migrantica na tržištu rada* na čijim ćemo se odredbama zbog njezine relevantnosti za temu rada detaljnije zadržati u nastavku.[589]

Preporuka br. R (79) 10 o ženama migranticama naglasila je potrebu usklađivanja nacionalnih zakona i propisa o ženama migranticama s postojećim međunarodnim standardima kao i potrebu provedbe učinkovite jednakosti postupanja i mogućnosti između žena migrantica i državljanki. Od iznimne je važnosti pružanje svih potrebnih informacija o uvjetima života i rada prije samog polaska kako bi migrantice mogle donijeti informiranu odluku o migraciji. Države bi zaposlenja, prema odredbama te *Preporuke*, trebale ostati u

---

[585] *Preporuka* je usvojena 29. svibnja 1979. godine na 305. sastanku zamjenika ministara, dostupna na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076652&SecMode=1&DocId=664944&Usage=2 (pristupljeno 25.4.2012. godine).

[586] *Reccomendation 1261 (1995).* Tekst je *Preporuke* 15. 3. 1995. godine usvojio Stalni odbor u ime Skupštine, Doc. 7251, Report of the Committee on Migration, Refugees and Demography, dostupna na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EREC1261.htm

[587] *Resolution 1478 (2006*), dostupna na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1478.htm (pristupljeno 25.4.2012. godine)
Reccomendation 1732 (2006) dostupna na http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1732.htm (pristupljeno 25.4.2012. godine).

[588] *Resolution 1697 (2009)*, dostupna na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/eres1697.htm , (pristupljeno 25.4.2012. godine).
Reccomendation 1891 (2009), dostupna na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/erec1891.htm

[589] Dostupna na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1811.htm (pristupljeno 25. 4. 2012. godine).

kontaktu s migranticama i tijekom boravka u državi zaposlenja i redovito ih informirati o njihovim radnim pravima, mogućnostima uživanja davanja iz prava na uzdržavanje, pravima na stručna usavršavanja, pravima na tečajeve učenja jezika države zaposlenja i pravu na cjeloživotno obrazovanje, pravu na prekvalifikaciju ukoliko to postane potrebno i sl. Za potrebe teme rada od posebnog je značaja da je Vijeće Europe uključilo i čitav niz specifičnih preporuka državama članicama o sprečavanju radne diskriminacije radnica migrantica (posebno u pogledu viškova radnika i mogućnosti ponovnog zapošljavanja), o potrebi zadržavanja boravišne dozvole nezaposlenih suprugâ i uzdržavane djece radnika migranata koji izgube posao (dokle god uživaju boravišno pravo u državi zaposlenja) te o potrebi zadržavanja i uživanja stečenih radnih prava radnica migrantica u skladu s nacionalnim zakonima i propisima. Sve su preporuke usvojene, uz napomenu da države članice prema ženama migranticama mogu primijeniti i povoljnije odredbe nacionalnog ili međunarodnog prava.

Druga je važna preporuka koja sadrži odredbe o potrebi priznanja prava radnicama migranticama *Preporuka 1261* kojom je Skupština pozvala države članice na poduzimanje svih potrebnih mjera kako bi se iskorijenila nepravda i diskriminacija s kojom se suočavaju migrantice. Izražena je zabrinutost da su migrantice izolirane i često u pravno ovisnom statusu (ukoliko je primarni razlog njihovoj migraciji bilo ostvarivanje prava na spajanje obitelji) ili prisiljene obavljati "*sluganske"* poslove koji im ugrožavaju autonomiju i integraciju u društvo domaćina, zbog čega se mnoge od njih nalaze na marginama društva. Temeljem toga, države članice bile su pozvane preispitati zakone o pravnom statusu migrantica i usvojiti mjere koje bi za cilj imale osiguranje jednakog postupanja prema migranticama (posebice u pogledu jednakosti na pravo spajanja obitelji koje se migranticama uglavnom uskraćuje), i zakonodavno i u praksi, što bi trebalo rezultirati olakšanom integracijom migrantica u društvo. *Preporuka* je upozorila da propisi koji otežavaju izdavanje radnih dozvola i propisi koji određuju obvezatan gubitak pravnog statusa žene zbog razvoda ili smrti bračnog druga povećavaju zapošljavanje na neformalnom tržištu rada. Nezakoniti poslovi koji se nude na neformalnom tržištu rada podrazumijevaju odricanje od uživanja prava koja proizlaze iz socijalne zaštite i uživanja prava na poštenu plaću. Državama članicama preporučeno je usvajanje i/ili prilagodba postojećih zakona s ciljem omogućavanja ostvarenja prava na izdavanje radne dozvole neovisno o obiteljskoj situaciji te usvajanje i/ili prilagodba zakona koji bi udanim migranticama osigurali neovisno i autonomno boravišno pravo koje nije

vezano za suprugovo boravišno pravo (čl. 9. st. II-IV). Konačno, *Preporuka* je uključila i čitav niz smjernica vezanih za potrebu razvoja stručnih usavršavanja migrantica, potrebu zapošljavanja migrantica u socijalnim sektorima i političkom životu, potrebu sprečavanja vršenja običaja koji ugrožavaju tjelesni integritet žena i potrebu informiranja migrantica o pravima koja uživaju, mogućnostima usavršavanja, obrazovanja i zapošljavanja (čl. 9. st. V-X).

Naposljetku, Vijeće Europe je *Rezolucijom 1811 o zaštiti žena migrantica na tržištu rada* naglasilo nužnost poštivanja temeljnih ljudskih prava migrantica, promoviranja jednakih mogućnosti radnica migrantica, sprečavanja i suzbijanja iskorištavajućih praksi na tržištu rada i nužnost posebne zaštite radnica u kućanskim poslovima. Vijeće je pozvalo države članice na usvajanje rodno senzibiliziranih i rodno osnažujućih zakona i imigracijskih politika koje bi utjecale na povećanje zakonitih mogućnosti migracija žena, čime bi se suzbile neregularne migracije, iskorištavanje žena i trgovina ženama (čl. 7.1 i čl. 7.1.1.) i predložila da budući sporazumi o radnim migracijama sadrže i odredbe o jednakim mogućnostima migranata i migrantica s pedesetpostotnim kvotama zapošljavanja migrantica (čl. 7.1.1) prema kojima bi žene jednako kao muškarci uživale povlastice *„cirkularnih migracija“* koje bi migranticama omogućile održavanje obiteljskih veza u državama porijekla (čl. 7.1.4).

4.3. TRENDOVI MIGRACIJA ŽENA I SEKTORI ZAPOŠLJAVANJA RADNICA MIGRANTICA

Analizirajući statističke podatke Odjela Ujedinjenih naroda za ekonomske i socijalne poslove (UN DESA), Populacijskog odjela UN-a i UNDP-a o migracijama žena u svrhu zapošljavanja u drugoj zemlji (Prilog 3.1, 3.2 i 3.4.), na svjetskoj je razini najveći broj žena migrantica u 2008. godini migrirao u Europu, Oceaniju i Sjedinjene Američke Države (52,6%, 51,2% i 50,1%), a slijede Azija s 48,3% i Afrika s 46,8%, dok je na posljednjem mjestu po broju migrantica unutar ukupne migratorne populacije Bliski istok sa svega 38%.[590] Iz Eurostatovog grafikona možemo vidjeti da je priljev migrantica u pojedinačne zemlje Unije bio relativno ujednačen, osim nešto manjeg broja migrantica u SI, PL i SK (Prilog 3.3.).

Istraživanja su pokazala da žene migrantice primarno migriraju zbog zaposlenja i bijega iz siromaštva, želje za emancipacijom i osamostaljenjem, težnje za zadovoljenjem financijskih potreba i osiguranjem boljeg i lakšeg života članovima obitelji (kroz omogućavanje dobrog obrazovanja djece), želje za uštedom kako bi, primjerice, riješile stambeno pitanje, započele privatnu poduzetničku inicijativu i sl ili namjere bijega od diskriminacije ili nasilja bilo obiteljskog bilo nasilja u društvu.[591] Posljednjih desetljeća žene više ne migriraju zbog zaposlenja svojih muževa ili zbog spajanja obitelji, već migriraju samostalno i sa svrhom zapošljavanja u drugoj državi čime su se prijašnji trendovi ženskih migracija uvelike promijenili[592] te je trenutno na tržištu od 200 milijuna radnih migranata diljem svijeta skoro 100 milijuna radnica migrantica.[593] Države Europske unije prednjače u broju porasta samostalnih migracija žena u svrhu zaposlenja (vidi Prilog 3.9. i 3.10).

Prema dostupnim podacima poslovi na kojima se žene migrantice najčešće zapošljavaju predstavljaju "*najnepoželjnija radna mjesta*", a u njima pripadaju repetitivni tvornički poslovi

---

[590] *World Migration Report 2010*, *The future of Migration, Building Capacities for Change*, IOM, Geneva, str. 3, 117, 154. i 165.
[591] *Gender Promotion Programme, Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers*, ILO, op. cit. (531), str. 11.
[592] *Handbook on effective migration policies*, OSCE, ILO, IOM, op. cit. (102), str. 19.
[593] *World Migration Report 2010,* op. cit. (590), str. 117. i 154.

i niskorangirane pozicije u sektorima usluga[594] te poslovi u sektorima koji su po svojoj prirodi neformalni i primjetno rodno segregirani - tipično *„ženski“* - npr. briga o starijim osobama, briga o djeci, briga o invalidnim ili nemoćnim osobama, rad u kućanskim poslovima - neformalno nazvana „*carework*“ („*njegovateljski rad*“ ili „*usluge njege*“).[595] Prema dostupnim istraživanjima u „*njegovateljskom sektoru"* kontinuirano raste broj radnica migrantica te se uz rodnu segregaciju tog sektora sada u većini europskih država pojavljuje i novi fenomen segregacije temeljem državljanstva, a koji se očituje u nerazmjernom udjelu broja migrantica naspram broju državljanki koje obavljaju poslove u tom sektoru.[596] Migrantice su u poslovima njege i rada u domaćinstvima *de facto* stekle preferencijalni tretman pri zapošljavanju. Po našem mišljenju do segregacije je u tom sektoru došlo iz nekoliko razloga od kojih je najvažniji da radnice državljanke ne žele raditi na poslovima koji su potplaćeni, degradirajući i koji podrazumijevaju loše radne uvjete. Nedostatak interesa domaće radne snage stvorio je potrebu za zapošljavanjem strane radne snage. Drugi je razlog te pojave ekonomsko osnaživanje i povećanje prilika za profesionalno napredovanje državljanki bogatijih država koje zbog povećanog profesionalnog angažmana nisu bile više u mogućnosti obavljati poslove obiteljske njege (djece, starijih osoba, bolesnih članova obitelji) te su počele zapošljavati radnice koje to rade umjesto njih. U literaturi se ta pojava naziva „*care drain*“ („*odljev njege*“, ironična aluzija na drugi pojam koji ima bitno mjesto u raspravama o migracijama, a to je „*brain drain“ – odljev mozgova* op.a).[597] S druge strane i poslodavcima u tom sektoru odgovara uvozna tj. „*migrantska“* radna snaga jer im je u interesu održati nisku cijenu rada kako bi si mogli priuštiti usluge koje su donedavno bile obavljane od strane članova obitelji besplatno. Njegovateljski su poslovi obično plaćeni ispod svakog minimuma nacionalno zajamčene najniže plaće, i to iz više razloga o kojima ćemo raspravljati u sljedećem poglavlju. Neformalnost sektora zaposlenja podrazumijeva slabu ili nepostojeću pravnu zaštitu migrantica te se širom otvara prostor poslodavcima da radno iskorištavaju radnice migrantice. Zbog velikih ekonomskih razlika između razvijenih i

---

[594] Castles, S., Miller, J. M., *The Age of Migration*, op. cit. (46), str. 39.

[595] Vidi više: Sinke, M. S., *Gender and Migration: Historical Perspectives*, op. cit. (553).

[596] Vidu tabelu u Prilogu br. 3.5 i tabelu br. 3 u Oso, C. L., Garson, J.P., *The Feminisation of International Migration*, OECD and European Commission Seminar, dostupno na http://esomi.es/uploads/publicacioned/articulos/2005-OSO GARSON_feminisation%20of%20migration%20OCDE-UE.pdf, citirano prema: *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies*, OSCE, op. cit. (524), str. 17.

[597] Bettio, F., Simonazzi, A., Villa, P., *Change in Care Regimes and Female Migration: the 'Care Drain' in the Mediterranean*, op. cit. (565), str. 272.

nerazvijenih zemalja čak i najniže plaćeni rad u razvijenoj zemlji predstavlja dobru zaradu za migrantice iz siromašnih i nerazvijenih zemalja. Istraživanja su pokazala da žene migrantice koje rade u kućanskim poslovima zarađuju manje od pola zakonom propisane minimalne plaće, a neke i samo 20% od prosječne plaće u državi zaposlenja.[598]

Što se tiče poslova za koje se traži kvalificirana radna snaga, žene migrantice također najčešće rade na poslovima u zdravstvu, socijalnoj skrbi i obrazovanju (učiteljice, medicinske sestre, socijalne radnice i sl.).[599] Osim u njegovateljskim i kućanskim poslovima, migrantice se najčešće zapošljavaju u uslužnim djelatnostima (restoranima, hotelima i sl.) i u zabavljačkoj industriji. Potrebno je naglasiti da su migrantice u Nizozemskoj, u kojoj je pružanje seksualnih usluga legalno, u najvećem broju zaposlene kao pružateljice seksualnih usluga[600] s čak 60% registriranih prostitutki koje su rođene izvan Nizozemske (porijeklom uglavnom iz država Latinske Amerike, uz značajan porast zapošljavanja migrantica prostitutki iz Rusije, Rumunjske i Bugarske, istočne Europe i država Europske ekonomske zone kojima u Nizozemskoj ne treba radna dozvola jer državljanke EU-a i EEA-a uživaju slobodu kretanja u svrhu obavljanja djelatnosti među državama koje su legalizirale pružanje seksualnih usluga).[601] Bilo bi zanimljivo istražiti prijavljuju li migrantice inicijalno boravište u državama u kojima je prostitucija legalizirana i podnose li zahtjev za izdavanje radne dozvole pod krinkom nekog drugog zaposlenja koje onda služi kao ulaznica na tržište rada tog lukrativnijeg sektora ili se radna i boravišna dozvola izdaju temeljem zaposlenja u industriji seksualnih usluga, što ima izravne implikacije na boravišni status na teritoriju Unije kada uzmemo u obzir da samo mali broj europskih država ima legalizirano zapošljavanje u tom sektoru, dok bi se u drugim državama članicama prostitutke migrantice smatrale nezakonito zaposlenima, a time i bez pravnog *titulusa* boravišta na teritoriju druge države članice.

Zanimljiva je kontradikcija koju susrećemo o pitanju segregacije tržišta rada za radnice migrantice, a to je da su s jedne strane one nositeljice jednog čitavog segmenta tržišta rada, ali istovremeno slaba ili nepostojeća zaštita njihovih radnih i ljudskih prava na tim poslovima upućuje na zaključak da ih poslodavci, a ponekad, posredno, čak i same države zaposlenja,

[598] *Remuneration in Domestic Work, Domestic Work,* Domestic Work Policy Brief 1, ILO, str. 1.
[599] *Handbook on effective migration policies*, OSCE, ILO, IOM, op. cit. (102), str. 19.
[600] Više o temi protitucije kao zanimanja vidi u Vinković, M., *Prostitucija kao zanimanje – radnopravni osvrt*, Zbornik radova međunarodne naučne konferencije: Bosna i Hercegovina i euro-atlanske integracije – trenutni izazovi i perspektive, 2012., str. 307 -318.
[601] Daalder, A.L. *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*, Boom Juridische uitgevers & Bibliotheek WODC, 2007, str 10 -12, citirano prema ibid. str. 312.

tretiraju kao potpuno „*potrošnu*“ radnu snagu jer su sigurni da zbog nerazmjerno veće potražnje za zapošljavanjem migranata porijeklom iz nerazvijenih država od ponude na tržištima rada razvijenih zemalja neće doći do značajnijih poremećaja u priljevu strane i jeftine radne snage koja neće ni očekivati uživanje temeljnih radnih i ljudskih prava. Također, ne treba zanemariti ni mogućnost da se zbog ekonomskih interesa države zaposlenja i države porijekla možda namjerno *tacitno* dopušta nesmetano funkcioniranje tržišta radne snage nereguliranog boravišno-radnog statusa i periodičnu regularizaciju njihova boravišnog statusa, što potom ima implikacije u obliku privlačenja novih neregularnih migranata kojima se popunjava tržište jeftinog rada što je u konačnici svima u interesu (i radnicima i poslodavcima i državama porijekla).

4.4. RODNO SPECIFIČNI PROBLEMI MIGRACIJSKOG CIKLUSA

Radnice migrantice u različitim stadijima migracijskog procesa mogu biti suočene s najtežim kršenjima ljudskih i radnih prava. Nažalost, najugroženija je skupina radnica migrantica ujedno i najzastupljenija na tržištima rada razvijenih država, a to su niskoobrazovane radnice iz najsiromašnijih slojeva država porijekla koje su zbog svoje teške ekonomske situacije prisiljene emigrirati i u neznanju postanu žrtve međunarodnih kriminalnih grupa (ili pojedinaca), često prije negoli uopće uspiju i doći do države obećanog zaposlenja, a najveći broj njih postanu višegodišnje žrtve radnog iskorištavanja. U ovom ćemo dijelu rada izdvojiti samo nekoliko najučestalijih primjera iskorištavanja i zloupotrebe radnih prava specifičnih za posebno ugrožene skupine migranata kojima su ipak najviše izložene žene migrantice. Prvi je problem u predmigracijskoj fazi povećana izloženost trgovini ženama, a razlozi veće ugroženosti žena u međunarodnim radnim migracijama proizlaze iz činjenice da se tržište ponude seksualnih usluga razvijenih država uglavnom *„opskrbljuje djelatnicama“* kroz prijevarnu regrutaciju siromašnih i lakovjernih migrantica, čime ih se uvlači u organizirane međunarodne kriminalne lance trgovine ženama u svrhu prostitucije. Drugi su veliki problem međunarodnih migracija žena iskorištavajuće prakse privatnih agencija i agenata koji provode legalizirano dužničko ropstvo koje nije rodno uvjetovano, ali su žene ipak najčešće žrtve zbog njihove veće zastupljenosti na neformalnim tržištima rada razvijenih država i slabe ili nikakve pravne zaštite. Treći su problem u fazi regrutiranja radnica migrantica diskriminatorne prakse prema ženama prije i tijekom migracijskog putovanja.

U fazi zaposlenja radnice migrantica više su izložene rodnoj segregaciji zanimanja jer im se zabranjuje rad u određenim državnim sektorima zaposlenja. U sektorima u kojima im je dopušteno zapošljavanje najčešće su izolirane (kao, primjerice, u kućanskim poslovima, malim tvornicama, na poljoprivrednim imanjima i sl.), uz ograničenu ili uskraćenu slobodu kretanja,[602] što povećava izloženost prisilnom radu i radnom iskorištavanju koje se očituje u

[602] *Preporuka br. 26* Odbora za uklanjanje diskriminacije žena sugerirala je državama zaposlenja osiguranje zakonskog temelja po kojem bi ograničavanje slobode kretanja radnica migrantica (posebice kućnih pomoćnica), kao i svako oduzimanje ili uništavanje putnih dokumenata od strane poslodavaca radnica migrantica bilo strogo zabranjeno i kažnjivo, op. cit. (529), str. 12., par. 26 (d).

povredi radnih prava (manjim plaćama, neplaćenim praznicima i odmoru, nereguliranom radnom vremenu itd.), povećanoj izloženosti fizičkom i seksualnom nasilju od strane poslodavaca ili članova obitelji u slučajevima u kojima je boravišni status ovisan o ugovoru o radu ili statusu poslodavca/člana obitelji, financijskom iskorištavanju, diskriminacijskim praksama vezanim za pristup zdravstvenim uslugama u državi zaposlenja i gubitku kvalifikacija i profesionalnih znanja i vještina (eng. *de-skilling)* zbog prekvalificiranosti radnica migrantica i onemogućenog profesionalnog usavršavanja i napredovanja tijekom migracija. Posve je jasno zašto je poslodavcima radnica migrantica u interesu da one ne uživaju bolju radnopravnu zaštitu. Slaba ili nepostojeća pravna zaštita podrazumijeva i nemogućnost štrajka, nemogućnost traženja prava i davanja, odnos ovisnosti, manju cijenu rada i nemogućnost državne kontrole (u slučaju poslova koji ne podliježu inspekcijskom nadzoru radnih inspektorata).

4.4.1. Regrutiranje i migracijsko putovanje

Faza regrutiranja radnica migrantica najkritičniji je stadij migracijskog procesa s obzirom na mogućnosti ugrožavanja temeljnih ljudskih i radnih prava migrantica. Žene koje samostalno traže posao u inozemstvu daleko su češće od žena koje migriraju zajedno s članovima obitelji izložene mogućnosti seksualnog, fizičkog i psihičkog nasilja te financijskog iskorištavanja. U razmatranjima opasnosti koje kriju radne migracije žena započet ćemo od najtežih povreda koje uključuju sve četiri vrste iskorištavajućeg postupanja, a to je prijevarno vrbovanje za nepostojeće poslove u inozemstvu s ciljem trgovine ženama (najčešće, ali ne isključivo u svrhu prisilne prostitucije ili prisilnog rada), nastavit ćemo s diskriminacijskim praksama s kojima se radnice migrantice suočavaju u državama porijekla, obuhvatit ćemo nužnost pružanja svih potrebnih informacija, mogućnost iskorištavanja od strane posredničkih agencija i opasnosti tranzitne faze migracija.

Žrtve trgovine ljudima[603] nisu samo i isključivo žene već i muškarci i djeca, ali dostupni podaci nedvojbeno ukazuju da su žene ipak znatno podložnije takvom iskorištavanju negoli je to slučaj s muškarcima. Podaci svjetskog istraživanja UN-ove Agencije za borbu protiv kriminaliteta i droga za 2006. godinu pokazuje da su od 21 400 žrtava trgovine ljudima u 61 državi svijeta koja je podatke prikazala prema spolu žrtava (od ukupno 111 država) čak 66% žrtava bile žene, 13% djevojčice, 12% muškarci i 9% dječaci.[604] Isti podaci ukazuju da je

[603] Trgovina ljudima definirana je tzv. *Palermo-protokolom* i "*predstavlja vrbovanje, prijevoz, transfer, pružanje utočišta ili prihvat osoba prijetnjom, uporabom sile ili drugim oblicima prinude, otmicom, prijevarom, obmanom, zlouporabom ovlasti ili položaja bespomoćnosti ili davanjem ili primanjem plaćanja ili drugih beneficija da bi se došlo do pristanka osobe koja ima kontrolu nad drugom osobom, u svrhu iskorištavanja. Iskorištavanje uključuje iskorištavanje osoba u prostituciji ili druge oblike seksualnog iskorištavanja, prisilan rad ili usluge, ropstvo ili sluganstvo, podčinjavanje ili odstranjivanje organa."Protokol Ujedinjenih naroda za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebice žena i djece, koji nadopunjuje Konvenciju Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminala* usvojen je 15. studenog 2000. godine *Rezolucijom Generalne skupštine A/55/25*, Annex II, 55 U.N. GAOR Dodatak (Br. 49), na 60, U.N. Doc. A/45/49, Vol. I, 2001., koja je stupila na snagu 25. prosinca 2003. godine. *Protokol* je dostupan na http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf (pristupljeno 15. 5. 2012. godine).

[604] *Global Report on Trafficking in Persons*, Executive Summary, UNODC, UN.GIFT, Vienna, 2009, str. 7-8., dostupno na http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive_summary_english.pdf (pristupljeno 15. 5. 2012).

među 52 države koje su specificirale oblik iskorištavanja, 79% žrtava bilo izloženo seksualnom iskorištavanju, 18 % prisilnom radu, dok su drugi oblici trgovine ljudima u svrhu iskorištavanja kao što su prisilni rad, dužničko ropstvo, sluganstvo u kućanskim poslovima, prisilni brakovi, prisilno prosjačenje itd. bili vrlo podzastupljeni u statističkim podacima što je, vjerojatno, uvjetovano time da su bili manje vidljivi od seksualnog iskorištavanja i rjeđe prepoznati kao oblici trgovine ljudima, čime ostaju neprijavljeni i neevidentirani.[605]

Kako bi se bolje razumjela povezanost problema trgovine ljudima i prijevarnih migracija, važno je naglasiti da MOR procjenjuje da je u svakom trenutku u svijetu preko 2,4 milijuna ljudi u lancima trgovine ljudima, a najveći broj tih osoba su žene kojima je obećano unosno zaposlenje u inozemstvu, a što se po dolasku u državu zaposlenja pretvorilo u seksualno ili radno iskorištavanje. *Palermo-protokol* (u čl. 5.),[606] *Durbanska deklaracija* iz 2001. godine[607], *Konvencija Vijeća Europe o akciji protiv trgovine ljudima* (u čl. 27.)[608], već spomenuta *Preporuka Vijeća Europe 1610 o migracija povezanoj s trgovinom ženama i prostitucijom* iz 2003. godine i čl. 6. *Konvencije o uklanjanju diskriminacije žena* obvezuju države članice na *„poduzimanje svih potrebnih mjera, uključujući i zakonodavne, kako bi se suzbili svi oblici trgovine ženama i iskorištavanje u svrhu prostitucije“* te zahtijevaju od država usvajanje i jačanje učinkovitih mjera usmjerenih prema prevenciji, suzbijanju i iskorjenjivanju svih oblika trgovine ženama i djecom (s posebnim naglaskom na djevojčicama) i sveobuhvatne programe pomoći žrtvama.

Potrebno je naglasiti da trgovina ljudima ne bi smjela biti poistovjećivana s migracijama te treba jasno razlikovati dobrovoljnu prostituciju (kao izabrano *„zanimanje“* bez obzira na legalnost ili ilegalnost istog koja ovisi o zakonodavstvu države u kojoj se osoba bavi prostitucijom) i prisilnu prostituciju koja je posljedica trgovine ljudima.[609] MOR je u tom

---

[605] Ibid, str. 2.

[606] U kojem stoji da se države članice obvezuju da će usvojiti sve zakonodavne i druge mjere koje su potrebne da bi se utvrdilo namjerno počinjeno kazneno djelo koje je opisano u čl. 3. *Protokola*, dok čl. 9. *Protokola* obvezuje države na donošenje mjera za borbu protiv trgovine ljudima kao i na donošenje mjera usmjerenih prema odgovarajućoj zaštiti žrtava.

[607] Dostupno na http://www.un.org/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf (pristupljeno 15. 05. 2012), par. 64.

[608] *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, CETS 197, 16.5.2005., dostupna na http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm (pristupljeno 15. 5. 2012).

[609] Kapur, R., *The globar war on trafficking, terror and human rights*, citirano prema: *Alliance News Issue 18,* Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), , 2002, str. 21-22, citirano prema: *Preventing*

smislu istaknuo da „*poistovjećivanje trgovine ljudima s migracijama učvršćuje rodne predrasude da žene i djevojčice trebaju stalnu mušku ili državnu zaštitu te da im se ne smije dopustiti ostvarivanje prava na slobodu kretanja ili ostvarivanje prava na zaradu plaće na način koji same izaberu*“ (tj. ostvarivanje prava na slobodan izbor zanimanja). Na drugoj strani, treba svakako izbjeći zamku poistovjećivanja trgovine ljudima i prostitucije jer se ne trguje ljudima isključivo i jedino u svrhu seksualnog iskorištavanja niti su sve prostitutke žrtve trgovine ljudima. „*Trgovina ljudima postaje kazneno djelo i povreda ljudskih prava zbog nekonsenzualne i prijevarne prirode kretanja (žrtve) i iskorištavajućih uvjeta rada i života, nevezano za svrhu trgovine ljudima i vrstu posla koja se obavlja.*"[610]

ESLJP je u jednoj od ključnih presuda u predmetu *Rantsev v. Cyprus and Russi*a potvrdio obvezu država članica *EKZLJP-a* da koliko god su to u mogućnosti spriječe trgovinu ljudima kroz odredbe imigracijskog zakonodavstva, uz već ranije normativno utvrđenu obvezu istraživanja navoda o trgovini ljudima i provedbu mjera za sprečavanje trgovine ljudima i zaštitu svih osoba na njihovu teritoriju od tog kaznenog djela u okvirima nacionalnog kaznenog zakonodavstva. ESLJP je trgovinu ljudima podveo pod kršenje čl. 4. *EKZLJP-a* koji zabranjuje ropstvo, sluganstvo i prisilni rad.[611] Predmet *Ranstev* vrlo je ilustrativan i u kontekstu radnih migracija žena jer se radilo o prijevarnom vrbovanju ruske dvadesetogodišnje državljanke koja je bila zaposlena na Cipru na temelju tzv. umjetničke vize koja je zapravo bila legalizirani način zapošljavanja strankinja da bi radile kao prostitutke pod krinkom kabaret-umjetnica. Nakon dva tjedna žrtva se željela vratiti u Rusiju, a poslodavac koji je bio financijski odgovoran za migrantice koje su radile kod njega prijavio ju je policiji u pokušaju deportacije. Budući da nije postojao pravni temelj za deportaciju, policija je zatražila od poslodavca da žrtvu dovede sljedeći dan na dodatno ispitivanje, ali je po povratku u sobu žrtva, po navodima poslodavca, u pokušaju bijega iz poslodavčeve kuće, pala s balkona i umrla na licu mjesta. Njezin otac podnio je tužbu ESLJP-u protiv Cipra s navodima da nadležna tijela (prvenstveno policija) nisu pružila potrebnu pravnu zaštitu njegovoj kćerki propuštanjem istrage o mogućoj međunarodnoj trgovini ljudima te protiv Cipra i Rusije s navodima da Rusija nije poduzela potrebne preventivne mjere u fazi regrutacije niti su ispitali osobe koje su regrutirale njegovu kćer, uz brojne propuste nadležnih tijela obiju država u

---

Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 2, op. cit. (531), str. 27.

[610] Ibid.

[611] Predmet *Rantsev v. Cyprus and Russia,* ESLJP 25965/04, 7. 1. 2010., par. 284 (2).

provedenim istragama o sumnjivim okolnostima smrti mlade žene koji su ukazivali na nedovoljno istraženo ubojstvo.[612] Predmet *Rantsev* povijesno je važna presuda ESLJP-a koji je po prvi put eksplicitno uključio kazneno djelo trgovine ljudima u polje primjene čl. 4. *EKZLJP-a* tvrdeći da je potpuno „*nepotrebno odrediti je li postupanje koje je predmet tužbe predstavljalo ropstvo, sluganstvo ili prisilan rad jer sâma trgovina ljudima, kako je definirana čl. 3 Palermo-protokola i čl. 4. Konvencije protiv trgovine ljudima pripada polju primjene čl. 4. EKZLJP-a",*[613] a presuda je dovela i do izmjena ciparskog zakonodavstva, ali još važnije ukazala je međunarodnim organizacijama i tijelima na postojanje zakonodavnog okvira koji je omogućavao najveće zloupotrebe radnih i ljudskih prava radnica migrantica u državi koja je članica tih tijela i organizacija.[614] Tek nakon pokretanja sudskog postupka u slučaju *Rantsev* postalo je jasno da je jedna država članica EU-a na potpuno legalan način, kroz važeće pozitivno-pravne propise i uz saznanja državnih tijela o zloupotrebi radnopravnog okvira o regrutiranju u svrhe prisilne prostitucije prešutno dopustila međunarodnu trgovinu ljudima. Kako bi istaknuli važnost usklađenosti odredaba radnog, imigracijskog i kaznenog zakonodavstva države zaposlenja u borbi protiv zloupotrebe međunarodnih radnih migracija s ciljem trgovine ženama za seksualno iskorištavanje, analizirat ćemo ključne propuste nacionalnog zakonodavstva koji su doveli do zloupotrebe radnica migrantica. Naime jedan od

[612] Ruski i ciparski forenzički nalazi bili su kontradiktorni jer je ruskom autopsijom utvrđeno da su žrtvi nanesene brojne ozljede prije negoli je nastupila smrt padom s balkona, a zbog okolnosti pada ruske su vlasti sumnjale da je žrtva već bila u nesvijesti ili mrtva tijekom pada s balkona, što ciparskom autopsijom nije utvrđeno, nisu ispitani svi svjedoci, itd.
[613] Ibid, par. 282.

[614] Tim je povodom Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava čak triput službeno posjetio Cipar (2003, 2006. i 2008. godine) kako bi istražio zakonodavni i institucionalni okvir koji je *de facto* legalizirao trgovinu ženama. Temeljem zahtjeva ESLJP-a, ciparska Pravobraniteljica i Povjerenik Vijeća Europe za ljudska prava u okviru su svojih izvještaja o zapošljavanjima strankinja putem *„umjetničkih viza"* istaknuli da je Cipar uslijed naglog ekonomskog i turističkog razvoja sredinom 70–ih godina i propusta u imigracijskoj politici i zakonodavnih manjkavosti postao destinacija tisuća mladih žena, uglavnom porijeklom iz istočnoeuropskih država koje su na zakonit način ušle u državu kako bi radile kao „umjetnice", ali su zapravo bile angažirane u pružanju seksualnih usluga u kabaret-lokalima.
Izvještaj Povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava iz lipnja 2003., CommDH (2004) 2, 12.2.2004., par. 90 *Ranstev* presude, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/CAR_Serbia/ECtHR%20Judgements/English/RANTSEV%20v%20CYPRUS%20%20RUSSIA%20-%20ECHR%20Judgment%20_English_.pdf (pristupljeno 15.5.2012) i *Izvještaj ciparske Pravobraniteljice* (*Report of the Cypriot Ombudsman on the regime regarding entry and employment of alien women as artistes in entertainment places in Cyprus,* 24.11. 2003.) citiran u presudi ESLJP-a u par. 87 -89.

ključnih problema ciparskog radnog i imigracijskog zakonodavstva bio je uvođenje tzv. „*umjetničkih*“ ili *kabaret*-radnih viza[615] za rad u noćnim klubovima i barovima koje su bile paravan mreži trgovine ženama i tržištu seksualnim uslugama.[616] Fenomen prijevarne regrutacije migrantica unutar *„umjetničkih i drugih slobodnih profesija*“ nije bio specifičan za Cipar jer je već 1999. godine MOR u Izvještaju o radnicima migrantima naglasio potrebu revidiranja mjera i postupaka vezanih za zapošljavanje strankinja u slobodnim profesijama, a sve povodom povećanja broja prijevarnih zapošljavanja diljem svijeta.[617] Unatoč tome, Cipar je svake godine do 2006. izdavao preko 4000 radnih dozvola u slobodnim profesijama.[618]

---

[615] Ovdje je zanimljivo da je prema ciparskom zakonodavstvu (civilni registar i migracijski odjel) *"umjetnik"* bio definiran vrlo sveobuhvatnom definicijom koja apsolutno nije postavljala nikakve uvjete za zaposlenje, osim dobi, te je obuhvaćala*"sve strance koji žele ući na teritorij Cipra kako bi radili u kabaret-lokalima, lokalima s glazbeno-plesnim programom ili lokalima noćne zabave, a koji su navršili 18 godina"*. Ibid. presuda, par. 113.

[616] Određeni broj regrutiranih migrantica bio je upoznat da će raditi na tržištu seksualnih usluga, međutim nisu znale da će ih se najokrutnijim metodama prisiljavati na taj posao i da će im temeljna ljudska prava i dostojanstvo biti ugroženi. Drugi dio migrantica dolazio je na otok očekujući da će raditi kao konobarice ili plesačice, da bi ih poslodavci ili agenti po dolasku fizičkim nasiljem ili prijetnjama prisilili na prostituiranje, uveli u dužničko ropstvo zbog putnih troškova, provizije, troškova stanovanja i sličnih troškova. Uz to su ih svodnici neprekidno čuvali, oduzimali im putovnice, ograničavali slobodu kretanja, prisiljavali na stanovanje sa ili u blizini poslodavaca u izrazito lošim uvjetima, uskraćivali im plaće i fizički ili financijski kažnjavali migrantice koje nisu pristajale na takve uvjete, što je zbog straha za život uslijed prijetnji svodnika i nedovoljnih mjera policijske zaštite bilo vrlo rijetko prijavljivano policiji. Umjetničke radne vize su zbog kratkog roka važenja (tri mjeseca s mogućnošću produljenja na još tri mjeseca) uzrokovale veliku cikurlaciju migrantica, a uobičajena praksa bila je da se „*umjetnice*“ nakon šestomjesečnog rada na Cipru „*preproda"* u obližnje države (Libanon, Siriju, Grčku), ali i u Njemačku gdje su onda dalje bile uključene u lance trgovine ljudima. *Report of the Cypriot Ombudsman,* op. cit. (614), citiran u presudi *Ranstev v. Cyprus and Russia*, par 83. - 87. i *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Republic of Cyprus on 7-10 July 2008*, CommDH(2008)36, Strasbourg, 12. 12. 2008., dostupan na https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1385749&Site=CM (pristupljeno 14. 5. 2012), par. 46-48

[617] *Migrant Workers*, International Labour Conference, op. cit. (119), str. 245.

[618] Od početka 90-ih na ciparskom tržištu prostitucije počele su se pojavljivati državljanke bivših republika Sovjetskog Saveza, uglavnom iz siromašnih obitelji, mahom obrazovane, među kojima je bio vrlo mali broj stvarnih umjetnica. *Report of the Cypriot Ombudsman,* op. cit. (614), citiran u presudi *Ranstev v. Cyprus and Russia* u par. 83.

Povjerenik Vijeća Europe tijekom svoje posjete Cipru 2008. godine naglasio je da je država još uvijek destinacija za žene žrtve trgovine ljudima porijekom s Filipina, Rusije, Moldavije, Mađarske, Ukrajine, Grčke, Vijetnama, Uzbekistana i Dominikanske Republike u svrhu komercijalnog seksualnog iskorštavanja, a američki je State Department u svom *Izvještaju o trgovini ljudima za 2010. godinu* navedenoj listi pridodao i državljanke Bugarske, Rumunjske, Bjelorusije, Maroka, Kine, Uzbekistana, Kolumbije i Velike Britanije. *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Republic of Cyprus on 7-10 July 2008*, op. cit. (616) i *US Department of State Trafficking in Persons 2011 Country Report Cyprus*, dostupan na http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm (pristupljeno 14.5. 2012).

State Department je godinu dana kasnije u izvještaj uključio podatke da su ciparske vlasti identificirale žrtve trgovine ljudima iz Bjelorusije, Rumunjske, Bugarske, Rusije, Ukrajine,Estonije, Indije, Pakistana, Vijetnama, Filipina i Kameruna, *US Department of State Trafficking in Persons 2012 Country Report Cyprus*, dostupan na http://www.state.gov/documents/organization/192594.pdf (pristupljeno 14.5. 2012). Prema istraživanju Mediteranskog instituta za rodne studije od 1982 . godine do 2002. godine broj kabaret-klubova na otoku povećao se za zapanjujućih 111% i 2008. godine iznosio je 120 lokala, uz godišnji prihod od preko milijun eura po lokalu. *Report by T. Hammarberg, 2008*, op. cit. (616), par. 35 -36.

Umjetničke vize nisu bile ciparski specifikum već i luksemburški gdje je 2004. godine, nakon kritika Povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava, donesen zakon o ukidanju izdavanja viza nedržavljanima EU-a za kabaret-"*umjetnike"*. U Luksemburgu je do 2004. godine zakonito poslovalo 60 kabaret-lokala koji su zapošljavali 350 "*umjetnica*" od kojih su sve bile porijeklom izvan država EU-a (uglavnom iz istočnoeuropskih i centralnoeuropskih država). „*Umjetnička viza"* vrijedila je samo na luksemburškom teritoriju i izdavala se na razdoblje od 6 mjeseci, a godišnje se izdavalo otprilike 1200 takvih viza.[619] Budući da se viza izdavala na temelju valjanog ugovora o radu, umjetnici su u potpunosti ovisili o svojim kabaret-šefovima, a posebno je zanimljivo da su se kabaret-*"umjetnice"* smatrale neplaćenim radnicama i kao takve su bili izuzete od obveze posjedovanja radne dozvole, socijalnih davanja, obveznog socijalnog osiguranja, zdravstvenih pregleda (na koje su drugi radnici imali pravo), a apsurd čitave situacije bio je da su bili svrstani u kategoriju „*neovisnih intelektualnih radnika"*.[620] Povjerenik Vijeća Europe ocijenio je da ih je ovisnost o poslodavcu i liberalna regulativa vezana za *umjetničke vize,* uz nepostojanje radnih i socijalnih prava, posebno izložila mogućnosti da postanu žrtve trgovine ljudima.[621]

Drugi problem koji je potencirao položaj ovisnosti migrantica o poslodavcima ili agentima i time povećavao rizik od uvlačenja u mreže trgovine ljudima bio je propis nacionalnog zakonodavstva o ovlaštenju vlasnika kluba i „*umjetničkog agenta*" na podnošenje zahtjeva za izdavanjem umjetničke radne vize u ime radnice, uz zakonsku obvezu polaganja bankovne garancije za svaku zaposlenu radnicu migranticu (prema zakonu iz 1987. godine u iznosu od 17 000 eura za *umjetničke* agente) za pokriće deportacijskih troškova ukoliko radnica odbije napustiti zemlju ili napusti posao prije isteka ugovora (za vlasnike kabaret-klubova garancija

---

Paradoks čitave situacije bio je da se ciparska vlada legislativno obvezala i nacionalnim i međunarodnim zakonodavstvom na borbu protiv trgovine ljudima, dok je tržište zapošljavanja migrantica u industiji seksualnih usluga doživljavalo procvat. Povjerenik je stoga apelirao na ciparske vlasti da ukinu izdavanje tih radnih viza, a simbolično su 2010. godine „*umjetničke vize*" bile ukinute i zamijenjene vizama za *„umjetnike izvođače*" koje nisu značajnije utjecale na smanjenje pojave trgovine ženama na Cipru u svrhu seksualnog iskorištavanja. Od 2009. godine zabilježen je pad izdanih viza za „*umjetnike izvođače*" jer je brojka od 1225 2009. godine pala na 460 u 2010. godini do 339 umjetničkih viza u 2011. godini (od kojih je 82 bilo novoizdanih radnih viza, a ostatak su bile produljene vize). *Trafficking in Persons 2011, State Department,* par. 46-48.

[619] *Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, CoE Commissioner for Human Rights on his visit to the Grand Duchy of Luxembourg 2 - 3 February 2004*, dostupan na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2004)11&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#P218_33132 (pristupljeno 20. 5. 2012.).

[620] Ibid. par. 35 -37.

[621] Ibid, par. 37.

je iznosila 4 200 eura, što je 1990. godine povećano na 6 400 eura).[622] ESLJP je zauzeo stajalište da su bankovne garancije poslodavaca „*posebno problematične*“ jer njima vlasnici lokala i menadžeri „*preuzimaju osobnu odgovornost za ponašanje „umjetnica*“. Sud je istaknuo da odgovornost za osiguranje poštivanja imigracijskih obveza ne bi trebala biti na poslodavcima, već na državnim institucijama i pojasnio da je jedina legitimna odgovornost poslodavca obavještavanje nadležnih državnih tijela ako radnik migrant napusti posao, ali ne i „*poduzimanje koraka koji bi osigurali poštivanje imigracijskih zakona*“.[623] Ukoliko državna legislativa prepusti odgovornost za ponašanje zaposlenika poslodavcima, povećava se tendencija da poslodavci takve radnike smatraju „*robom u svom vlasništvu*“ što upravo i stvara okruženje koje pogoduje i omogućava trgovinu migrantima.[624]

Nekoliko se zaključaka nameće u analizi ciparskog primjera zloupotrebe radnih migracija u svrhu seksualnog i drugog radnog iskorištavanja, a koji su od iznimne važnosti u stvaranju imigracijskih i radnih pravnih okvira koji bi trebali koliko god je to moguće suzbiti pojavu trgovine ženama na tržištu strane radne snage. Prvo, primjer predmeta Ranstev samo potvrđuje nužnost usklađivanja migracijske politike s odredbama radnog i kaznenog zakonodavstva koje moraju uključivati dobro razrađene mjere zaštite protiv zloupotreba radnih i ljudskih prava radnika migranata. Ukoliko različite grane zakonodavstva nisu usklađene i ukoliko se zapošljavanju stranaca ne pristupi s točke sveobuhvatne zaštite njihovih prava u okviru pristupa utemeljenog na njihovim pravima (eng. *rights based approach)*, otvara se prostor za iskorištavanje migranata koje, kako smo i vidjeli, može imati

[622] *Follow-up Report of 26 March 2006 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights on the progress made in implementing his recommendations,* CommDH(2006)12, prema par. 94. i par. 116. u presudi *Ranstev*.
[623] Ibid, par. 292.

[624] Upravo je situacija na Cipru i dovela do toga da je američki State Department u izvještajima o trgovini ljudima za 2006., 2008., 2010. i 2011. godinu rangirao Cipar u *Tier 2 Watch List* grupu država kao jedinu državu EU-a u toj kategoriji, dok su druge članice EU-a mahom u *Tier 1* grupi (uključujući i Republiku Hrvatsku), a svega nekoliko ih je u *Tier 2* grupi. *Tier 2 Watch List* označava grupu država čije vlasti ne ispunjavaju u potpunosti minimalne standarde za borbu protiv trgovine ljudima i zaštitu žrtava , ali ulažu značajne napore kako bi ih ispunili i ukupni broj žrtava teških oblika trgovine ljudima vrlo je značajan ili u značajnom porastu; države nisu uspjele dokazati da su povećale napore usmjerene prema borbi protiv ozbiljnih oblika trgovine ljudima u prethodnoj godini ili se država obvezala poduzeti dodatne buduće korake kako bi ispunila minimalne TVPA-standarde tijekom iduće godine. Prema http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2012/192363.htm (pristupljeno 20. 5. 2012.).

uporište u pozitivnopravnom zakonodavstvu i biti izvrsno pravno *„pokriveno“*. Pristup utemeljen na pravima u slučaju posebno ugroženih skupina migranata dobiva jedno posve novo značenje jer se postavlja kao primarna polazna točka i okvir unutar kojega migracijska politika i radnopravno zakonodavstvo moraju pronaći balans između prava radnika migranta, potreba na tržištu rada i interesa poslodavaca i države. Drugo, slobodna zanimanja temeljem kojih se državljani trećih država mogu zaposliti u državama EU-a, a posebice u sektorima zabave za koja je općepoznato da najčešće kriju zamke prisilne prostitucije i radnog iskorištavanja, moraju biti detaljno definirana zakonom, uz jasno određene potrebne kvalifikacije za obavljanje posla. Ukoliko zakoni površno (kako je to bio slučaj s ciparskim odredbama) reguliraju vrlo neodređenu kategoriju slobodnih zanimanja, postoji realna opasnost zloupotrebe liberalnog režima na štetu (u najvećem broju) radnica migrantica. Uz to je vezana i potreba strogih i učestalih kontrola radnih inspektorata koji moraju posvetiti posebnu pozornost radnim uvjetima radnika zaposlenih u poslovima zabavne industrije i koji bi periodično morali intervjuirati radnike bez prisustva poslodavca kojima bi utvrđivali poštivanja zakonski određenih uvjeta rada, mogućeg radnog iskorištavanja, zloupotrebe radnih ili ljudskih prava radnika ili bilo kojeg oblika zlostavljanja. Radni bi inspektori kroz takve individualne intervjue mogli provjeriti jesu li poslodavci počinili kazneno djelo oduzimanja osobnih/putnih dokumenata i ograničili slobodu kretanja radnicima. Sektor zabavljačke industrije smatra se najrizičnijim za pojavu iskorištavanja jer se od stranih radnika koji su slabije pravno zaštićeni na teritoriju druge države može lakše tražiti pružanje usluga koje su po važećim zakonima države nezakonite (kao što je to slučaj s tržištem seksualnih usluga). Treće, radne bi dozvole za radnike migrante, kada god je to moguće, morale biti neovisne i nevezane za jednog određenog poslodavca jer u suprotnom postoji velika mogućnost iskorištavanja radnika migranta i postupanja prema radniku kao prema „*robi u vlasništvu poslodavca*“, što izrazito pogoduje trgovini ljudima. Vezivanje migracijskog statusa radnika za točno određenog poslodavca državi zaposlenja ne pruža nikakve garancije u smislu poštivanja imigracijskog zakonodavstva, osim što država ima „jamca“ za pokriće troškova deportacije, a radnika stavlja u položaj u kojem, ukoliko želi i dalje raditi u istoj državi, mora pristati na sve moguće zloupotrebe, uključujući i fizička i psihička zlostavljanja. Četvrto, ESLJP je presudom u predmetu *Rantsev* postavio nove, više pravne standarde proizašle iz ekstenzivnog tumačenja čl. 4. *EKZLJP-a* da države članice imaju obvezu zaštititi od trgovine ljudima u svrhu seksualnog, radnog ili bilo kakvog drugog

iskorištavanja ne samo radnike državljane već i sve radnike migrante koji rade na njihovu teritoriju. Budući da se velika većina žrtava trgovine ljudima regrutira putem lažnih, obmanjujućih ponuda za zaposlenje u inozemstvu, ESLJP je postavljanjem novih standarda proširio pravnu zaštitu radnica migrantica od trgovine ženama, a sigurni smo da će nacionalni sudovi država članica *EKZLJP-a* sudskom praksom utvrditi specifične mjere te zaštite jer, kao što smo vidjeli na ciparskom primjeru, potpisivanje međunarodnih konvencija, *Palermo-protokola,* instrumenata EU-a i svih ostalih normativnih odredbi ipak ne pruža jamstvo pravne zaštite radnicama migranticama, ali je neophodna polazna točka koja pravilnim tumačenjem i primjerenom primjenom od strane senzibiliziranih i obučenih državnih službenika (prvenstveno imigracijskih tijela, radnih inspektorata i policije) može značajno smanjiti trgovinu ljudima. Ipak, *„trenutno fragmentirano znanje i neusklađene mjere suzbijanja tog kaznenog djela (diljem svijeta) intenzivira trgovinu ljudima što nas sve treba posramiti".*[625]

Osim veće izloženosti mogućnosti uvlačenja u mreže trgovine ljudima, radnice migrantice vrlo su često izložene diskriminatornim praksama prije i tijekom migracijskog putovanja koje ih sprečavaju da migriraju ili im značajno otežavaju radne migracije. Najveći broj radnih migrantica porijeklom je iz slabo razvijenih, siromašnijih država svijeta u kojima osim problema siromaštva uglavnom postoje i brojni drugi problemi među kojima je često važan problem nedostatne zaštite ljudskih prava žena i nejednakosti postupanja prema ženama i muškarcima[626] što rezultira diskriminatornim praksama na štetu radnica migrantica koje se prije migracijskog putovanja događaju u državama porijekla i *„za veliki broj žena radna migracija predstavlja mogućnost ekonomskog osnaživanja, ali i mogućnost bijega ograničavajućim društveno - kulturnim normama i podređenim ženskim ulogama i način postizanja neovisnosti i emancipacije".*[627] Izdvojit ćemo samo najučestalije probleme s kojima se migrantice suočavaju, a koji su zbog svoje ozbiljnosti obuhvaćeni dokumentima međunarodnih tijela i organizacija koje se bave zaštitom prava žena (prvenstveno *Općom preporukom br. 26. o ženama koje su radne migrantice Odbora za ukidanje diskriminacije*, preporukama i rezolucijama Vijeća Europe, MOR-a i OSCE-a) kako bi se ukazalo na

[625] *Global Report on Trafficking in Persons*, Uvodnik izvršnog direktora UNODC-a A. M. Coste, UNODC, op. cit. (604), str.7.

[626] Za detaljnu analizu normativnih odredbi u državama koje diskriminiraju žene vidjeti izvještaj pripremljen u sklopu *Projekta o mehanizmima za upućivanje na zakone koji diskriminiraju žene. Project on a mechanism to address laws that discriminate against women*, Office of the High Commissioner for Human Rights – Women's Rights and Gender Unit, Consultant: Dr. Fareda Banda, objavljen 6.03. 2008.

[627] *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 1, Introduction: Why the focus on women international migrant workers*, op. cit. (547), str. 9 -11.

prepreke s kojima se žene susreću u svojim pokušajima zapošljavanja u inozemstvu i osiguranja kvalitetnijeg i lakšeg života svojim obiteljima.

Potrebno je naglasiti da se ženama diljem svijeta ograničava pristup određenim zanimanjima, obrazovanju, stručnom usavršavanju i ne pružaju im se potrebne informacije u uvjetima migracije, što ih automatski stavlja u položaj u kojem su podložnije zloupotrebama u državi zaposlenja.[628] Brojne zabrane koje se odnose na mogućnosti radnih migracija utemeljene su na rodu ili kumulativno i rodu i dobi, bračnom statusu, trudničkom ili materinskom statusu. U konzervativnim državama u kojima je ženama pravni subjektivitet vezan uz mužev status (ukoliko nije udana, vezuje se za muškog člana biološke obitelji - očev, bratov i sl.) važeće zakonodavne odredbe zahtijevaju izričite i najčešće pismene dozvole muških članova obitelji za izdavanje putnih dokumenata ženama. *Preporuka br. 26* je u pogledu te prakse preporučila ukidanje diskriminatornih rodnih zabrana vezanih za migracije i svih propisa koji određuju da suprug ili muški član obitelji mora dati svoj pismeni pristanak na zahtjev žene za izdavanjem putnih dokumenata ili mora dati pristanak da bi ona mogla putovati bez pratnje muškog člana obitelji jer bi žene migrantice trebale imati jednak i neovisan pristup putnim dokumentima.[629]

Migrantice se u predmigracijskoj fazi u državama porijekla suočavaju i s diskriminatornim restrikcijama radnih migracija u obliku selektivnih viznih režima koji zabranjuju izdavanje viza za obavljanje predominantno ženskih poslova u inozemstvu (primjerice za obavljanje poslova u privatnim domaćinstvima ili poslova njege starijih osoba) koji na indirektan način diskriminiraju žene tako što im ograničavaju mogućnost izbora i prisiljavaju na radne migracije u predominantno muške sektore zaposlenja (kao, primjerice, poljoprivredni poslovi) gdje se žene suočavaju s povećanom incidencijom zlostavljanja od strane poslodavaca i kolega. *Preporuka br. 26* je stoga s ciljem postizanja radnopravne jednakosti državama zaposlenja preporučila uklanjanje svih rodno određenih ograničenja migracija.[630]

Konačno, predmigracijska faza ključna je u pogledu osiguranja istinitih informacija o situaciji na tržištu rada države zaposlenja i uvjetima života koji migrantice očekuju, a sve s ciljem donošenja odluke o migraciji koja bi bila potpuno informirana. U tom vidu radnih migracija najveću ulogu imaju državna tijela države porijekla (kroz svoje nadležne službe za

[628] *Preporuka 26*, op. cit. (529), str. 9., par. 24 (a).
[629] Ibid, str. 10, par. 24 (e).
[630] Ibid, str. 9, par. 23 (a).

zapošljavanje), privatne posredničke agencije za zapošljavanje i konzulati i ambasade država zaposlenja u državama porijekla. *Rezolucija 1811* Vijeća Europe naglasila je i nužnost pružanja svih potrebnih informacija o poslovima u inozemstvu (uključujući i poslove u privatnim kućanstvima) kako bi migrantice donijele informirane odluke o migraciji, potrebu boljeg nadzora rada privatnih agencija za zapošljavanje kao i potrebu uključivanja konzularnih predstavništava u pružanju informacija o opasnostima od trgovine ljudima (čl. 7.1.3 – 7.1.6.).

Tranzitna faza migracijskog ciklusa za migrantice može predstavljati dodatne prepreke na putu prema ostvarenju prava na radne migracije. Migranticama koje na putovanju prate posrednici ili agenti muškog spola prijeti opasnost od seksualnog i fizičkog iskorištavanja i zlostavljanja zbog odnosa ovisnosti. Migrantice se često prijetnjama napuštanjem u tranzitnoj državi prisiljava na pristanak na neželjene seksualne usluge i druga zlostavljanja koja one ni ne mogu prijaviti u državi tranzita zbog ograničene slobode kretanja, neznanja jezika, straha i sl. Ukoliko dođe do problema između posrednika i migrantice ili problema vezanih za putnu dokumentaciju (vize), u tranzitnoj fazi radnih migracija povećava se opasnost od napuštanja migrantice. *Preporuka br. 26*. naglasila je da je u tom slučaju od posebne važnosti da tranzitne države budu spremne pružiti svu potrebnu pomoć radnicama migranticama koje tijekom same migracije napuste agenti posrednici ili osobe koje ih prate na putovanju, a kojima bi tranzitna država trebala pokušati ući u trag i prekršajno ih ili kazneno goniti,[631] što je posebno naglašeno u slučaju nezakonitih migracija koje uključuju krijumčarenje migrantima.[632] U takvim migracijama postoji velika mogućnsost tzv. tranzitne viktimizacije migrantica kojima se temeljna ljudska prava mogu ugroziti tijekom prelaska teritorija drugih država na putu prema državi destinaciji.[633]

---

[631] Ibid, str.

[632] *Protokol protiv krijumčarenja migranata zemljom, morem i zrakom* iz 2000. godine definirao je u čl. 3. *»Krijumčarenje migranata« znači posredovanje, u svrhu izravnog ili neizravnog stjecanja financijske ili druge materijalne koristi od nezakonitog ulaska osobe u državu stranku koje ta osoba nije državljanin ili u njoj nema trajno boravište".*
Dostupno na http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2002_11_14_162.html (pristupljeno 1. 6. 2012).

[633] *Preporuka br. 26*, op. cit. (529), str. 5-8. Radnicama migranticama koje žele samostalno i neovisno emigrirati trebale bi se pružiti sve potrebne informacije o samom migracijskom postupku i dostupnim pravima i davanjima. Države porijekla trebale bi uložiti pojačane napore u organizaciji savjetovanja prije samog putovanja gdje bi potencijalne radnice migrantice dobile sve potrebne informacije o rizicima, opasnostima i mogućnostima koje migracije mogu uključivati, što bi, svakako, utjecalo na smanjenje mogućih zloupotreba od strane poslodavaca kao i minimaliziralo mogućnosti da budu uvučene u kriminalne aktivnosti kao što je, primjerice, trgovina ženama. Savjetovanja bi trebala obuhvaćati pružanje informacija o zemlji zaposlenja i poslodavcima,

Najvećem je broju niskoobrazovanih migrantica iz siromašnih država trećeg svijeta skupi, dugotrajni i komplicirani postupak zakonitih migracija i zakonitog zaposlenja nedostupan te im je jedina mogućnost zaposlenje u razvijenim državama, nezakonit ulazak u državu ili prekoračenje boravka na temelju turističke vize i zaposlenje u neformalnom sektoru, primarno u poslovima u kućanstvima. Privatne agencije ili agenti, bilo u državama porijekla bilo u državama zaposlenja (ovisno koja strana obavlja poslove regrutiranja), tu situaciju iskorištavaju ucjenama radnica migrantica i određivanjem enormnih, lihvarskih provizija koje migrantice dovode u situaciju tzv. *dužničkog ropstva.*[634] *Preporuka br. 26* od država porijekla zatražila je ulaganje pojačanih napora u prikupljanju informacija o kredibilnim, registriranim privatnim agencijama za posredovanje pri zapošljavanju jer bi te informacije potencijalnim radnicama migranticama mogle biti od ključne važnosti u izbjegavanju posredničkih agencija s reputacijom nezakonitog postupanja s radnicama migranticama (primjerice kroz naplatu lihvarskih provizija koje su one kasnije morale otplaćivati dugi niz godina ili čak i nakon povratka u državu porijekla).[635]

---

predstavljanje preporučenog sadržaja radnih ugovora uključujući i pravnu pomoć pri tumačenju odredbi ugovora i provjeri je li princip jednakog postupanja među radnicima obaju spolova inkorporiran u odredbe ugovora, prava i povlastice u zemlji zaposlenja, postupke za pokretanje sudskog ili upravnog postupka ako dođe do kršenja radnih prava, ali i informacije o dostupnim neformalnim postupcima rješavanja sporova koji su na rapolaganju radnicama migranticama. Također bi se potencijalnim radnicama migranticama mogli osigurati svi kontaktni brojevi za hitne slučajeve. Ibid. str. 9.

[634] Više o potrebi reguliranja rada privatnih agencija u svrhu prevencije trgovine ljudima vidi u Špadina, H., *Prevencija trgovine ljudima kroz regulativu rada privatnih agencija za zapošljavanje*, Zbornik radova međunarodne naučne konferencije "Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije: trenutni izazovi i perspektive", Pravni fakultet Bihać, Bosna i Herecgovina, 2012., str. 368 -379.

[635] *Preporuka br. 26* čak ističe i da bi državna tijela trebala senzibilizirati privatne agencije za posredovanje pri zapošljavanju da u svom radu poštuju prava radnica migrantica te da poduzmu sve što je u njihovim mogućnostima da se smanji mogućnost da radnice migrantice budu izložene rodnoj diskriminaciji i iskorištavajućim radnim odnosima, a to se prvenstveno odnosi na kaznenu odgovornost za sve slučajeve nasilja, prisile, prijevare i iskorištavanja. Istovremeno, pravna regulativa njihova poslovanja i postupka akreditacije mora biti stroga i podložna terenskim provjerama poštivanja propisa. Potrebno je obučiti državne službenike, posebice pripadnike granične policije, imigracijske službenike, socijalne i zdravstvene radnike i policijske službenike u svim vidovima i mogućim opasnostima s kojima se suočavaju radnice migrantice. Ibid. str. 9 -10.

4.4.2. Rad i boravak u državi zaposlenja

Radnice migrantice se u državi zaposlenja suočavaju s brojnim rodno specifičnim problemima od kojih je najveći broj uzrokovan učestalijim zapošljavanjem migrantica na neformalnom, tj. nezakonitom tržištu rada, učestalijim nereguliranim boravišnim statusom u državi zaposlenja i zloupotrebom teške financijske situacije u kojoj se nalazi najveći broj radnica migrantica. Poslovi su u neformalnom sektoru migranticama dostupniji zbog već spomenutog nedostatka interesa domaćih državljana za obavljanjem tih poslova radi niže cijene rada i nepostojeće pravne zaštite, što pogoduje poslodavcima kojima je u interesu zapošljavanje potpuno pravno nezaštićenih radnika koji zbog nemogućnosti kolektivnog udruživanja u sindikate ili strukovne organizacije ne mogu ni tražiti bolje uvjete rada kroz kolektivno pregovaranje, a zbog teške ekonomske situacije prisiljeni su pristati na sve što od njih traže poslodavci samo kako bi zadržali posao.[636] Kako nezakoniti (neformalni) sektori zapošljavanja nisu registrirani i time nisu ni obuhvaćeni redovitim radnoinspekcijskim nadzorom - posebno u sektoru kućanskih poslova - radnice migrantice koje imaju reguliran boravišni status nisu u poziciji prijaviti zloupotrebe svojih radnih prava, a radnice koje nemaju reguliran boravišni status to ne rade iz straha od gubitka posla, preddeportacijskog pritvora i konačno deportacije. U navedenoj situaciji događa se apsurd da radni inspektorati, kojima je jedan od ciljeva otkrivanje kršenja radnih prava radnika, nemaju mogućnost otkrivanja povreda propisa za zaštitu radnika zbog u brojnim zemljama propisane zakonske obveze radnih inspektora da prijave neregulirani boravišni status radnika migranta. S ciljem poboljšanja radnopravne zaštite migranata, Vijeće Europe je *Rezolucijom 1811* predložilo državama članicama razdvajanje ovlasti radnih inspekcija od ovlasti koje imaju imigracijska tijela i dodjelu prava na prijavu zloupotrebe radnih prava od strane poslodavca neregularnim radnicama migranticama kojima ta prijava ne bi smjela ugroziti boravak u državi.[637]

Radnice migrantice najčešće imaju tzv. „*vezani*“ pravni status koji je iznimno sporna pravna kategorija na koju upozoravaju sve međunarodne organizacije koje se bave zaštitom ljudskih

---

[636] *World Migration Report 2003, Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*, ILO, Geneva, 2003, str. 7., dostupan na http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2003.pdf (pristupljeno 1. 6. 2012).

[637] *Resolution 1811 (2011) Protecting migrant women in the labour market*, op. cit. (525), par. 7.4.5.

prava, a zbog kojeg se ni formalnopravno ne mogu požaliti na radnu diskriminaciju.[638] Vezanost pravnog statusa migranata nije rodno uvjetovano i radnici migranti u istoj su situaciji, ali zastupamo stav da su radnice migrantice ugroženije vezanim pravnim statusom iz jednostavnog razloga jer takav status još i dodatno povećava ranije spomenutu izloženost višestrukoj diskriminaciji. Stoga *Preporuka br. 26* predlaže državama članicama da zakonodavno zajamče zadržavanje radnih dozvola i omogućavanje promjene poslodavca ili sponzora radnicama migranticama koje su postale žrtve iskorištavanja ili zlostavljanja. U određenim zemljama zakonski je propisano da poslodavci kućnih pomoćnica i radnika na građevinskim poslovima moraju prihvatiti sponzorstvo (u arapskim se državama to sponzorstvo poistovjećuje s *kafalah*-sustavom skrbništva nad djecom jer pokrivaju troškove njihova dolaska i pružaju određene garancije za njih).[639] U većini su država zaposlenja radne dozvole vezane za određenog poslodavca i ukoliko dođe do pritužbe od strane radnice, dozvole se automatski ukidaju po zahtjevu sponzora, a radnici gube pravni temelj boravka u zemlji i prijeti im deportacija. Nažalost, u tim slučajevima poslodavci poduzmu sve što mogu kako bi se radnike deportiralo u najkraćem mogućem roku da im onemoguće iznošenje iskaza u sudskom ili upravom postupku. Upravo strah od gubitka radne dozvole i deportacije stavlja radnice migrantice u nepovoljan položaj u kojem trpe različite oblike iskorištavanja, kršenja prava i nasilja, a sve kako ne bi riskirale gubitak mogućnosti boravka i rada u zemlji imigracije.

Drugi je problem s kojim se radnice migrantice suočavaju češće nego radnici migranti tijekom zaposlenja povreda prava na poštenu plaću. Migrantice su, općenito govoreći, diskriminirane po pitanju jednakosti plaća na isti način na koji su diskriminirane i državljanke država zaposlenja u odnosu na muškarce, a zbog prirode poslova koje obavljaju podložnije su uskraćivanju isplate plaća.[640] Naime migrantice su, unatoč formalnopravnoj obvezi svih europskih država na zajamčenu jednaku plaću za jednak rad, često plaćene daleko manje od radnika migranata za istovrijedni posao zbog stava poslodavaca da migrantice ne treba platiti

[638] Vijeće Europe u brojnim je rezolucijama, a *inter alia* i u *Rezoluciji 1811*, zatražilo od država članica dodjelu neovisnog pravnog statusa migranticama koje su se pridružile svojim supruzima u okviru ostvarivanja prava na spajanje obitelji unutar godine dana od ulaska u državu boravišta. Ibid. par. 7.2.1

[639] Naziv sponzorstva potiče od *kafalah-prava* koje je priznato šerijatskim pravom, a označava pravo djeteta rođenog izvan braka na smještaj u hraniteljskoj obitelji, ali bez učinaka posvojenja i prava koja djeca inače uživaju (primjerice prava na nasljedstvo). Kafalah-pravo izrijekom je priznato i čl. 20. *Konvencije o pravima djeteta*, dostupna na http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm (pristupljeno 1. 6. 2012).

[640] Vidi više na *http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/women_migrant_workers.php* (pristupljeno: 1. 6. 2012).

ako im se osiguralo besplatno stanovanje i hrana. Drugi je problem obezvređivanje vrijednosti rada migrantica o kojem ćemo više govoriti u kontekstu rada u kućanskim poslovima gdje je ta tendencija najizraženija. Usto, migranticama se češće nego muškarcima uskraćuje isplata plaćâ do trenutka povratka radnice u zemlju porijekla ili se plaća prebacuje na račune nedostupne radnicama kao što, primjerice, poslodavci radnica u kućanskim poslovima njihove plaće polažu na svoje račune ili se plaća radnice stavlja na suprugov bankovni račun[641] zbog predrasude da su žene nesposobne za vođenje vlastitih financija i da njihova zarada zapravo pripada muškom članu obitelji koji i kada ne zarađuje, ima pravo raspolagati zaradom svoje supruge. U narednom poglavlju ćemo se opširnije zadržati na problematici uskraćenih plaća za radnike u sektoru kućanskih poslova u kojem najveći broj radnica migrantica praktički radi besplatno jer im poslodavci uskraćuju temeljno pravo radnog odnosa – pravo na plaćeni rad.

Radnice migrantice češće pristaju na rad bez formalnih ugovora koji podrazumijeva neograničeno i uglavnom neplaćeno radno vrijeme uz potpunu nesigurnost zaposlenja, nemogućnosti uživanja prava na plaćene praznike i godišnje odmore, što ima izravne posljedice na mogućnost održavanja kontakata s obitelji. Vijeće Europe je u *Rezoluciji 1811* zatražilo od država članica osiguranje jednakih radnih prava koje uživaju radnice državljanke (posebno s obzirom na uživanje prava na poštene radne uvjete, zaštitu koju pruža nacionalno radno zakonodavstvo i uživanje prava na pristup uslugama socijalnog osiguranja) uz sprečavanje i suzbijanje iskorištavajućih praksi na tržištu rada "*kroz promoviranje poštenog, humanog, dostojanstvenog i plaćenog zaposlenja radnica migrantica"*, ali i uspostavu nadzornih mehanizama kojima bi države zaposlenja mogle nadzirati poštivanje prava zajamčenih radnim zakonodavstvom, u prvom redu prava na minimalnu plaću, radne uvjete i provedbu zdravstvenih i sigurnosnih standarda, u pogledu zaposlenja migrantica.[642] I *Preporuka br. 26* uključila je sličnu formulaciju, pozvavši države članice da radnicama migranticama u okvirima nacionalnih zakonodavstava zajamče (koliko to mogu) pravno valjane radne ugovore utemeljene na radnopravnim propisima koji sadrže odredbe o plaćama, radnom vremenu, zaštiti zdravlja i sigurnosti radnica, o dnevnim, tjednim i godišnjim odmorima kao i o mehanizmima za nadzor i kontinuirano praćenje radnih uvjeta u kojima radnice migrantice rade, što je od posebne važnosti za migrantice zaposlene u predominantno ženskim sektorima zapošljavanja kao što su, primjerice, poslovi u kućanstvima i poslovi u

[641] *Preporuka br. 26*, op. cit. (529), str. 6., par. 14.
[642] *Resolution 1811 Protecting migrant women in the labour market*, op. cit. (525), par. 7.3.

industriji zabave. Osim toga, države zaposlenja trebale bi radnicama migranticama omogućiti pristup pravu na podnošenje pritužbi na kršenja radnih prava, a svi bi mehanizmi rješavanja sporova protiv diskriminacije, seksualnog iskorištavanja ili zloupotrebe trebali biti lako dostupni radnicama migranticama nevisno o njihovu boravišnom statusu u državi zaposlenja.[643]

Međutim ovdje problemi s kojima se suočavaju radnice migrantice u državama zaposlenja ne završavaju. Sve je zamjetniji trend prekvalificiranosti radnica migrantica za obavljanje poslova u državi zaposlenja, a koje tijekom migracija gube svoja stručna znanja i sposobnosti i stručno nazaduju (eng. *de-skilling*). Podaci statističkih istraživanja Eurostata i OECD-a jasno ukazuju da su migrantice u znatno većem postotku prekvalificirane, a visokoobrazovane migrantice u EU-u dvostruko su češće od državljanki bile zapošljavane na niskokvalificiranim poslovima, a najveći broj migrantica iz trećih država doživio je gubitak profesionalnih kompetencija i profesionalno nazadovanje (Prilog 3.6 - 3.8).[644] Gubitak stručnih znanja radnica migrantica možemo odrediti kao smanjenje kvalitete znanja i praktičnih sposobnosti pojedinca zbog nedostatka mogućnosti stručnog usavršavanja, stjecanja novih znanja i profesionalnog napredovanja. Za žene migrantice specifično je da su u rodno nesenzibiliziranim radnim okruženjima mogućnosti napredovanja za žene ograničene ili onemogućene zbog diskriminacije temeljem migracijskog statusa na tržištu rada.[645] Ta vrsta diskriminacije očituje se u tome da poslodavci radnice migrantice tradicionalno doživljavaju kao privremenu radnu snagu u čije je profesionalno usavršavanje neisplativo ulagati.

Drugi razlog nazadovanja vrlo je učestalo zakonom propisano vezivanje pravnog statusa uz određeni posao, tj. poslodavca, što onemogućava promjenu posla unutar države zaposlenja i

---

[643] *Preporuka* također upozorava da države zaposlenja mogu formalnopravno otežati ili onemogućiti pristup sudovima ili upravnim tijelima nadležnima za ispitivanje utemeljenosti pritužbe kroz uvođenje restrikcija u pogledu ulaganja pritužbi ili korištenja pravnih lijekova u području primjene diskriminatornih radnih standarda, radne diskriminacije ili rodne diskriminacije radnice. Uz ovo, radnicama migranticama najčešće se uskraćuje uživanje prava na korištenje besplatne pravne pomoći, suočene su s administrativnim problemima kao što su neznanje jezika, nedostupnost službenog prevoditelja, nedostatak mobilnosti zbog ograničenja slobode kretanja od strane poslodavca, zabranjeno im je korištenje telefona, nemaju dostatne informacije o konzularnim uslugama njihovih matičnih zemalja ili nemaju mogućnost prijave zlostavljanja ambasadi ili konzulatu, a počinitelji kaznenih djela na štetu migrantica koje rade kao kućne pomoćnice ponekad uživaju diplomatski imunitet itd. U određenim državama pravna nezaštićenost ide toliko daleko da migrantice riskiraju gubitak svoje radne dozvole ukoliko prijave zloupotrebu, zlostavljanje ili diskriminaciju te si čak ne mogu priuštiti ni ostanak u zemlji tijekom suđenja ako do suđenja uopće i dođe. Ibid. str. 7-8., par. 21-22.

[644] *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies*, OSCE, op. cit. (524), str. 33-35.

[645] *Preporuka br. 26*, op. cit. (529), str. 6., par. 15.

prihvaćanje zaposlenja koje bolje odgovara kvalifikacijama migrantice. Treći je razlog (naveden u OESS-ovom istraživanju) tendencija zapošljavanja migrantica u uslužnim djelatnostima i na poslovima njege i općenito u sektorima s manje mogućnosti profesionalnog napredovanja. Žene iz tradicionalnih država rjeđe se obrazuju za sektore u kojima postoji veća mogućnost napredovanja u razvijenim državama, kao što su medicinski, inženjerski, informatičarski sektor itd. Migrantice također češće prihvaćaju poslove koji ne odgovaraju njihovim kvalifikacijama jer im države zaposlenja ne priznaju kvalifikacije stečene u državama porijekla, što neizbježno dovodi do tzv. *"brain wastea"*.[646] Kako bi se olakšao pristup kvalificiranom zapošljavanju radnica migrantica, Vijeće Europe je *Rezolucijom 1811* pozvalo države članice na uvođenje postupaka priznavanja stručnih certifikata, diploma i profesionalnih kvalifikacija stečenih u državama porijekla kao i na omogućavanje napredovanja kroz stručno usavršavanje, cjeloživotno obrazovanje i učenje lokalnog jezika.[647] Sličnu preporuku sadrže i direktive zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a (*Direktiva o jedinstvenoj dozvoli, Direktiva o dugotrajnim rezidentima, Direktiva o znanstvenim, istraživačima i Direktiva o plavoj iskaznici*) u kojima se *expressis verbis* naglašava važnost priznavanja diploma i kvalifikacija radnicima iz trećih država u sklopu uživanja prava na jednakost postupanja, a koje se *mutatis mutandis* primjenjuje i na radnice migrantice. *Direktiva 2011/98/EC o jedinstvenoj dozvoli*, doduše, ograničava uživanje prava na priznanje kvalifikacija na osobe koje su zaposlene ili su bile zaposlene, ali jedina u preambuli naglašava da bi države članice trebale priznati profesionalne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama na isti način na koji to priznaju državljanima EU-a, a kvalifikacije stečene u trećim državama trebale bi biti priznate u skladu s odredbama *Direktive 2005/36/EC o priznavanju profesionalnih kvalifikacija*.

Osim poteškoća u priznavanju kvalifikacija i prekvalificiranosti, radnice migrantice zbog straha od gubitka boravišnog statusa i/ili zaposlenja i neznanja o svojim pravima trpe fizička i psihička zlostavljanja,[648] a nasilje se najčešće očituje kroz nekoliko tipičnih pojavnih oblika koji obuhvaćaju nasilje nad ženama koje su samostalno migrirale, a kojima su se bračni

[646] *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies*, OSCE, op. cit. (524), str. 34.
[647] *Resolution 1811 (2011) Protecting migrant women in the labour market*, op. cit. (525), par. 7.3.2.
[648] *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 1, Introduction: Why the focus on women international migrant workers*, IOM, op. cit. (547), str. 15, 19. i 22.

drugovi pridružili kroz programe spajanja obitelji,[649] nasilje prema radnicama migranticama od strane poslodavca i nasilje prema migranticama koje nemaju radnopravni status u zemlji boravka i koje imaju ovisan boravišni status (vezan za status bračnog druga).

U prvoj grupi migrantica koje su samostalno migrirale, a kojima su se pridružili bračni drugovi kroz spajanje obitelji, vrlo je važno sagledati sveobuhvatni kontekst obiteljske situacije migrantica i tradicionalnu podjelu rodnih uloga. Naime migracije žena najčešće dovode do promjene tradicionalnih uloga jer žene stječu posve netipičnu ulogu „*financijske skrbnice obitelji*", a ekonomsko osnaženje žene i novostečena sloboda odlučivanja o trošenju novca u obiteljima s patrijarhalnim stavovima može imati emaskulatorni učinak na supružnika ili muškarce s kojima je migrantica u rodbinskoj vezi, što onda može dovesti do povećane incidencije nasilja. Prepoznajući razmjere problema i nedostatne mehanizme pravne zaštite ugroženih migrantica, Vijeće Europe je 2009. godine donijelo *Rezoluciju 1697 o posebnoj izloženosti migrantica riziku od obiteljskog nasilja*. Nezaposlene žene migrantice najčešće su zbog jezičnih prepreka i pritiska obitelji socijalno isključene iz društva u kojem žive te imaju vrlo ograničenu mogućnost kontakta s nadležnim službama ili organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava žrtava obiteljskog nasilja. Na drugoj strani, skupina koja je više od drugih migrantica izložena nasilju jesu migrantice u nereguliranom boravišnom statusu kojima se u slučaju obiteljskog nasilja vrlo rijetko institucionalno pruža potrebna pomoć zbog njihova straha od deportacije ukoliko prijave nasilje policiji. Pomoć tim migranticama uglavnom pružaju specijalizirane organizacije koje rade s neregularnim migrantima, ukoliko su dostupne na području gdje žive neregularne migrantice. Vijeće Europe je stoga predložilo dodjelu tzv. „*zaštićenog statusa*" svim radnicama migranticama žrtvama zlostavljanja i maltretiranja, bez obzira na njihov boravišni status u državi zaposlenja i pozvalo države članice na osiguranje mjera koje bi omogućile migranticama u nereguliranom boravišnom statusu ostvarenje prava i mogućnost prijave nasilja i iskorištavanja bez straha od deportacije.[650] Skupština je pozvala zemlje članice Vijeća Europe na univerzalno primjenjivo osiguranje pristupa programima zaštite žrtava obiteljskog nasilja i svim rehabilitacijskim sadržajima svim migranticama koje borave na njihovu teritoriju. *Rezolucija 1811* Vijeća

[649] Pravno je iznimno zanimljivo pitanje, na kojem se zbog ograničenja teme ne možemo zadržati, diskriminatorna primjena prava na spajanje obitelji koje se radnicama migranticama uskraćuje jer većina europskih država ne priznaje to pravo radnicima zaposlenima u tzv. *ženskim sektorima,* kao što su rad na poslovima ispomoći u kućanstvima, brige za starije i nemoćne osobe ili u zabavljačkoj industriji. Više vidi u: *Resolution 1811 Protecting migrant women in the labour market*, op. cit. (525), str. 7., par. 19.

[650] *Resolution 1697*, op. cit. (588), par. 7.2.4. i 7.4.6

Europe otišla je i korak dalje pa je preporučila da se ženama koje su se pridružile svojim supruzima odmah po dolasku omogući traženje zaposlenja i sudjelovanje u potrebnim stručnim obukama/specijalizacijskim tečajevima kao i tečajevima jezika čija cijena mora biti prilagođena razini standarda migranata (čl. 7.2.3), uz obvezu država članica za pružanje psihološke pomoći, rehabilitacije i drugih usluga (kao što su besplatna pravna pomoć, prevoditeljske usluge, usluge smještaja i čuvanja djece) migranticama žrtvama obiteljskog nasilja i nasilja na radnom mjestu te migranticama koje su žrtve diskriminacije, iskorištavanja i trgovine ljudima (čl. 7.2.5).[651] Države su članice također bile pozvane na usvajanje primjerenih strategija za suzbijanje obiteljskog nasilja i osiguranje zaštite (uključujući i psihološku pomoć i dodjeljivanje prevoditeljskih usluga žrtvama) i rehabilitacije žrtava iz migrantskih zajednica, a posebice kroz dodjeljivanje autonomnog pravnog statusa ženama koje su se pridružile svojim supruzima kroz programe spajanja obitelji, u roku od godine dana od datuma njezina dolaska (ukoliko je to u skladu sa zakonodavnim rješenjima država članica). Autonoman i neovisan pravni status žena migrantica od posebne je važnosti u suzbijanju obiteljskog nasilja jer su migrantice u nepovoljnom položaju upravo zbog činjenice da njihov boravišni status ovisi o pravnom statusu bračnih drugova koji tu činjenicu često iskorištavaju za ucjenjivanje supruga koje u strahu od gubitka boravišne dozvole i deportacije u zemlje porijekla (što bi podrazumijevalo odvajanje od djece i povratak žene roditeljima zbog nezaposlenosti i nemogućnosti samostalnog uzdržavanja) trpe najteže oblike obiteljskog nasilja. Ovdje je potrebno povući paralelu između te situacije i situacije u kojoj se nalaze radnici migranti čija je radna dozvola izdana samo za određeno zaposlenje te ih poslodavci i iskorištavaju i zlostavljaju jer su svjesni da gubitak tog radnog mjesta za migranta nužno znači i gubitak pravnog temelja boravka u zemlji te vodi deportaciji. Ukoliko bi zemlje članice Europske unije izdavale boravišne dozvole koje ne bi bile ovisne o statusu bračnog druga ili zaposlenja, i mogućnost bi se zloupotrebe radnih i drugih ljudskih prava migranata značajno smanjila.

[651] Skupština je državama članicama preporučila i usvajanje posebnih akcijskih planova koji bi uključivali mjere politike o posebnim potrebama žena migrantica koje su žrtve obiteljskog nasilja i trgovine ljudima, a koje bi predviđale aktivnu integraciju migrantica, sadržavale bi mjere usmjerene protiv rasizma i ksenofobije, kroz uključenje muškaraca radilo bi se na smanjenju obiteljskog nasilja u migrantiskim zajednicama te bi se izgrađivalo kapacitete žena i promoviralo jednakost između muškaraca i žena. Od posebne su važnosti statistički podaci o migranticama kako bi se bolje razumjela fenomenologija problema u kojem nema mjesta pozivanju na kulturni relativizam koji krši temeljna ljudska prava i pozivanje na prihvaćenost obiteljskog nasilja u matičnim zemljama ili zajednicama porijekla migranata. *Resolution 1811,* op. cit. (525), str. 12-13, par. 26 (i) i (l).

Zaposlene migrantice osim obiteljskog nasilja mogu postati i žrtve nasilja na radnom mjestu. Tom obliku nasilja prema radnicama migranticama od strane poslodavaca ili kolega posebno su izložene migrantice koje rade u neformalnim sektorima, bez zakonitih ugovora o radu, migrantice koje rade temeljem kratkotrajnih ugovora na određeno vrijeme ili temeljem sezonskih ugovora i migrantice koje rade u poslovima u privatnim kućanstvima (o čemu ćemo opširnije govoriti u narednom poglavlju). Upravo zbog velike učestalosti raznih oblika nasilja na radnom mjestu prema radnicama migranticama, *Rezolucija 1811* Vijeća Europe naglasila je izloženost radnica migrantica svim oblicima seksualnih delikata, seksualnog uznemiravanja i fizičkog nasilja na radnom mjestu, uz posebno isticanje ugroženosti radnica koje rade u privatnim kućanstvima, jer one najčešće trpe fizičko i seksualno nasilje, uskraćivanje hrane i prava na odmor te naročito okrutno ponašanje od strane svojih poslodavaca.[652] *Preporuka br. 26* upozorava i na slabije poznatu činjenicu da poslodavci nisu jedini koji mogu zlostavljati migrantice kojima je istekla boravišna dozvola, već radnice migrantice u neregularnom boravišnom i radnom statusu mogu postati žrtve djelatnika zaposlenih u preddeportacijskim ustanovama (najčešće pritvorskim jedinicama).[653] Vijeće Europe je u *Rezoluciji 1811* naglasilo iznimnu važnost osiguranja institucionalne podrške i pomoći (koja bi trebala uključivati psihološku pomoć i rehabilitaciju, ali i besplatnu pravnu pomoć, usluge prevoditelja, smještaj itd.) za migrantice koje su bile žrtve bilo obiteljskog nasilja bilo nasilja na radnom mjestu (ali i za žrtve diskriminacije, iskorištavanja i trgovine ljudima).[654]

Migrantice su češće od muškaraca migranata žrtve financijskog iskorištavanja od strane posredničkih agencija koje migranticama nameću provizije i prije polaska i tijekom boravka i rada u državi zaposlenja i nakon povratka u državu porijekla. *Preporuka br. 26* navodi da se radnice migrantice plaćanjem enormnih naknada posrednicima dužnički *„vezuju“* i nisu slobodne napustiti posao na kojem su njihova prava ugrožena, a napuštanje posla u većini zemalja dovodi i do gubitka boravišnog prava čime radnice postaju nedokumentirane migrantice i istovremeno žrtve dvostruke diskriminacije – temeljem spola i temeljem migrantskog statusa.[655] Osim agencija, radnice migrantice tijekom zaposlenja trpe i financijsko iskorištavanje od strane članova obitelji, a *Preporuka br. 26* po tom je pitanju naglasila da obitelji radnica migrantica očekuju da one prebacuju veći dio svoje zarade negoli

[652] *Resolution 1811 Protecting migrant women in the labour market*, op. cit. (525), par. 8.6.
[653] *Preporuka br. 26*, op. cit. (529), str. 7, par. 19., str. 8. par. 22. i str. 13. par. 26 (j).
[654] *Resolution 1811 Protecting migrant women in the labour market,* op. cit. (525), par. 7.2.5.
[655] *Preporuka br. 26,* op. cit. str. (529), str. 5-6.

bi se to očekivalo od muškaraca migranata, jer za razliku od njih radnice migrantice učestalo uzdržavaju i svoje proširene obitelji.[656]

Sljedeći je veliki problem financijsko iskorištavanje od strane privatnih financijskih institucija u državama zaposlenja. U tom su slučaju posebno ugrožene migrantice kojima radno-boravišni status nije reguliran i koje nisu u mogućnosti koristiti usluge banaka jer ne mogu registrirati račune bez službeno registriranog boravišta. Međutim čak i kada banke dopuste registraciju računa s fiktivnih boravišnih adresa, neregularne migrantice odbijaju poslovati sa službenim institucijama bankarskog sektora zbog straha od prijavljivanja nadležnim migracijskim tijelima. Privatne novčarske institucije tu situaciju iskorištavaju kroz nametanje nerazmjernih i nezakonitih naknada za posredničke usluge, a migranticama nije zajamčen siguran prijenos novčanih sredstava (doznaka). *Preporuka br. 26* istaknula je da se nemogućnosti sigurnog slanja novčanih doznaka i ušteđevine obiteljima ili štednje u zemlji zaposlenja događaju zbog ograničenja slobode kretanja radnica od strane poslodavaca, što se posebice odnosi na radnice migrantice zaposlene u ispomoći u kućanskim poslovima, ali i zbog kompliciranih postupaka, jezičnih prepreka i velikih transakcijskih troškova.[657] Radnice migrantice češće su od radnika migranata žrtve financijskog iskorištavanja specifičnog za sektor kućanskih poslova u kojem privatni poslodavci vrlo često oduzimaju i zadržavaju osobne dokumente (kao što je putovnica), što sprečava slanje ušteđevine kući putem službenih novčarskih institucija (banaka) u kojima bi transakcije bile sigurnije.

Sljedeći veliki migracijski problem za radnice migrantice jest ograničenost ili nedostupnost zdravstvenih usluga u državama zaposlenja. Unatoč obvezi država potpisnica *Konvencije o pravu djeteta* i *Konvencije o uklanjanju diskriminacije žena*[658] za osiguranjem pretporođajnih

---

[656] Ibid. str. 6. par. 16.

[657] *Preporuka* u tom smislu ističe da bi radnice migrantice prije napuštanja svoje matične države trebale u potpunosti biti obaviještene o pravima koje imaju u vezi sa svojim zaradama kako bi sebi osigurale financijsku neovisnost, ali i zaštitile svoj zarađeni novac te o pravu na prebacivanje ušteđevine na račun u svojoj zemlji putem ovlaštenih financijskih institucija u kojima neće biti izložene riziku otuđenja novca. Ibid. str. 6. par. 15.-16.

[658] *Konvencija o pravu djeteta* je u čl. 24. st. 2. propisala da će se „*države ugovornice zauzimati za punu primjenu ovog prava i posebno će poduzeti odgovarajuće mjere kako bi...d) majkama osigurale prenatalnu i postnatalnu zdravstvenu skrb*“, a čl. 12 (2) *Konvencije o uklanjanju diskriminacije žena* obvezao je države potpisnice na pružanje svih potrebnih zdravstvenih usluga u vezi s trudnoćom, porodom i postporođajnim periodom te na pružanje besplatnih usluga gdje god je to neophodno kao i na osiguranje odgovarajuće prehranue tijekom trudnoće i dojenja. Dostupno na

i postporođajnih zdravstvenih usluga ženama bez obzira na njihov pravni status, radnicama migranticama općenito, a posebice radnicima nereguliranog boravišnog statusa, ograničava se ili onemogućuje pristup zdravstvenim uslugama zaštite reproduktivnog zdravlja. Radnicama migranticama uskraćuje se pristup uslugama zdravstvene zaštite zbog ograničene mogućnosti slobode kretanja (za radnice u privatnim kućanstvima), oduzetih osobnih isprava od strane poslodavca zbog kojih je onemogućen pristup zdravstvenim uslugama, nedostatka socijalnih prava, zadržanih i neisplaćenih plaća zbog kojih si radnice ne mogu priuštiti zdravstvene usluge koje se plaćaju, previsokih cijena zdravstvenih usluga za neosigurane migrantice (primjerice cijena je poroda u razvijenim državama zaposlenja previsoka i regularnim i neregularnim migranticama pa tako u Švedskoj porod košta čak 2 684 eura),[659] nemogućnosti komuniciranja na lokalnom jeziku sa zdravstvenim osobljem koje ne govori strane jezike,[660] straha od zakonom propisane obveze zdravstvenih djelatnika da prijave migrante nereguliranog boravišnog statusa[661] i brojnih drugih razloga. Vijeće Europe *Rezolucijom 1811* pozvalo je države članice da migranticama u nereguliranom boravišnom statusu dodijele pravo na potpuni pristup zdravstvenoj zaštiti,[662] dok je *Preporuka br. 26* istaknula da su radnice migrantice često žrtve diskriminacije po osnovi nejednakog postupanja kroz onemogućen pristup zdravstvenim uslugama zbog neopravdano visokih cijena usluga ili nemogućnosti korištenja usluga zdravstvene zaštite ukoliko rade u neformalnom sektoru u

---

http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#article12, a tekst *Konvencije o pravima djeteta* dostupan na http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm. (pristupljeno: 1.6.2012).

[659] Od europskih država samo Španjolska i Portugal omogućavaju migranticama u nereguliranom boravišnom statusu besplatne reproduktivne i materinske zdravstvene usluge i potpuno izjednačen tretman sa državljankama, dok je u drugim EU državama pristup zdravstvenim uslugama uglavnom vezan za ispunjavanje uvjeta, podrazumjeva ograničene usluge ili je naplatan. Deset država članica Unije jamči zdravstvene usluge u pretporođajnoj i postporođajnoj fazi, a porod se u tim državama smatra urgentnim tretmanom i zdravstveno osoblje ga ne smije odbiti bez obzira na pravni status. U Francuskoj neregularne migrantice imaju pristup svim predporođajnim pregledima i uslugama bez obzira na svoj pravni status, dužinu boravka u zemlji, te prihod koji eventualno ostvaruju, dok u Italiji migrantice imaju besplatan pristup pretporođajnim i postporođajnim uslugama ali tek nakon što dobiju poseban anoniman kôd za privremene strane rezidente koji izdaju zdravstveni ili upravni djelatnici i koji vrijedi šest mjeseci (može se produžiti), a daje pravo neregularnom migrantu na pristup svim zdravstvenim uslugama uključujući i usluge preventivne zdravstvene zaštite. U Nizozemskoj troškove zdravstvene zaštite i poroda za migrantice pokriva Nacionalni odbor za zdravstveno osiguranje. U Velikoj Britaniji neregularne migrantice moraju platiti porod, osim ako ih porađaju primalje u zdravstvenim centrima (inačica naših Domova zdravlja, op.a.).U Mađarskoj se, ukoliko pacijentica ne može pokriti troškove poroda, taj trošak kvalificira kao trošak koji se ne može naplatiti i pružatelj zdravstvene usluge može zatražiti povrat troška iz državnog proračuna. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the EU*, FRA, op. cit. (141), str. 12. i 71-83. i *Migrants in irregular situation: access to health care in 10 European Union Member States*, FRA, str. 9, 23-26.

[660] Ibid. str. 23– 24.

[661] *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the EU*, FRA op. cit. (141), str. 82.

[662] *Resolution 1811 Protecting migrant women in the labour market*, op. cit. (525), par. 7.2.4.

kojem im nisu uplaćivani doprinosi za zdravstveno osiguranje što ugrožava njihovo zdravlje, a što je posebno problematično i zabrinjavajuće u području zaštite reproduktivnog zdravlja.[663]

Preporuka br. 26 upozorila je na diskriminatornu praksu podvrgavanja nedobrovoljnim, a obvezatnim HIV-testiranjima, testiranju na spolne bolesti ili testiranju na trudnoću radnica migrantica. Rezultati testova dostavljaju se izravno poslodavcu ili agentu koji je posredovao pri regrutiranju i zapošljavanju te ih u nekim slučajevima radnica migrantica ni ne dobije na uvid. Ako su rezultati testiranja na HIV pozitivni, radnice migrantice uglavnom automatski gube zaposlenje i trenutno ih se deportira. Ako je radnica migrantica trudna, a želi zadržati posao, česta je praksa da ih poslodavci prisiljavaju na pobačaj, čime im se ugrožava temeljno ljudsko pravo na prokreaciju.[664] Ukoliko poslodavac prihvati da trudna radnica nastavi raditi, novi problemi tek slijede jer radnice migrantice uglavnom ne mogu priuštiti potrebnu ginekološku skrb u državi zaposlenja (u smislu praćenja tijeka trudnoće), što može imati drastične posljedice po zdravlje migrantice i djeteta. Poslodavci radnica migrantica također nerado odobravaju porodiljni dopust, a ako je on i dopušten, onda je uglavnom prekratak i nedostatan za zdrav razvoj djeteta. *Preporuka* je stoga naglasila da bi države porijekla trebale osigurati izdavanje standardiziranih i autentičnih zdravstvenih potvrda koje bi poslodavci mogli tražiti od radnica migrantica, uključujući i često potrebna HIV-testiranja, ali isključivo uz poštivanje principa dobrovoljnosti, tajnosti osobnih podataka i nastojanja izbjegavanja stigmatizacije radnica migrantica koje im se podvrgavaju.[665]

U ovom smo poglavlju, koristeći samo najučestalije primjere, prikazali kako radnice migrantice mogu postati žrtve najgorih oblika radne diskriminacije i radnog iskorištavanja. Europska unija je ovogodišnja dobitnica *Nobelove nagrade za mir*, a njezine države članice poznate su po visokom stupnju demokracije i vladavine prava. Nažalost, unatoč svim

---

[663] Uz druga područja u kojima radnice migrantice imaju specifične zdravstvene potrebe, kao što su, naprimjer, nedostatna zaštita zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu, nezdravi uvjeti stanovanja za ona zanimanja gdje je smještaj osiguran od strane poslodavca (prenatrpanost, nedostatak tekuće vode, nedostatak odgovarajućih sanitarnih čvorova/infrastrukture, nedostatak privatnosti i nehigijenski uvjeti itd.), u odnosu na radnike migrante. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the EU*, FRA op. cit. (141), str. 8.

[664] Što je zabilježeno u Maleziji i Singapuru, i to u slučaju radnica migrantica zaposlenih na poslovima u domaćinstvima, a Italija je tu praksu zabranila tek 2001. godine. *International Labour Migration, Rights Based Approach*, ILO, op. cit. (103), str. 95.
Više o pravnoj osnovi prava na prokreaciju u međunarodnom pravu vidi u Sperling, D., *Male and Female He Created Them':Procreative liberty, its conceptual deficiencies and the legal right to access fertility care of males*, International Journal of Law in Context, 7,3, Cambridge University Press, 2011., str. 377.

[665] *Preporuka br. 26,* op. cit. str. (529), str. 7. par. 17.

postignućima države članice EU-a nisu uspjele suzbiti radnu diskriminaciju i radno iskorištavanje migrantica. Situacija je daleko dramatičnija u drugim regijama svijeta, posebice na Bliskom istoku i u pojedinim azijskim državama (kao što ćemo vidjeti u sljedećem poglavlju).

Postavlja se pitanje zašto se pravima radnica migrantica pristupa potpuno drukčije negoli se pristupa pravima državljanki razvijenih država i zašto radnice migrantice koje su zaposlene u nekoj od državâ članica Unije u svom svakodnevnom životu ne uživaju ni dio prava koja su univerzalno zajamčena normativnim instrumentima o rodnoj jednakosti, zabrani diskriminacije, interrodnim i intrarodnim jednakim mogućnostima. Radnice migrantice mahom se zapošljavaju u privatnom sektoru i stoga su njihov boravišni status, stupanj uživanja radnih i drugih ljudskih prava na radnom mjestu, odluka o mjestu stanovanja, pristup zdravstvenoj zaštiti i brojni drugi potpuno privatni vidovi života potpuno ovisni o poslodavcu i neraskidivo formalnopravno vezani za poslodavca. Takva koncentracija ovlasti u rukama poslodavca primjenjiva najviše (ali nažalost ne isključivo) na radnice migrantice fenomenološki je izuzetno zanimljiva, a posebice stoga jer su radnici diljem svijeta kroz sindikalno udruživanje i izboreno pravo kolektivnog pregovaranja davno u povijesti upravo i ograničili samovolju poslodavaca u radnim odnosima kako bi spriječili zloupotrebe prava radnika od strane poslodavaca, bez obzira na njihovu rodnu i nacionalnu pripadnost.

Postavlja se pitanje u kojem trenutku i zašto je radnicama migranticama u europskim državama umjesto pravnog subjektiviteta dodijeljen status "*objekta prava"* u *de facto* skoro pa vlasništvu poslodavca (koji samo što ne uživaju *ius vitae necisque).*[666] Postavlja se također pitanje jesu li na pragu 21. stoljeća radnice migrantice postale najzastupljenija radna snaga na međunarodnom tržištu zapošljavanja migranata upravo zbog nedostatne radnopravne zaštite u rodno specifičnim sketorima zapošljavanja u velikom broju europskih i svjetskih država. Mala ili nepostojeća pravna zaštita radnika u interesu je poslodavaca koji su primarno vođeni ekonomskim interesima, a, nažalost, države zaposlenja pokazale su posvemašnji nedostatak interesa za razvijanjem unificiranog i standardiziranog pravnog okvira zaštite migrantica. To je kumulativno dovelo do toga da radnice migrantice moraju prihvaćati neplaćeni ili potplaćeni rad na najtežim poslovima na kojima nemaju ni osnovne povlastice radnih i

[666] Pravo života i smrti u rimskom pravu prema kojem *pater familias* može odlučivati o životu i smrti podređenih osoba. Romac, A., *Rječnik latinskih pravnih izraza*, Informator, 1992., str. 308.

socijalnih prava, poslove za koje su prekvalificirane, odustati od želje za profesionalnim napredovanjem, šutke trpjeti seksualno iskorištavanje i rodno nasilje unutar obitelji i na radnom mjestu, ne žaliti se na iskorištavajuće prakse posrednika i diskriminatorna postupanja u državama zaposlenja koje ugrožavaju njihovu sigurnost, zdravlje, obiteljski život, pravo na prokreaciju, pravo na slobodu izbora zanimanja, pravo na slobodu kretanja, pravo na raspolaganje svojim zaradama i brojna druga prava. Ne smijemo zaboraviti da se zbog povećane stope razvoda i društvenih promjena u brojnim tradicionalnim državama svijeta sve veći broj žena samostalno financijski skrbi o svojim obiteljima. Stoga se nameće zaključak da je *feminizacija siromaštva* prisilila radnice migrantice na prihvaćanje radnih i životnih uvjeta koje u drukčijim okolnostima ne bi nipošto prihvatile i da ih je prisilila na svjesno odustajanje od očekivanja poštivanja njihovih temeljnih ljudskih prava, a sve zbog dobrobiti članova obitelji koje migrantice financijski uzdržavaju radeći u inozemstvu.

Poglavlje V

5. SIVA ZONA RADNIH MIGRACIJA – RADNICI ZAPOSLENI U KUĆANSTVIMA

5.1. ODREDNICE I TRENDOVI RADA U KUĆANSTVIMA U DRŽAVAMA EUROPSKE UNIJE

Rad u kućanskim poslovima izdvojili smo u posebno poglavlje jer se prema dostupnim statistikama diljem svijeta radnici migranti najčešće zapošljavaju upravo u privatnim kućanstvima. MOR procjenjuje da je trenutno u svijetu najmanje 52,6 milijuna radnika u kućanstvima, od kojih najveći udio predstavljaju migranti (vidi Priloge 4.1. i 4.3. i 4.9.).[667] U državama u razvoju migranti zaposleni u kućanskim poslovima čine između 4 i 10% ukupno zaposlenih, dok u industrijskim državama čine između 1 i 2,5% ukupno zaposlenih.[668] Statistički podaci jasno ukazuju da je udio žena u poslovima u kućanstvima u pojedinim državama svijeta dosegao 93,3%, uz vrlo mali udio radnika u tom sektoru zapošljavanja, što nam govori da se taj sektor zapošljavanja i rodno segregirao.[669] Iz statističkih podataka EU-a vidimo da je od 1994. godine do 2006. godine značajno narastao udio stranih državljanki u zapošljavanju u sektoru kućanskih poslova, pa je tako, primjerice, 1994. godine u tom sektoru u Grčkoj radilo samo 1,5 % državljanki naspram čak 35 % stranih radnica (od ukupnog broja radnika), u Španjolskoj 27,1 % strankinja naspram 6,9 % državljanki, a u Francuskoj 3,5% državljanki naspram 14,7% stranih radnica. Jaz se još više produbio u 2006. godini jer je u Grčkoj narastao broj stranih radnica na 42,4%, a broj domaćih pao na 1,3%. U Italiji je 2006.

[667] *Global and regional estimates on domestic workers*, ILO, Domestic Work Policy Brief 4, str. 6.
[668] *Decent work for domestic workers*, Report IV (1), ILO, International Labour Conference, 99th Session, ILO Geneva, 2010., str. 6.
[669] Stoga je djelomično kontradiktorna terminologija „*radnici u kućanskim poslovima*“ koja sugerira da se radi samo o muškarcima, dok je u stvarnosti u kućanskim poslovima zaposlen najveći broj migrantica. Međutim korištenje termina „*radnice*“ podrazumijevalo bi isključivanje muških radnika te je pojam „*radnici u kućanskim poslovima*“ donekle rodno neutralan i pod njim podrazumijevamo radnike obaju spolova.

godine broj stranih radnica narastao na 27,8 %, a broj domaćih radnica pao na samo 1,6% (vidi u Prilogu 4.10).[670]

Rad u kućanskim poslovima definiran je kao *„Rad koji se obavlja u ili za kućanstvo/a, a radnik je u kućanstvu osoba u radnom odnosu u kućanstvu"*[671] i on podrazumijeva obavljanje poslova čišćenja i njege djece starijih ili nemoćnih osoba, ali i druge srodne poslove pomoći u kućanstvima.[672]

Rad u kućanskim poslovima pripada poslovima s povećanom mogućnošću ugrožavanja temeljnih radnih i drugih ljudskih prava (u hrvatskom jeziku eng. izraz *vulnerable jobs* nema odgovarajući prijevod, a ne slažemo se sa sve učestalijom uporabom doslovnih prijevodâ *"ranjivost"* ili *"osjetljivost"* jer smatramo da te riječi ne obuhvaćaju pravo značenje engleskog izraza *vulnerable*, a to je da se radi o poslovima podložnima zloupotrebama u obliku radnog, seksualnog ili financijskog iskorištavanja), što je i potaknulo Vijeće Europe 2004. godine na zaključak da su "*Današnji robovi žene koje uglavnom rade u privatnim kućanstvima kao radnice migrantice"* izrazivši *„zaprepaštenje da ropstvo i dalje postoji u Europi u 21. stoljeću. Iako je ropstvo službeno ukinuto prije preko 150 godina, tisuće ljudi još su uvijek u*

---

[670] *European Community Labour Force Survey*, citirano prema Casas, L. Oso, Garson, J.P., *The Feminisation of International Migration*, rad predstavljen na seminaru OECD-a i Europske komisije *"Migrant Women and the Labour Market: Diversity and Challenges"*, Brussels, 26.-27. rujna 2005., citirano prema *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies*, OSCE, op. cit. (524), str. 17.

[671] *Konvencija o dostojanstvenom radu za radnike u kućanskim poslovima,* dostupna na http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_157836.pdf (pristupljeno: 5. 6. 2012) regulira samo pravni status radnika u kućanstvima koji su zaposleni u punom radnom vremenu, a radnike koji su angažirani u obavljanju kućanskih poslova samo povremeno (i kojima to nije primarno zanimanje) ne smatra radnicima u kućanstvu. Čl. 1. st. c. *Konvencije*.

[672] Primjerice osoblje koje radi na poslovima kuhara, batlera, osoblje koja čuva djecu i brine se o njima, osoblje koje čuva djecu u kratkoročnim aranžmanima (kao što su studenti dadilje), vrtlari, osoblje koje se bavi održavanjem odjeće (peglanjem, pranjem odjeće), noćni/dnevni čuvari i portiri, privatni vozači, osoblje koje održava kućanstvo tako da se brine za ukupno funkcioniranje kućanstva, osoblje koje se brine za starije članove kućanstva, njegovatelji nemoćnih ili invalidnih osoba, povremeni kratkoročni njegovatelji, osoblje zaduženo za čišćenje, osoblje zaduženo za parking, radnici na farmama, mlade osobe koje odlaze u inozemstvo radi učenja jezika, a onda taj aranžman uključuje i njihov život u obitelji i obavljanje manjih kućanskih poslova ili povremeno čuvanje djece. MOR svrstava rad u kućanstvima u klasifikacijske grupe pet i devet. U grupi pet su dvije glavne kategorije: održavanje kućanstva koje uključuje osobe koje održavaju kućanstvo kao i kuhare, osobe koje su zadužene za brigu o osobama, osobe koje se bave djecom, dok su u drugoj grupi osobe zadužene samo za čuvanje djece i za njih je specificirana lista aktivnosti koju su ti radnici dužni izvršavati. U kategoriji devet su kućanski i drugi pomoćnici, čistači i osobe koje su zadužene za pranje odjeće. Klasifikacija pokriva privatna kućanstva, ali i hotele, urede, bolnice i sva druga radna mjesta gdje postoji potreba za takvim poslovima. U pojedinim državama kao, primjerice, Italiji zakon taksativno navodi koji zadaci pripadaju kućanskim poslovima (čišćenje kuće, pranje, peglanje, kuhanje, čišćenje staja i drugih prostorija za životinje, pomaganje u poslovima s domaćim životinjama, briga za zelene površine, sve manualne radnje koje se obavljaju, pratnja i čuvanje djece, čuvanje imovine, uređenje vrta, vožnja, pomaganje osobama koje se ne mogu brinuti same za sebe, poslovi vozača itd.). *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 29-30.

ropstvu diljem Europe, prema njima se postupa kao prema objektima, poniženi su i zlostavljani. Moderni robovi, slično kao njihovi preci, su prisiljeni su raditi (psihičkim i fizičkim prijetnjama) bez ikakve ili s malom financijskom naknadom. Fizički su ograničeni ili su suočeni s drugim ograničenjima slobode kretanja i prema njima se postupa na degradirajući i nehuman način". [673]

Vijeće Europe je i tri godine ranije upozorilo države članice na nastanak novog oblika ropstva - kućanskog - za čije se potrebe godišnje prodaje preko 4 milijuna žena u svijetu.[674]

Specijalna izvjestiteljica UN-a o suvremenim oblicima ropstva za radnike u kućanskim poslovima izjavila je da ih njihov „*pravno nevidljivi status čini akutno ugroženima*" i podložnima najvećim kršenjima radnih i ljudskih prava,[675] za razliku od domaćih radnika zaposlenih u kućanskim poslovima koji su pravno vidljivi, a time i pravno zaštićeni (uz dodatne olakšavajuće okolnosti kao što su stanovanje izvan kućanstva u kojem rade, što ih štiti od kršenja prava na pošteno radno vrijeme, na odmor i od mogućnosti fizičkog i psihičkog zlostavljanja). Osim pravno, radnici su u kućanskim poslovima i fizički nevidljivi jer je mnogima od njih uskraćena sloboda kretanja, oduzete su im putne isprave, a poslodavci ih tijekom svoje odsutnosti iz kućanstva zaključavaju pod izlikom straha za njihovu sigurnost i sigurnost svoje djece. *Pravna nevidljivost* obuhvaća i *nevidljivost ljudskih prava*, odnosno

---

[673] *Reccomendation 1663 Domestic slavery: servitude, au pairs and "mail-order brides*" donesenoj 22. lipnja 2004. godine, dostupna na http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1663.htm (pristupljeno 5.6.2012). U radu ćemo za eng. izraz *servitude* koristiti pomalo neuvriježeni termin *sluganstvo* za koji smatramo da najtočnije opisuje samu bît engleskog termina. Naime u službenim prijevodima međunarodnih konvencija (kao što je *EK*) u hrvatskom jeziku nema prijevoda riječi *servitude*, već se koristio izraz „*ropstvu slični odnosi"*za koji smatramo da ne opisuje adekvatno predmetnu pojavu. U nemogućnosti korištenja doslovnog prijevoda engleske riječi *servitude* na hrvatski jezik koji bi bio *služnost* zbog potpuno drukčijeg pravnog značenja te riječi u hrvatskom jeziku (koje podrazumijeva pravo korištenja, a ne odnos sluganstva), smatrali smo da riječ *sluganstvo* precizno određuje odnos u kojem jedna osoba radi kao sluga (posluga, osoblje) u privatnom kućanstvu. Više o razlici između termina ropstvo i termina sluganstvo vidjeti presudu *Siliadin v. France* ESLJP-a koju dalje u ovom poglavlju analiziramo. *„Mail – order bride"* je izraz za mladenke koje pristaju na udaju putem interneta ili korespodencije sa zainteresiranim mladoženjom, a koje se nikad nisu srele s budućim suprugom. Udaja putem interneta izlaže *mladenke* mogućnosti trgovine ljudima od strane privatnih agencija ili agenata pod krinkom udaje, ropskim ili sluganskim odnosima u kućanstvu, a nije rijetkost ni da ekstremno siromašne obitelji prodaju maloljetne kćerke pod izlikom bogate udaje u inozemstvu.

[674] *Reccomendation 1523, Domestic slavery, 2001.*, dostupna na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1523.htm (pristupljeno 5.6.2012). Više o povijesnom razvoju ropstva u svrhu prisilnog rada te o suvremenim oblicima ropskih odnosa vidjeti u Bales, K., *New Slavery*, 2nd edition, ABC-CLIO contemporary world issues series, USA, 2004.

[675] Više vidi u: *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, A/HCR/15/20, 18. 6.2010. i *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668).

nemogućnost pristupa, primjerice, zdravstvenim uslugama, uslugama socijalne zaštite, uslugama socijalnog osiguranja, pristupa sudovima, a što izravno ugrožava dobrobit radnika migranta. U slučaju radnika u kućanskim poslovima, ali i drugih radnika s nereguliranim boravišnim statusom, imamo situaciju u kojoj boravišni status ima primat nad univerzalnim ljudskim pravima koja bi trebala biti nediskriminatorna i neovisna o boravišnom statusu nositelja prava. Dva važna regionalna suda za ljudska prava, Interamerički sud i ESLJP, svojim su presudama i potvrdili primat radnih i drugih ljudskih prava nad boravišnim statusom radnika migranta. Tako je Interamerički sud naglasio da *"migrant stječe prava kao radnik, a koja moraju biti priznata i zajamčena neovisno o njegovu reguliranom ili nereguliranom statusu u državi zaposlenja*",[676] dok je ESLJP u presudi *Siliadin v. France* razmatrao povrede radnih i drugih ljudskih prava radnice migrantice u kućanskim poslovima koja je bila *pravno nevidljiva*, tj. imala je nereguliran boravišni status bez ikakvog povezivanja boravišnog statusa i temeljnih ljudskih prava koja su radnici trebala biti zajamčena. Radnici u kućanskim poslovima, čak i kada imaju reguliran boravišni status, mogu biti *pravno nevidljivi* zbog nemogućnosti pritužbe na radne i životne uvjete i nemogućnosti promjene posla ili promjene poslodavca zbog ovisnosti i vezanosti boravišnog statusa za poslodavca. Fizička i pravna „*nevidljivost*“ radnika migranata u privatnim kućanstvima otvara mogućnost zloupotreba i iskorištavanja od strane poslodavaca i predstavlja crnu zonu radnih uvjeta koje je izvrsno opisala *Preambula Konvencije o dostojanstvenom radu radnika u kućanskim poslovima*: „*Radnici na poslovima u kućanstvima rade previše, plaćeni su premalo, a potpuno (ili skoro potpuno) su pravno nezaštićeni*“.[677]

S ciljem pokušaja razumijevanja konteksta koji je doprinio razvoju *sui generis* vrsti posla na marginama radnog zakonodavstva država članica, ali nažalost i na marginama međunarodnog zakonodavstva ljudskih prava, potrebno je uzeti u obzir da se taj posao razvio u stjecištu nekoliko grana prava i u stjecištu ekonomskih interesa, a blisko je povezan s uzročnicima sociološke i psihološke prirode zbog kojih je rad u kućanskim poslovima postao gotovo *"ekskluzivna domena"* zapošljavanja migrantica najčešće porijeklom iz država trećeg svijeta.

---

[676] *Advisory Opinion on the Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants,* Inter-American Court, 17 September 2003, Inter-Am. Ct.H.R., Advisory Opinion OC- 18/03, dostupno na http://www.corteidh.or.cr/juris_ing/index.html., citirano prema Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124), str. 261.

[677] Više vidi u: *Preambula Konvencije o dostojanstvenom radu radnika u kućanskim poslovima* i *Izvještaj 4 (1) Decent Work for Domestic Workers*, ILO, op. cit. (668).

Znanstveno je zanimljivo analizirati kako i zašto su se poslovi skrbi/njege članova obitelji transformirali od prvotne obiteljske skrbi za djecu, starije ukućane i bolesne ili nemoćne do sadašnje situacije u kojoj obitelji potpuno nepoznate osobe preuzimaju krucijalne skrbničke funkcije kao što su odgoj djece ili briga za nemoćne članove obitelji.

Potreba za zapošljavanjem radnika u kućanstvima javila se u trenutku kada su se u razvijenim državama svijeta, a među njima i državama članicama EU-a, žene počele aktivnije uključivati na tržište rada i kada su se nakon rađanja odlučile zadržati na svojim profesionalnim poslovima. Većina europskih zemalja nije adekvatno popratila povećano zapošljavanje žena državno financiranim i financijski dostupnim oblicima zbrinjavanja djece tijekom radnog vremena kroz vrtićku skrb. U Velikoj Britaniji, Irskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Italiji i Njemačkoj državno financirani vrtići ili drugi institucionalni oblici dnevnog zbrinjavanja djece dostupni su samo za 2-6% djece mlađih od tri godine, a iznimka je dio istočne Njemačke koje je jedino područje u EU-u gdje je za čak 50% djece mlađe od tri godine osigurana vrtićka skrb u javnim dječjim vrtićima.[678] *Mreža o dječjoj brizi Europske komisije* 1996. godine identificirala je školski program, nužnost zapošljavanja osobe koja će brinuti o djeci tijekom pauze za ručak i dugotrajnih školskih praznika kao otežavajuće okolnosti za roditelje koji su zaposleni na puno radno vrijeme čime se pojavila potreba za zapošljavanjem osoblja koje bi se brinule o djeci tijekom radnog vremena njihovih roditelja.[679]

Drugi je uzrok povećanog zapošljavanja radnika migranata u kućanskim poslovima trend ubrzanog starenja europskog stanovništva posljednjih desetljeća. Eurostat je iznio demografske podatke (Prilog 2.4.) o povećanju udjela stanovništva starijeg od 65 godina od 1960. godine do danas i projekcije demografskih kretanja do 2060. godine u kojima jasno vidimo da je na razini EU-a udio starijeg stanovništva 1960. godine bio 9,5 %, da bi kontinuirano rastao do 2010. godine kada je dostigao 16% od ukupnog broja stanovnika, a do 2060. godine predviđa se porast na čak 29,3% starijeg stanovništva u ukupnom broju stanovnika EU-a. Udio je stanovništva starijeg od 80 godina na razini EU-a 1960. godine iznosio u prosjeku 1,4% od ukupnog broja stanovnika, da bi 2010. godine ta brojka dostigla

[678] Anderson, B., *Why Madam has so many Bathrobes?, Demand for Migrant Domestic Workers in the EU,* Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geographie, 2001. Volume 92, Number 1, str. 19.
[679] Ruberi, J., M., Smith, H., Fagan, C., *Women's Employment in Europe – Trends and Prospects*, London, Routledge, 1998., citirano prema ibid.

4,1%, a do 2060. godine previđa se porast stanovništva starijeg od 80 godina na čak 11,5% od ukupnog broja stanovnika.[680] Uz negativne demografske trendove i već spomenuto povećano zapošljavanje žena, u europskim je zemljama posljednjih godina zamijećen trend provođenja politike deinstitucionalizacije brige o starijim osobama, osoba s posebnim potrebama i mentalno bolesnih osoba, uz promoviranje tzv. *„brige u zajednici"* koja je uz humaniju skrb o nemoćnim osobama značajno smanjila proračunske troškove koje su države članice imale u održavanju skupih institucija za skrb, a u pojedinim je državama EU-a trenutno moguće ostvariti pravo na naknadu za brigu o starijoj osobi u iznosu od nekoliko stotina eura mjesečno (kao, primjerice, u Italiji gdje obitelji osoba koje imaju potrebu za takvom uslugom koriste naknadu za pokrivanje troškova da bi zaposlili najčešće migranta za brigu i njegu starijih, bolesnih i nemoćnih članova obitelji). Upravo je deinstitucionalizacija skrbi o starijim i nemoćnim osobama dovela do povećane potrebe za zapošljavanjem osoblja u privatnim kućanstvima u posljednjim desetljećima, a budući da je Eurostat još 1994. godine predvidio da će se udio radno neaktivne populacije naspram radno aktivne povećati tijekom narednih 30 godina i da će ostati visok (primjerice u 2010. godini na jednu je osobu od 65 godina ili više bilo čak četiri osobe dobi između 15 i 64 godine, dok se predviđa da će taj omjer pasti na 2:1 2060. godine), a uz predviđeno produljenje životnog vijeka[681] možemo očekivati povećanje potrebe za zapošljavanjem osoblja za skrb o starijim osobama.[682]

Uz takve demografski i profesionalno uvjetovane potrebe za angažmanom plaćene radne snage razvio se tzv. *„imigrantski sektor njege*" koji je uz opće *3D*-karakteristike poslova koji se nude radnicima migrantima (tzv. 3D od eng. *dirty, dangeruous, demeaning - prljavi, opasni i ponižavajući,* op.a.), dodao i tzv. *3C*-osobine (eng. *cleaning, cooking and caring - čišćenje, kuhanje i skrb/njega).*[683] Taj sektor tržišta rada razvio se zahvaljujući specifičnim interesima i

[680] *The greying of the baby boomers, A century-long view of ageing in European populations*, *Eurostat Statistics in Focus* 23/2011, op. cit. (245), str. 6.-7.
[681] Ibid. str. 1-3.
[682] U jednogodišnjem periodu (2010 -2011) na teritoriju EU-27 broj stanovnika se povećao za svega 2,7% (ili 1,4 milijuna stanovnika) od čega je povećanje od 0,5 milijuna stanovnika nastalo zbog prirodnog priraštaja (1% od ukupnog broja stanovništva od 502,5 milijuna), dok je 0,9 milijuna migranata doselilo u države EU-a (ili 1,7% od ukupnog broja stanovništva EU-a). Prema Eurostatovim predviđanjima EU-27 populacija povećat će se s 501 milijuna od 1. siječnja 2010. godine na 525 milijuna 2035. godine, da bi od 2060. godine broj stanovnika pao na 517 milijuna. Najnoviji podaci iste agencije potvrđuju predviđeno starenje populacije s rastom udjela stanovništva starijeg od 65 godina sa 17,4% 2010. godine na 29,5% u 2060. godini. Eurostat predviđa i porast broja osoba starih 80 i više godina s 4,6% na 12% u istom periodu, a prema dostupnim pokazateljima Njemačka, Poljska, Rumunjska i Slovačka prve će osjetiti demografske promjene u pogledu starenja populacije. Ibid. str. 2.
[683] Anderson, B., *Doing the Dirty Work? The global politics of domestic labour*, London, Zed Books, 2000., citirano prema: Anderson, B., *Migrant Domestic Workers in the European Union*, Nemesis 2001., br. 5, str. 155.

poslodavaca i radnika migranata. Na jednoj strani interesima radnika migranata pripadaju lakša dostupnost nezakonitog zapošljavanja u privatnim kućanstvima gdje su migranti u nereguliranom boravišnom statusu zaštićeni od mogućnosti prijave policiji i deportacije, manji životni troškovi i bolja mogućnost uštede za migrante koji žive u kućanstvima u kojima rade, olakšano zapošljavanje bez stručnih kvalifikacija, financijska isplativost itd., a na drugoj strani radnici migranti uživaju preferencijalni tretman u pogledu zapošljavanja kod privatnih poslodavaca jer su njima i njihovim obiteljima neprekidno na raspolaganju ukoliko žive u kućanstvu u kojem rade; vrlo im jednostavno mogu uskratiti sva radna prava zbog, primjerice, nereguliranog boravišnog statusa i ograničene mogućnosti pristupa radne inspekcije kućanstvima; financijski su im isplativi jer radnici migranti pristaju raditi za daleko niže plaće od minimalne nacionalne plaće, a nerijetko poslodavci osiguranjem smještaja i hrane izbjegavaju isplatu plaće, čime dobivaju skoro besplatnu radnu snagu.[684]

[684] Anderson je u vlastitom istraživanju otkrila postojanje izraženih tendencija da se rad u kućanstvima obavljen od strane državljana zemlje zaposlenja smatra profesionaliziranim, podrazumijeva specijalističke kvalifikacije, sadrži jasan opis posla i ima jasnu strukturu razvoja karijere radnika, a poslovi koje obavljaju postaju *„profesionalno čuvanje djece"*, *„profesionalni kuhar"*, *„profesionalni dostavljač"*, *„specijalizirane odgojiteljice"* i sl., dok se radnici migranti samo brinu o djeci, obavljaju kućanske poslove i kupovinu, kuhaju, objedinjeno i istovremeno, bez potrebe ispunjavanja uvjeta kvalifikacija ili specijalizacije. Unatoč učestalom zapošljavanju muškaraca u privatnim kućanstvima na poslovima vrtlara, čuvara, vozača i sl., u kućanstvima se ipak češće zapošljavaju migrantice. Posljednjih je godina zbog teške ekonomske situacije i globalnog porasta nezaposlenosti primijećen trend porasta broja visokoobrazovanih radnica u kućanskim poslovima (Prilozi 4.2, 4.4. i 4.9.). Anderson, B., *Why Madam has so many Bathrobes?,* op. cit. (678), str. 19.

5.2. SPECIFIČNOSTI RADNOPRAVNOG STATUSA RADNIKA U KUĆANSKIM POSLOVIMA

Kao što smo već u uvodu spomenuli, prava radnika zaposlenih u kućanskim poslovima podložnija su ugrožavanju, a radnici su izloženiji mogućnosti radnog iskorištavanja više od ostalih radnika migranata, a sve zbog kompleksne prirode rada u kućanskim poslovima. Naime rad u kućanskim poslovima pravno se pozicionirao na stjecištu radnog prava, migracijskog prava i univerzalnih ljudskih prava. Tri grane prava koje se isprepliću u pogledu reguliranja prava radnika u kućanskim poslovima nisu nužno i uvijek na nacionalnoj razini međusobno usklađene te se nerijetko događa da odredbe migracijskog prava izravno krše ljudska i radna prava radnika u kućanskim poslovima. Primjer imamo kod odredbi migracijskog prava koje radnicima u kućanskim poslovima uvjetuje ostvarenje prava na vizu stanovanjem kod poslodavca,[685] čime im se krše pravo na izbor mjesta stanovanja, pravo na privatnost, pravo na obitelj i jedinstvo obitelji (jer im se uskraćuje pravo na zasnivanje obitelji unutar kućanstva u kojem rade kao i ostvarenje prava na spajanje obitelji), pravo na slobodu kretanja i brojna druga prava.[686] Drugi je primjer vezivanje pravnog statusa poslodavca i radnika, što je posebno problematično u slučaju diplomata koji su zbog svog statusa i dodatno zaštićeni od mogućnosti kaznenog progona u slučaju teških kršenja ljudskih prava svojih radnika. Izravna je posljedica vezanog statusa gubitak boravišnog statusa u slučaju gubitka zaposlenja, što je u neskladu s odredbama čl. 8. MOR-ove *Konvencije br. 143 o radnicima migrantima* u kojem se jasno ističe da se radnik migrant ne smije smatrati radnikom u nereguliranom statusu zbog gubitka zaposlenja i da gubitak zaposlenja ne bi smio implicirati automatsko ukidanje boravišnog statusa.[687]

---

[685] Primjerice u Kanadi gdje program *Living Caregiver Program* podrazumijeva da svi sudionici moraju živjeti u domu poslodavca. *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 44.

[686] Odredba o nužnosti stanovanja s poslodavcem u neskladu je s odredbom MOR-ove *Preporuke o smještaju radnika br. 115* iz 1961. godine u kojoj se preporučuje poslodavcima da ne osiguravaju smještaj radnicima, osim kada je to neophodno zbog određenih objektivnih okolnosti, dostupna na http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R115 (pristupljeno 5.6.2012).

[687] Čl. 8. *Konvencije*. Dostupna na http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C143 (pristupljeno 5.6.2012).

Daljnji je problem pitanje nadležnosti za zaštitu radnika u kućanskim poslovima jer vezani boravišni status implicira nadležnost isključivo migracijskih tijela, dok radnopravni odnos u tom slučaju ima sekundarnu važnost. Upravo je posebnost rada u kućanskim poslovima činjenica da ga se u mnogim državama uopće ni ne ubraja u formalnopravno priznata zaposlenja budući da se obavlja u privatnom kućanstvu[688] te u tim slučajevima radno zakonodavstvo nije primjenjivo, a radna prava radnika migranata u kućanskim poslovima ovise o dobroj volji i velikodušnosti poslodavca. Ne smijemo zaboraviti ni činjenicu da u državama u kojima je rad u kućanskim poslovima pravno priznat, i dalje ostaje problem percepcije da radnici u kućanstvima nisu *"pravi radnici"* zbog same činjenice da posao obavljaju na atipičnom radnom mjestu koje nema ni temeljne karakteristike radnog mjesta. Naime radnici migranti zaposleni u privatnim kućanstvima nositelji su dvostrukog statusa – statusa migranta i statusa radnika koji ih umjesto dvostruke zaštite ostavlja nezaštićenima. Državna tijela nadležna isključivo za radnopravnu zaštitu (primjerice radni inspektorati) često ignoriraju obvezu izvršenja ovlasti nadzora uvjeta rada u privatnim kućanstvima pod izlikom poštivanja prava na privatnost i nepovredivost doma. Nadležnosti za nadzor i kontrolu uvjeta rada radnika u kućanskim poslovima - među kojima su pojedini aspekti od krucijalne važnosti kao, primjerice, sigurnost i zaštita na radu, izloženost toksičnim kemikalijama, zahtjevan fizički rad, određenje radnog vremena i plaćanje prekovremenih radnih sati, itd. - time ostaje izvan djelokruga rada državnih tijela kojima je to temeljna funkcija. MOR zastupa stav da je rad u kućanskim poslovima primarno ovisan o financijskim mogućnostima poslodavaca za zapošljavanjem radnika u kućanstvima.[689] Slijedom toga nameće se zaključak da bi dosljedna i nediskriminatorna primjenjivost radnopravnih propisâ na radnike migrante (uz obvezu plaćanja prekovremenih sati, obvezu isplate dodataka na plaću zbog posebno teških ili nezdravih uvjeta rada, obvezu uplate socijalnog osiguranja, plaćanja poreza itd.) kakvi su primjenjivi na radnike državljane značajno poskupjela trošak angažiranja radnika u kućanstvu što bi rezultiralo manjom potražnjom na tržištima rada, uz istovremeno povlačenje članova obitelji s tržišta rada kako bi zamijenili radnike u kućanstvima.[690]

---

[688] U Kataru, Omanu i Bahrainu, *Gender and Migration in Arab States, the Case of Domestic Workers*, ILO, Beirut, June 2004, str. 17. U Grčkoj su radnici u kućanstvima isključeni iz dosega radnog zakonodavstva, dok se u Francuskoj na radnike u kućanstvima ne primjenjuju odredbe vezane za porodiljni dopust i radno vrijeme, Anderson, B., *Migrant Domestic Workers in the European Union*, op. cit. (683), str. 154.
[689] *Decent Hours in domestic work*, Domestic work Policy Brief 2, ILO, str. 6.
[690] Ibid.

Osim toga, u većini država radni inspektorati imaju *ex officio* obvezu prijave nereguliranog boravišnog statusa migranata, što dodatno ugrožava radnike s nereguliranim boravišnim statusom jer ih lišava mogućnosti prijave zloupotrebe radnih prava, a upravo je toj kategoriji radnika zaštita radnih prava najpotrebnija. Migracijska tijela i policija, na drugoj strani, imaju potpuno drukčiji fokus i pravima radnika migranata u kućanskim poslovima pristupaju isključivo s točke zakonitosti boravišnog statusa, ne ulazeći nužno u moguća kršenja radnih i drugih ljudskih prava, što u slučajevima radnika migranata koji rade u kućanstvima s nereguliranim boravišnim statusom znači da su za ostvarenje njihovih radnih prava jedino i isključivo nadležni privatni poslodavci. Prevelika koncentracija ovlasti i skoro neograničena sloboda određivanja, a koju smo već spomenuli u prethodnom poglavlju rada, u potpunom je neskladu sa suvremenim tendencijama u kojima su države obvezne uspostaviti određene institucionalne i normativne mehanizme zaštite ljudskih prava za sve radnike na svom teritoriju, neovisno o njihovu boravišnom statusu. Ti mehanizmi pokazali su se vrlo učinkovitima u pogledu radnika državljana, ali vrlo neučinkovitima općenito u pogledu radnika migranata, a najneučinkovitijim su se pokazali u pogledu pravne zaštite radnika u kućanskim poslovima. Stoga je 2011. godine, nakon dugogodišnjih zahtjeva radnika u kućanskim poslovima za radnopravnom zaštitom, usvojen i prvi međunarodni normativni instrument - *Konvencija o dostojanstvenom radu za radnike u kućanskim poslovima* - koji bi trebao radnicima zaposlenima u kućanskim poslovima, među kojima je ipak najveći broj migranata, zajamčiti ostvarenje i uživanje svih radnih i drugih ljudskih prava.

5.3. MEĐUNARODNI NORMATIVNI OKVIR – KONVENCIJA O DOSTOJANSTVENOM RADU RADNIKA U KUĆANSKIM POSLOVIMA

MOR-ova *Konvencija o dostojanstvenom radu za radnike u kućanskim poslovima* primjenjiva je na sve radnike u kućanstvima neovisno o njihovu boravišnom statusu. Od iznimne je važnosti da *Konvencija* ni u jednom članku ne pravi razliku između radnika u reguliranom, zakonitom, statusu i radnika migranata s nereguliranim boravišnim statusom jer je općepoznato da je u svim državama svijeta, pa tako i u državama članicama EU-a, upravo u tom sektoru zaposlen najveći broj migranata s nereguliranim boravišnim statusom. Radnici migranti izrijekom su spomenuti u *Preambuli Konvencije* u kojoj se kaže da je *„rad u kućanskim poslovima i dalje podcijenjen i nevidljiv i uglavnom ga obavljaju žene i djevojčice od kojih su mnoge migrantice i članice ugroženih zajednica posebno izloženih diskriminaciji u pogledu uvjeta zapošljavanja i rada i kršenja ljudskih prava“. Konvencija* je zatražila od država članica poduzimanje mjera kojima bi osigurale učinkovitu promociju i zaštitu ljudskih prava svih radnika u kućanstvima (uključujući punu zaštitu protiv svih oblika iskorištavanja, uznemiravanja i nasilja u čl. 5) kao i poštivanje, promoviranje i ostvarenje temeljnih principa radnog prava koji su primjenjivi na druge radnike – pravo na pravedne uvjete zaposlenja, sigurno i zdravo radno okruženje gdje se ne ugrožava zdravlje radnika (čl. 13.), iskorjenjivanje svih oblika prisilnog ili obveznog rada, iskorjenjivanje dječjeg rada[691] i diskriminacije pri zapošljavanju (čl. 3), pravo na dostojanstvene radne uvjete ali i na dostojanstvene životne uvjete, uz pravo na poštivanje privatnosti za radnike smještene u kućanstvu u kojem rade, pravo slobode udruživanja (u sklopu organizacija, federacija i konfederacija) i pravo na kolektivno pregovaranje. Zbog specifičnosti zapošljavanja u kućanskim poslovima, ali i zbog činjenice da su radnici u tom sektoru uglavnom migranti iz trećih država, *Konvencija* je propisala da svaka država članica mora poduzeti mjere kako bi

[691] Minimalna dob radnika u kućanstvima mora biti u skladu s MOR-ovom *Konvencijom br. 138 o minimalnoj dobi za zapošljavanje* iz 1973. godine, dostupna na http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138 (pristupljeno 5. 6. 2012) i s MOR-ovom *Konvencijom br. 182 o najgorim oblicima dječjeg rada* iz 1999. godine, uz obvezu osiguranja uvjeta za nastavak obrazovanja svih osoba mlađih od 18 godina, dostupna na http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182 (pristupljeno 5. 6. 2012).

osigurala potpuno informiranje radnika u kućanstvima o uvjetima ugovora o radu na lako razumljiv način i, ako je to moguće, kroz pismene, formalne, ugovore o radu u skladu s nacionalnim propisima radnog prava ili odredbama kolektivnog ugovora (čl.7.). Nacionalna zakonodavstva trebala bi osigurati da radnici migranti koji su regrutirani u državama porijekla dobiju pisanu ponudu posla ili ugovora o radu koji je pravno valjan u državi u kojoj će se obavljati posao i koji sadrži sve uvjete zaposlenja koje radnik mora znati prije prelaska državne granice tako da ne započinje svoje migracijsko putovanje bez jasnih saznanja o uvjetima zaposlenja koji ga očekuju (čl.8).[692] *Konvencija* propisuje da svi radnici u kućanstvima imaju pravo na slobodu izbora u vezi sa smještajem u kućanstvu u kojem rade i to bi trebalo biti dogovoreno između radnika i (potencijalnog) poslodavca (čl. 9.). Što se tiče ostvarenja prava na socijalnu zaštitu, radnicima u kućanstvima mora biti zajamčena jednakost postupanja s drugim kategorijama radnika, uz zajamčena porodiljna prava (čl. 14.). Budući da najveći broj radnika migranta u kućanskim poslovima koristi usluge privatnih posredničkih agencija za zapošljavanje, *Konvencija* određuje uvjete rada privatnih agencija za zapošljavanje koje regrutiraju radnike za rad u kućanstvima. Države članice moraju propisati zakonski okvir postupaka i mehanizama za istraživanje navoda pritužbi o zloupotrebama i navode o prijevarnim postupanjima privatnih agencija za zapošljavanje u odnosu na radnike u kućanstvima (čl.15). Države članice trebale bi, u suradnji s drugim državama članicama, usvojiti potrebne mjere kako bi osigurale odgovarajuću zaštitu radnika i spriječile zloupotrebu radnika u kućanskim poslovima koji su regrutirani ili upućeni na teritorije države članice od strane privatnih agencija za zapošljavanje, uz reguliranje posebnih obveza agencija i poslodavaca prema radniku, a trebale bi propisati i kaznene odredbe koje obuhvaćaju i zabranu rada privatnih agencija koje iskorištavaju radnike. *Konvencija* određuje da se naknade privatnih agencija za zapošljavanje ne bi smjele naplaćivati iz plaće radnika u kućanstvima, već od poslodavca.[693] Države članice trebale bi razmotriti zaključivanje bilateralnih, regionalnih ili multilateralnih ugovora koji bi sprečavali međunarodnu zloupotrebu radnika u kućanskim poslovima. U članku 16. *Konvencija* radnicima u kućanskim poslovima jamči pristup pravosuđu pod istim uvjetima koji su primjenjivi na druge radnike. Svaka država članica mora osigurati učinkovit i dostupan mehanizam pritužbi na moguća

[692] Paragraf se ne primjenjuje na radnike koji uživaju slobodu kretanja u svrhu zaposlenja propisanim bilateralnim, regionalnim i multilateralnim ugovorima ili unutar EU-a.

[693] U skladu s odredbama *Konvencije o privatnim agencijama za zapošljavanje*, dostupna na http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C181 (pristupljeno 5. 6 .2012).

kršenja prava, a od velike su važnosti i aktivnosti inspekcije rada koja uglavnom nema pristup privatnim kućanstvima, čime joj je posao otkrivanja zloupotreba znatno otežan. Stoga je *Konvencija* uključila i obvezu država članica na određenje preduvjeta za pristup privatnim kućanstvima radnim inspektorima koji ne bi narušavao pravo na nepovredivost doma i pravo na privatnost (čl.17). *Konvencija* ima tek jednu državu potpisnicu (Urugvaj je ratificirao *Konvenciju* 14. lipnja 2012. godine), a usvajanje je *Konvencije* od strane država članica Unije neizvjesno. Ostaje nada da ta *Konvencija* neće doživjeti sudbinu *MKZPRM-a* i da neće ostati samo *"lista želja"* prava koja bi radnici u kućanskim poslovima trebali uživati. Na razini EU-a nije donesen nijedan pravni akt koji bi harmonizirao pravnu zaštitu radnika u kućanskim poslovima, već države članice svojim nacionalnim zakonima reguliraju uvjete rada radnika u kućanskim poslovima, što stupanj njihove pravne zaštite čini vrlo neujednačenim, posebice u pogledu dvaju temeljnih radnih prava na kojima ćemo se zbog njihove važnosti za radnike migrante zadržati u dijelu koji slijedi – prava na zakonom određeno radno vrijeme i prava na poštenu plaću.

5.4. RADNOPRAVNI PROBLEMI MIGRANATA ZAPOSLENIH U KUĆANSTVIMA

5.4.1. Pravo na zakonom propisano radno vrijeme

„Nedostatak pravnih standarda čini radne uvjete radnika u kućanstvima ovisnima o dobroj volji članova kućanstva u kojem rade.“[694]

MOR iznosi podatke u kojima se jasno očituje razlika između broja radnih sati radnika u kućanskim poslovima od drugih radnika, a gotovo polovica svih radnika u kućanskim poslovima obavljalo je svoj posao bez ikakvog ograničenja radnog vremena, bez ograničenja noćnog rada i uz kraće periode tjednog odmora. Istraživanje koje je proveo MOR 2009. godine pokazalo je da za radnike u kućanskim poslovima i radnike migrante postoje značajna odstupanja od standardnog tjednog radnog vremena. Radnici su u kućanskim poslovima u 35 od 71 države (koliko je sudjelovalo u istraživanju) radili dulje od drugih radnika, dok je 45% država odredilo ista ograničenja u pogledu radnog vremena za sve radnike. Mali postotak država odredio je blaža ograničenja ili nije odredio nikakva ograničenja za radnike u kućanskim poslovima, a četrdesetsatno radno vrijeme utvrđeno je u samo 20% zemalja, 15% zemalja imalo je ograničenje između 41 i 47 sati, četiri zemlje 48 sati, a pet zemalja čak preko 48 sati tjedno. U istraživanju MOR-a provedenom u Nepalu, od 378 djece radnika u kućanstvima 374 je izjavilo da su radili 12 ili više sati dnevno. Isto istraživanje prikupilo je podatke o kuharima, vozačima, osobnim čuvarima i domaćicama u Kuvajtu, koji su u prosjeku radili od 78 do 100 sati tjedno.[695]

---

[694] *Research Report on Migrant Domestic Workers in the Netherlands*, CFMW prosinac, 2005., citirano prema Galotti, M., *Gender dimension of domestic work*, ILO, International Migration Papers No 96, 2009., str. 37.

[695] *Helping Hands or Shackled Lies, Understanding Child Domestic Labour and Responding to it*, ILO, Geneva, 2004., citirano prema *The Domestic Workers Convention*, Human Rights Watch Report, str. 13. i *Working hours in domestic work: Domestic Work Policy Brief 2,* ILO, Geneva, 2011, str. 4.

Statistički podaci (Prilozi 4.5 - 4.8.) MOR-a pokazuju da se u razvijenim državama svijeta, a *inter alia* i u državama EU-a, broj prosječnih tjednih radnih sati radnika u kućanskim poslovima od 2002. do 2007. godine uglavnom povećavao, s iznimkom Francuske u kojoj je broj radnih sati za tu kategoriju radnika pao s 37,5 na 36,8 tjednih sati i Norveške (države nečlanice Unije) gdje je broj tjednih radnih sati pao s 24,3 2002. na 14 sati 2007. godine. Najveći porast broja tjednih radnih sati među državama članicama EU-a zabilježen je u Irskoj, u kojoj su radnici u kućanskim poslovima s tjednih 24,8 sati 2002. godine pet godina kasnije radili prosječno 30,9 sati. Potrebno je naglasiti vrlo značajnu razliku u broju prosječnih radnih sati radnika u kućanskim poslovima u europskim državama u odnosu na azijske i afričke države u kojima su radnici u kućanstvima, primjerice 2002. godine na Filipinima, radili čak 55,2 sata tjedno, a u Namibiji 2007. godine 62 sata tjedno.[696]

Ograničenja radnog vremena i osiguranje potrebnih perioda odmora neophodni su za očuvanje zdravlja i sigurnosti radnika, a neograničeno radno vrijeme najčešće rezultira i psihološkim i fizičkim posljedicama. Istraživanja su pokazala postojanje uzročno-posljedične veze između radnog vremena duljeg od 48 sati tjedno i kroničnog umora, povećanja mogućnosti ozljeđivanja na radu, zdravstvenih posljedica kao i posljedica po sigurnost na poslu, smanjene kvalitete obavljenog posla itd.[697]

Glavni je argument poslodavaca u nepoštivanju međunarodnih normi o duljini prihvaćenog radnog vremena da se zadaci radnika u kućanskim poslovima ne razlikuju od standardnih zadataka izvan kućanstava zbog potreba članova kućanstva koje se ne mogu uvijek predvidjeti,[698] unatoč jasnom međunarodnom normativnom okviru MOR-a koji je 1919. godine donio *Konvenciju br. 1 o radnom vremenu* kojom je ograničio radno vrijeme na četrdesetosmosatni radni tjedan koji se 1935. godine smanjio na četrdesetsatni (*Konvencijom br. 47 o smanjenju tjednog radnog vremena na četrdesetsatni radni tjedan*), što je i danas

[696] Ibid. str. 3.
[697] Ibid. str. 4.-5.
[698] Izvještaj *Human Rights Watcha* navodi kako radnici u kućanstvima rutinski obavljaju zadatke koji podrazumjevaju mogućnost ozljede ili dugoročnih zdravstvenih problema, što nerijetko uključuje i produljenu izloženost toksičnim kemikalijama za čišćenje, rad s oštrim predmetima, teško podizanje predmeta i namještaja i sl. MOR-ovo istraživanje u Hondurasu otkrilo je da je jedna od četiri žene u poslovima u kućanstvima bila ozbiljno ispečena, jedna od pet bila je porezana oštrim predmetom, a jedna od deset pretrpjela je ozbiljne kontuzije uzorkovane udarcima. *The Domestic Workers Convention*, Human Rights Watch, op. cit. (695), str. 9. i str. 17.

mahom prihvaćen standard radnog vremena.[699] Članak 24. *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima* priznaje „*pravo svake osobe na odmor i slobodno vrijeme, uključujući razumno ograničenje radnog vremena i periodične plaćene godišnje odmore*". *Međunarodna povelja o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* propisuje „*pravo na odmor, slobodno vrijeme i razumna ograničenja radnog vremena i periodične plaćene godišnje odmore kao i plaćene državne praznike".*[700] *Europska socijalna povelja* u čl. 2. propisuje obvezu država članica na određenje *„razumnog dnevnog i tjednog radnog vremena, plaćenih državnih praznika i najmanje dva tjedna plaćenog godišnjeg odmora te dodatno plaćeni odmor ili skraćeno radno vrijeme za radnike koji rade u posebno opasnim ili nezdravim radnim okruženjima te tjedni odmor koji bi, onoliko koliko je to moguće, bio usklađen sa slobodnim danom priznatim običajima ili tradicijom države ili regije zaposlenja".* MOR-ova *Konvencija o dostojanstvenom radu za radnike u kućanstvima* radnicima u kućanstvima zajamčila je jednake uvjete rada kakve imaju i drugi radnici, s obzirom na uobičajeno radno vrijeme, naknadu za prekovremeni rad, periode dnevnog i tjednog odmora, plaćeni godišnji odmor u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, uredbama ili kolektivnim ugovorima, s naglaskom da tjedni odmor ne bi smio biti kraći od 24 konsekutivna sata. Radnici koji se odluče prihvatiti smještaj u kućanstvu u kojem rade, nisu obvezni boraviti u kućanstvu ili s članovima kućanstva tijekom perioda tjednih i dnevnih odmora ili tijekom svog godišnjeg odmora (čl.9. st. b), što je u skladu s odredbom MOR-ove *Preporuke br. 115 o smještaju za radnike* iz 1961. godine da „*nije poželjno da poslodavci osiguravaju smještaj za svoje radnike, osim kada je to zaista neizbježno i kada je priroda posla takva da radnik mora biti na raspolaganju svom poslodavcu*". Većina poslodavaca radnika u kućanskim poslovima preferira da radnici i stanuju u kućanstvima u kojima rade jer su tako „*u potpunosti sposobni posvetiti se potrebama obitelji".*[701] Poslodavci koji imaju potrebe za osobljem koje bi obavljalo kućanske

---

[699] Dostupne na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001 i http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C047 (pristupljeno 5.6.2012).

[700] *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, usvojena 16. prosinca 1966. godine, stupila na snagu 3. siječnja 1976. godine, čl. 7. st. d. Dostupna na http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm (pristupljeno 6.6.2012. godine).

[701] Španjolsko je istraživanje pokazalo da brojni poslodavci smatraju da bi im radnici u kućanskim poslovima koji stanuju s njima trebali neprekidno biti na raspolaganju. E. G. Rodriguez, *The Hidden Side of the New Economy – on Transnational Migration, Domestic Work, and Unprecedented Intimacy*, u Frontiers, Vol. 28, Number 3, 2007., citirano prema *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 46. U Francuskoj kolektivni ugovor određuje da ukoliko radnik želi živjeti u domu poslodavca, trošak tog smještaja ne smije se odbijati od neto plaće. Inače smještaj se može smatrati oblikom plaćanja u naturi (u skladu s minimalnim iznosom koji je utvrdio *Odbor* koji pregovara sektorske plaće) i uz uvjet određivanja većeg iznosa kad god je to moguće. *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 44.-45.

poslove preferiraju radnike migrante jer oni uglavnom prihvaćaju obvezu stanovanja s poslodavcima, što ih stavlja u bolju poziciju od domaćih radnika zbog *"fleksibilnosti"* koja zapravo prikriva neograničeno radno vrijeme i neprekidnu raspoloživost.[702] Radnici koji stanuju kod poslodavaca nemaju granicu između slobodnog vremena i radnog vremena, kao ni između profesionalnog i privatnog odnosa, tako da provedena istraživanja pokazuju da vrlo često poslodavci doživljavaju svoje zaposlenike kao dio svoje obitelji što, nažalost, dovodi radnike u nepovoljnu situaciju jer nemaju slobodu korištenja slobodnog vremena te se smatra da bi trebali biti na raspolaganju obiteljima s kojima žive 24 sata dnevno, a čak i tijekom dana za odmor radnici u kućanstvima trebali bi biti na raspolaganju članovima kućanstva zbog njihovih eventualnih potreba.[703] Nedefinirano i neevidentirano radno vrijeme podrazumjevaju da radnik ne ostvaruje pravo na osnovne povlastice kao što je, primjerice, plaćeni prekovremeni rad, plaćeni odmor ili socijalni i mirovinski doprinosi.[704] S ciljem što kvalitetnije pravne zaštite, pojedine su europske države zakonski odredile maksimalan broj radnih sati za radnike u kućanstvima,[705] dok su druge dopustile odstupanje od određenog

[702] Istraživanje MOR-a otkrilo je i da većina država propisuje iste uvjete noćnog rada za radnike u kućanskim poslovima kao što je to propisano za druge radnike, a 83% država ne određuje nikakvo specifično ograničenje (što otvara prostor za moguće zloupotrebe), dok ostale zemlje određuju ograničenje od 8 sati noćnog rada. Konačno, 60% država koje su sudjelovale u istraživanju, određuje tjedne periode odmora za radnike u kućanstvima[702] (36% država odredilo je jedan dan, dok je 14% država odredilo period odmora u trajanju od 1,5 dana, a 8% država dvodnevni period odmora). *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 49. - 51.

[703] Za *stand-by* aranžmane vrlo je rijetko isplaćena financijska nadoknada, ali nekoliko zemalja, kao što su Finska, Francuska i Južnoafička Republika, imaju određeni iznos koji se plaća za stanje pripravnosti radnika u kućanstvu. Francuski kolektivni ugovor određuje da su radnici od kojih se traži da budu u blizini bolesne osobe tijekom noći, kako bi mogli pomoći toj osobi, u posebnoj kategoriji i njihovo radno vrijeme mora biti ograničeno budući da taj posao nije kompatibilan s poslom koji ima puno radno vrijeme samo tijekom dana. Kolektivni ugovori uključuju i obavezno slobodno vrijeme, ali ako se od radnika traži da poduzima određene aktivnosti vezane za starije osobe, invalidne osobe ili djecu, prekovremeni je rad plaćen 2/3 uobičajenog iznosa plaće, dok radnici koje se poziva tijekom noći imaju pravo na naknadu ne manju od 1/6 standardne plaće za broj sati koje su zapravo radili. Ako se od njih traži intervencija nekoliko puta tijekom noći, svi se sati mogu smatrati pripravnošću i plaća ih se 2/3 uobičajene plaće. U Francuskoj je općenito radni odnos radnika u kućanstvima među najdetaljnije uređenima u svijetu, s prvenstvenim ciljem sprečavanja mogućih zloupotreba. Neregulirani radnopravni standardi uglavnom rezultiraju time da poslovi koje obavljaju radnici u kućanskim poslovima postaju vremenski neograničeni, s neograničenim zadacima i vrlo malo prilika za odmor. *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 47.

[704] *Working hours in domestic work: Domestic Work Policy Brief 2,* ILO, op. cit. (695), str.5.

[705] Primjerice u Francuskoj prema kolektivnom ugovoru o radnicima u kućanskim poslovima uobičajeno je radno vrijeme radnika 40 sati tjedno ukoliko rade u punom radnom vremenu, dok je u Portugalu ukupni radni tjedan radnika u kućanskim poslovima određen na 44 sata tjedno i omogućava usklađenje s ograničenjem koje se mora postići s prosjekom koji se računa kroz različite tjedne. *Working hours in domestic work: Domestic Work Policy Brief 2,* ILO, op. cit. (695), str. 8.

radnog vremena, ali najčešće uz uvjet da je to odstupanje određeno ugovorom između stranaka u predmetnom radnom odnosu, uz jasno ograničenje prekovremenog rada.[706]

Daljnji je razlog poželjnosti zapošljavanja radnika migranata u kućanskim poslovima činjenica da radnik migrant ne izostaje s posla zbog obiteljskih obveza za razliku od radnika državljanina.[707] Osim toga, zajednički život s poslodavcem predstavlja prepreku osnivanju vlastite obitelji radnika migranta ili spajanju obitelji u zemlji zaposlenja, čime se izravno ugrožava međunarodno priznato pravo na zasnivanje obitelji.[708] Potrebno je naglasiti i da velik broj razvijenih država ne priznaje pravo na spajanje obitelji radnicima migrantima, a ako se radnik zaposli prije negoli je zasnovao vlastitu obitelj, odricanje od vlastite obitelji zbog obavljanja posla u kućanstvima najčešće podrazumijeva da radnici nemaju ni supružnika ni djecu koja bi ih mogla financijski uzdržavati kada dostignu dob za mirovinu, što je posebno problematično kada države porijekla radnika nemaju državne sustave socijalnog i

---

[706] U Austriji *Zakon o radnicima u kućanskim poslovima* određuje da, ukoliko je to pismeno dogovoreno i samo za određene vrste rada u kućanstvima (primjerice rad s djecom do 3 godine ili kada je poslodavac ili neki član kućanstva osoba s tjelesnim invaliditetom te zahtijevaju konstantnu skrb), broj prekovremenih sati u periodu od dva konsekutivna tjedna ne smije biti veći od osamnaest sati. Ukoliko poslodavac nije osigurao kompenzaciju u obliku slobodnih dana unutar naredna dva tjedna, mora isplatiti prekovremeni rad plus dodatak za minimalno plaćen rad po satu. U Irskoj *Zakonik o postupanju u svrhu zaštite osoba zaposlenih u domovima drugih osoba* („*Code of Practice for Protecting Persons Employed in other Peoples Home")* osigurava da radnici u kućanstvima imaju iste periode odmora kao i drugi radnici, dok u Austriji prema gore spomenutom Zakonu minimalni dnevni odmor za osobe koje stanuju u kućanstvu mora iznositi deset sati, a za osobe koje stanuju izvan kućanstva trinaest sati, ali u oba slučaja periodi odmora trebaju uključiti period od 21 sata navečer do 6 sati ujutro. Finski *Zakon o zapošljavanju radnika* u kućanstvima („*Act on the Employment of House Workers (251/1977*)) određuje da se samo u hitnim slučajevima može iznimno dopustiti prekovremeni rad, u slučaju neke nesreće, iznenadne bolesti ili nekog drugog nepredvidivog događaja u kojem je netko od članova kućanstva u situaciji koja je rizična za život, zdravlje ili imovinu te se od radnika može tražiti prekovremeni rad i takav rad ne može prelaziti dvadeset sati tijekom perioda koji ne prelazi dva tjedna. S*tand-by* rad trebao bi biti financijski nadoknađen, i to najmanje prema omjeru da bi jedan sat *stand-by* aranžmana trebao biti plaćen kao polovica uobičajenog radnog sata. Francuski kolektivni ugovor određuje da radnici u kućanstvima, koji su odgovorni za brigu o djeci, starijim osobama ili osobama s invaliditetom, moraju biti na raspolaganju i spremni za rad kada to zatreba. Broj sati koji su u *stand-by* ili *on-call* aranžmanu moraju biti određeni ugovorom i moraju biti plaćeni prema utvrđenom iznosu koji je ekvivalentan iznosu od 2/3 normalnog radnog sata. Prema kolektivnom ugovoru prekovremeni rad ne može biti dulji od deset sati tjedno i u prosjeku mora biti osam sati tjedno u bilo kojem konsekutivnom dvanaestotjednom periodu. Naknada se može isplatiti u novčanom obliku ili se takav rad može kompenzirati slobodnim danima, s time da se naknada isplaćuje s dodatkom od 25% za prvih osam sati prekovremenog rada i 50% dodatka na prekovremeni rad koji je dulji od osam sati. *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 47., *Working hours in domestic work: Domestic Work Policy Brief 2,* ILO, op. cit. (695), str. 9. i Galotti, M., *Gender dimension of domestic work*, op. cit. (704), str. 21.

[707] Izolacija koja je karakteristična za radnike u kućanskim poslovima proizlazi iz činjenice da zbog rada u privatnim kućanstvima radnici nemaju socijalnu podršku kolega niti ikakvu socijalnu interakciju, već imaju iznimno neuobičajen i vrlo specifičan odnos sa svojim poslodavcem između sfere obiteljskog i poslovnog odnosa te su stoga u prilici postati *'dio obitelji'* na jedan posve drukčiji način na koji to državljani koji rade u poslovima u kućanstvima ne mogu. Anderson, B., *Migrant Domestic Workers in the European Union*, op. cit. (683), str. 152.

[708] Ibid.

mirovinskog osiguranja. Budući da su radnici migranti rijetko socijalno i mirovinski osigurani, a najčešće šalju ušteđevinu članovima obitelji, ukoliko se ta zarada pravilno ne investira, radnici migranti mogu se zateći u prilično nezavidnoj financijskoj situaciji.

Radnici koji žive u kućanstvima u kojima rade imaju učestalu i ograničenu slobodu kretanja i mobilnosti, što je posebno zabrinjavajuće u onim slučajevima u kojima im poslodavci oduzmu putne isprave. Sustav sponzorstva po kojem su poslodavci financijski odgovorni ako radnici migranti u kućanskim poslovima pobjegnu, ima vrlo negativne posljedice po radnike jer su općepoznati i brojni slučajevi u kojima poslodavci upravo oduzimanjem putnih isprava kroz „*pokušaj sprečavanja bijega*“ zapravo radnicima onemogućavaju temeljno kretanje i napuštanje posla na kojem im se krše radna i ljudska prava te ih stavljaju u ropski odnos u kojem su praktički zatočeni u kući u kojoj rade. Stoga je usvajanje odredbe koja propisuje pravo radnika da zadrže svoje putne i identifikacijske isprave u *Konvenciji o dostojanstvenom radu za radnike u kućanskim poslovima* od iznimne važnosti za radnike migrante (čl. 9.) jer bi upravo primjena te odredbe mogla onemogućiti različite oblike zlostavljanja koji učestalo dovode do smrtnih posljedica.[709] Organizacija je *Human Rights Watch* kroz istraživanja i intervjue s radnicima migrantima u kućanskim poslovima 2011. godine dokumentirala velik broj različitih vrsta zlostavljanja koja su uključivala verbalna zlostavljanja od strane poslodavaca i članova poslodavčeve obitelji do fizičkog nasilja koje je uključivalo šamaranje, ozbiljno premlaćivanje cipelama, pojasevima, palicama, električnim kabelima ili kućanskim pomagalima, udaranje glavom o zid, spaljivanje kože peglom ili kemikalijama, a u najekstremnijim slučajevima fizičko zlostavljanje koje rezultiralo je paralizom,

[709] Više o britanskim slučajevima zloupotrebe radnih i ljudskih prava radnika u kućanstvima vidjeti u Khaleeli, H., *How domestic workers become slaves*, The Guardian, dostupnom na http://www.guardian.co.uk/lifeandstyle/2010/aug/06/domestic-workers-slaves (pristupljeno 7.6.2012).

osljepljivanjem i, u najtežim slučajevima, smrću.[710] Druga istraživanja došla su do frapantnih otkrića o iživljavanjima poslodavaca nad radnicima u kućanstvima koje su prisiljavali na, primjerice, čišćenje podova četkicom za zube tri puta dnevno, stajanje u istom položaju satima uz ulazna vrata itd.[711] Seksualno uznemiravanje i zlostavljanje radnika migranata koji stanuju sa svojim poslodavcima vrlo je učestalo, a posebno među onima koji su u nereguliranom statusu jer oni zbog straha od deportacije zlostavljanja ni ne prijavljuju policiji. HRW je zaključio da izolacija i nedostatak privatnosti dovode radnike u kućanskim poslovima u povećan rizik od seksualnog iskorištavanja i silovanja.[712] Radnice koje se odluče na policijsku prijavu poslodavca zlostavljača najčešće gube posao, a time i boravišnu

[710] Primjerice autopsija indonezijske radnice u kućanskim poslovima premlaćene do smrti u Singapuru utvrdila je da preko 200 tjelesnih povreda nastaje udaranjem, šamaranjem, spaljivanjem i sličnim torturama. HRW je dokumentirao da je u Saudijskoj Arabiji, Kuvajtu i Maleziji u svakom trenutku između 100 i 600 žena žrtava nasilja od strane poslodavaca u skloništima šrilankanske i indonezijske ambasade. Pozornost javnosti i svjetskih medija kontinuirano privlače slučajevi najstrašnijih fizičkih ozljeđivanja, sakaćenja i zlostavljanja te sve veći broj sumnjivih samoubojstava radnica migrantica od kojih je najdramatičnija situacija u Libanonu u kojem je samo tijekom 2009. godine po jedna migrantica tjedno umirala u pokušaju bijega skakanjem kroz prozor, a za što organizacije za zaštitu ljudskih prava tvrde da je velik broj tih suicida neistražen i ostaje sumnja o mogućim ubojstvima. Ta situacija prisilila je pojedine azijske i afričke države na zabranu zapošljavanja u državama Bliskog istoka i Golfskog zaljeva u kojima radnicima u kućanstvima nije zajamčen minimum poštivanja ljudskih i radnih prava. Istraživanja pokazuju da preko tri milijuna radnica u kućanstvima u zemljama Bliskog istoka živi i radi u uvjetima koji su gotovo jednaki ropstvu. Vidi više u *Izvještaju Generalnog sekretara o nasilju nad ženama koje su radnice migrantice, Ekonomskog i socijalnog Vijeća UN-a, E/CN.4/1998/74/Add.1* od 15. siječnja 1998. godine (aneks koji su pripremile nevladine organizacije *Human Rights Advocates* i *World Young Women's Christian Association*).

[711] Anderson, B., *Migrant domestic workers*, op. cit. (683), str. 155.

[712] *The Domestic Workers Convention*, Human Rights Watch, op. cit. (695), str.9.

Više o zlostavljanjima koja trpe radnici u kućanskim poslovima vidjeti na web-stranici http://www.antislavery.org/english/campaigns/home_alone/about_domestic_work_and_slavery.aspx, te u izvještajima britanske organizacije za zaštitu prava randika u kućanstvima *Kalayaan* na http://www.kalayaan.org.uk/ i u tematskim izvještajima međunarodne organizacije *Human Rights Watch* na http://www.hrw.org/reports/2011/10/31/they-deceived-us-every-step (o zloupotrebama kambodžanskih radnika u kućanstvima u Maleziji), http://www.hrw.org/reports/2011/09/27/domestic-plight-0 (o zloupotrebi radnika u kućanskim poslovima u Jordanu), http://www.hrw.org/reports/2010/10/06/walls-every-turn-0 (o zloupotrebi radnika u kućanskim poslovima kroz sustav sponzorstva u Kuvajtu), http://www.hrw.org/reports/2010/09/16/without-protection-0 (o zloupotrebama radnika u kućanskim poslovima u Libanonu), http://www.hrw.org/reports/2010/04/28/slow-reform-0 (o zaštiti radnika u kućanstvima u Aziji i na Bliskom istoku), http://www.hrw.org/reports/2009/02/10/workers-shadows (o zloupotrebi djece radnika u kućanstvima u Indoneziji), http://www.hrw.org/reports/2008/07/07/if-i-am-not-human-0 (o zloupotrebama azijskih radnika u kućanskim poslovima u Saudijskoj Arabiji), http://www.hrw.org/reports/2007/11/13/exported-and-exposed-1 (o zloupotrebama šrilankanskih radnika u kućanskim poslovima u Saudijskoj Arabiji, Kuvajtu, Libanonu i Ujedinjenim Arapskim Emiratima), http://www.hrw.org/reports/2007/01/11/globalization-comes-home (o zaštiti prava radnika u kućanskim poslovima) itd. Opisane primjere zlostavljanja radnica migrantica koje rade u kućanskim poslovima moguće je naći na web-stranicama: http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/03/201132152843118869.html; http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7495660.stm;http://www.hrw.org/news/2011/10/31/cambodia-malaysia-domestic-workers-face-abuse. (svim web-stranicama pristupljeno: 2. 7. 2012.).

dozvolu,[713] unatoč već spomenutoj odredbi MOR-ove *Konvencije br. 143 o radnicima migrantima* o nužnosti zadržavanja boravišnog statusa u slučaju gubitka posla. U istraživanju provedenom 1995. godine o zaštiti protiv neopravdanog otkaza odbor stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka MOR-a ponovio je da gubitak pravnog statusa u državi boravka predstavlja ograničenje prava na slobodu prekida radnog odnosa (uz obvezu poštivanja zakonske obveze otkaznog roka) kao jedne od temeljnih jamstava slobode rada zaštićene *Konvencijom protiv prisilnog rada br. 29* i *Konvencijom o ukidanju prisilnog rada br. 105*.[714]

[713] Radnice su u tim slučajevima bile okrivljavanje za zloupotrebu položaja, a u zemljama kao što su Saudijska Arabija i Kuvajt radnicama u kućanskim poslovima obično se prijeti kaznenim progonom i optužbama za kazneno djelo nevjerstva ili kazneno djelo fornikacije ukoliko prijave seksualno nasilje. Ibid. (*The Domestic Workers Convention*, Human Rights Watch, op. cit. (695), str. 9.)
[714] *Decent work for domestic workers*, ILO, op. cit. (668), str. 67.

5.4.2. Prava radnika u kućanskim poslovima u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava

Jedan je od najvažnijih predmeta ESLJP -a koji je uvelike odredio diskurs zaštite radnih i drugih ljudskih prava radnika (migranata) u kućanskim poslovima i postavio normativnu granicu gdje rad prelazi u sluganstvo (eng. *servitude*) predmet *Siliadin v. France*[715] u kojem je petnaestogodišnja djevojčica iz Toga doputovala u Francusku temeljem turističke vize i započela rad u kućanstvu francuske obitelji koja joj je obećala reguliranje statusa u Francuskoj, a djevojčica je prihvatila da će svojim radom otplatiti putne troškove. Međutim djevojčica je zapravo postala neplaćena posluga kojoj je oduzeta putovnica, da bi potom bila *„posuđena“* drugoj obitelji koja je očekivala četvrto dijete i trebala pomoć u čuvanju djece i poslovima u kućanstvu. Poslovi kod druge obitelji sastojali su se od rada koji je započinjao u 7,30 sati ujutro i uključivao kompletnu brigu oko djece i obavljanje svih kućanskih poslova, ali i čišćenje ureda svog poslodavca, a u večernjim satima tužiteljica je kuhala za članove obitelji, brinula se za stariju djecu, prala odjeću i radila do 22,30 sati svakog dana, sedam dana tjedno, bez dana odmora, uz dopuštenje povremenog prisustvovanja nedjeljnoj misi. Tužiteljica je spavala na madracu na podu dječje sobe i bila zadužena za brigu oko bebe, a koja je uključivala i cjelonoćnu brigu ukoliko bi se beba budila. U postupku pred ESLJP-om dokazano je da tužiteljica tijekom tri godine rada nikad nije primila plaću, osim simbolične novčane nagrade poslodavčine majke. Tuženici su u obrani tvrdili da su odvajali novac na poseban račun i namjeravali ga dati tužiteljici kad bude odlazila od njih kako bi mogla sebi zasnovati dom, ali je Sud te tvrdnje odbacio jer je račun glasio na ime poslodavca što nije upućivalo na namjeru izdvajanja novca za tužiteljicu. Nakon policijske prijave i privođenja njezinih poslodavaca, francuski je sud utvrdio da su poslodavci prekršili odredbe Kaznenog zakona koje zabranjuju iskorištavanje nemoćne osobe korištenjem usluga bez plaćanja tih usluga ili plaćanja koje je očigledno neproporcionalno količini obavljenog posla budući da je

[715] *Case Siliadin v. France,* 26/10/2005, *Application no. 73316/01,* dostupan na: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=cyqRQXZbj2lmTTjLQJnLhJQszKv92Xx4zx8Sqf5FZHWnsm8yN4jK!134714294?nodeId=0236dd77-487c-4cdc-9041-b9f8d21d9827&fileName=Siliadin_v_France_en.pdf (pristupljeno 2.7. 2012.).

djevojčica živjela nekoliko godina u njihovoj kući, nije bila član obitelji, niti se mogla smatrati stranom dadiljom (tzv. *au pair*) koja bi u tom statusu morala biti registrirana i kojoj bi se moralo omogućiti učenje jezika, već je po cijele dane obavljala kućanske poslove, nije pohađala školu niti ikakvo stručno usavršavanje. Prvostupanjski je sud osudio poslodavce na 12 mjeseci zatvorske kazne i kaznu od 100 000 FRF-a, uz odštetu tužiteljici u iznosu od 100 000 FRF-a (ekvivalent 15 245 eura) koja je trebala predstavljati naknadu neisplaćenih plaća. Nacionalni je sud smatrao da unatoč nedostatku privatnosti, uvjeti rada i stanovanja nisu prekršili tužiteljičino ljudsko dostojanstvo, uz objašnjenje da *„uvjeti stanovanja koji krše ljudsko dostojanstvo uključuju nehigijensku, negrijanu sobu s nemogućnošću održavanja osobne higijene ili prostorije koje su ispod prihvatljive razine i čine zanimanje opasnim“*. U žalbenom postupku Žalbeni sud oslobodio je poslodavce optužbi za kršenje Kaznenog zakona, dok je pariški Radni sud po zasebnoj tužbi dodijelio tužiteljici 31 238 eura naknade za neisplaćene plaće te 1647 eura naknade za nepoštivanje otkaznog roka i 164 eura naknade za godišnji odmor. Zanimljivo je istaknuti da u trenutku kada se predmetni postupak provodio, Francuska nije u svom zakonodavstvu kriminalizirala kaznena djela sluganstva, ropstva, prisilnog ili iznuđenog rada što nije bilo u skladu s odredbom čl. 4. *EKZLJP-a*. Tužiteljica je podnijela tužbu ESLJP-u koji je zauzeo stav da je rad tužiteljice predstavljao oblik modernog sluganstva (prema kriterijima koja su tijela UN-a i Vijeća Europe utvrdili)[716] i da su uvjeti pod kojima je radila (uz maloljetnu dob, oduzetu putovnicu, nereguliran boravišni status, ograničenu slobodu kretanja itd.) ispunili kriterije *„prisilnog rada“* u značenju čl. 4. *EKZLJP-a* jer svakodnevni petnaestosatni rad tijekom cijelog tjedna koje izvodi dijete ispunjava uvjete iznuđenog rada. ESLJP je zaključio da, iako je tužiteljica bila lišena svoje osobne autonomije, ipak nije bila u ropskom odnosu koji bi podrazumijevao da su njezini poslodavci uživali pravo pravnog vlasništva koje bi svelo njezin status na *„objekt“*. Međutim ESLJP je smatrao da je tužiteljičina situacija zadovoljila kriterije sluganskog odnosa koji je zabranjen kao „*posebno ozbiljan oblik negiranja slobode*“ koji uključuje, „*uz obvezu obavljanja određenih dužnosti za druge...“*, i obvezu *„sluge“* na stanovanje u kućanstvu druge osobe kao i nemogućnost promjene situacije u kojoj se nalazi.[717] ESLJP je, tumačeći

[716] Koje je podrazumijevalo iskorištavajuću situaciju, ali ne do razine da bi se žrtvu smatralo osobom u ropskom odnosu koja je u vlasništvu druge osobe. Ipak, sudska praksa ESLJP-a utvrdila je kriterije prema kojima osobama u sluganskom odnosu „*negiranje individualnih sloboda nije ograničeno na obvezan rad, već se proširuje na njezine ili njegove životne uvjete bez potencijala za poboljšanje*“.

[717] Sud je u presudi uputio na predmet *Van Droogenbroeck v. Belgium*, no. 7906/77, *Commission decision of 5 July 1979*, DR 17, p. 59. i *Commission's report of 9 July 1980*, Series B no. 44, p. 30, §§ 78-80.

odredbe *EKZLJP-a*, u svojoj prijašnjoj sudskoj praksi utvrdio da „*sluganstvo označava obvezu pružanja usluge koja je nametnuta upotrebom prisile i mora se povezati s konceptom* „ropstva“ *koji je opisan u ESLJP presudi Seguin v. France".*[718] Budući da je presuda Siliadin označila priznanje iskorištavanja radnika u kućanskim poslovima i odredila da će ESLJP u svim sličnim predmetima presuđivati u skladu s tom presudom, taj je slučaj poslao vrlo snažnu poruku državama članicama *EKZLJP-a* (a tako i članicama EU-a) o potrebi donošenja nacionalnih zakonodavnih odredbi koje bi regulirale radna prava radnika u kućanskim poslovima s posebnim naglaskom na poštivanje prava na plaću i radno vrijeme radnika u kućanskim poslovima i onemogućile zloupotrebu kakva se dogodila u predmetu Siliadin. Osim toga, ta je presuda od iznimne važnosti za sve radnike migrante u nereguliranom statusu jer je ESLJP ustanovio presedan prema kojem je jasno dao prednost zaštiti temeljnih ljudskih prava nad imigracijskim statusom i poslao nedvojbenu poruku državama članicama da moraju zaštiti ljudska i radna prava migranata, neovisno o njihovu pravnom statusu u državi i neovisno o tome jesu li radnici migranti prekršili odredbe imigracijskog zakona. Koliko god da je ESLJP u svom dosadašnjem radu nastojao ostati izvan domene migracijskog prava država članica kako ne bi zadirao u njihov suverenitet, ipak je presudom *Siliadin v. France* uspio na posredan način postaviti novi standard zaštite prava radnika migranata prema kojem države članice imaju obvezu pružanja pravne zaštite temeljnih ljudskih prava svim radnicima koji rade i žive na teritoriju država članica *EKZLJP-a*.

[718] No. 42400/98, 7.3. 2000.

5.4.3. Pravo na poštenu plaću

Prema podacima MOR-a plaće radnika u kućanstvima najniže su na tržištu rada i radnici su najčešće neformalno zaposleni. Dostupni podaci sugeriraju da radnici u kućanstvima zarađuju pola prosječne nacionalne plaće, a ponekad i tek 20% prosječne plaće.[719] Glavni su uzroci niskih plaća podcijenjenost rada u kućanstvima, niska razina obrazovanja radnika u kućanskim poslovima, diskriminacija u plaćama (istraživanja pokazuju da su državljani određenih država bolje plaćeni od drugih, bez obzira na njihovo obrazovanje, sposobnosti ili iskustvo)[720] i vrlo niske ili nikakve mogućnosti kolektivnog pregovaranja za takve radnike. Radnici na poslovima u kućanstvima češće su od drugih kategorija radnika migranata žrtve izbjegavanja isplate plaće u novcu i neredovitih isplata plaća. [721]

Razmatranja o kršenjima prava na plaću započet ćemo kratkim prikazom razloga podcijenjenosti rada u kućanskim poslovima. Naime Europska komisija je 2009. godine upozorila na to da je uloga žena u društvu praćena stereotipima o mogućnostima koje žene imaju (na tržištu rada) uz ukorijenjene stereotipe o ulozi žena u društvu, što je kumulativno dovelo do profesionalne rodne segregacije.[722] Budući da su žene kroz povijest besplatno obavljale poslove za koje se danas zapošljavaju radnici u kućanstvima, smatralo se da je to njihova urođena društvena uloga za koju nije potrebno nikakvo formalno obrazovanje i koje kao takvo ni ne treba biti financijski vrednovano, što je potom utjecalo na značajnu podcijenjenost i potplaćenost. Niske plaće u kućanskim poslovima također su povezane s percepcijom da je rad u kućanstvima neproduktivan jer izravno ne proizvodi ekonomsku

[719] *Remuneration in Domestic Work Policy Brief*, ILO, op. cit. (598), str. 1.
[720] U Maleziji filipinski radnici u kućanstvima primaju veće plaće neko indonezijski, dok su u Jordanu filipinski radnici bolje plaćeni od radnika porijeklom iz Šri Lanke ili Etiopije. Esim, S., and Smith, M., *Gender and Migration in Arab States, the Case of Domestic Workers*, op. cit. (688), str.18, citirano prema ibid. i Josiah et al. *Protection of Foreign Domestic Workers in Malaysia, Laws and Policies - Implication and Intervention*, Program Consultation Meeting on the Protection of the Domestic Workers Against the Threat of Forced Labour and Trafficking, Hong Kong, China, citirano prema ibid.
[721] Ibid. str. 2.
[722] Ibid.

korist za društvo ni profit kućanstva.[723] Osim toga, poslodavci smatraju da je *"zaštita"* radnika u nereguliranom boravišnom statusu od mogućnosti otkrivanja nereguliranog statusa i deportacije već dostatna i da njihov rad ne treba dodatno platiti.

U svjetlu tih specifičnih okolnosti radnici u kućanstvima međunarodno su priznata kategorija radnika kojoj je zbog posebne izloženosti uskraćivanja prava na poštenu plaću potrebna pravna zaštita kroz uključivanje u nacionalni sustav zajamčene minimalne plaće. Međunarodna organizacija rada 1970. godine donijela je *Konvenciju o utvrđivanju minimalne plaće br. 131*, i prateću *Preporuku br. 135* čime je utvrdila standarde zaštite radnika koji su radili za iznimno niske plaće i za radnike za koje nije bila propisana minimalna plaća u državi zaposlenja, što ih je stavljalo u položaj u kojem su ih poslodavci iskorištavali i diskrecijski im određivali visinu plaća.[724] *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* određuje pravo svake osobe da radi za *„poštenu i pravičnu plaću koja bi joj osigurala životni standard koji je vrijedan ljudskog dostojanstva“* (čl.23), a slične odredbe ima i *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (čl.7). *Konvencija o dostojanstvenom radu za radnike u kućanskim poslovima* regulira da bi radnici u kućanstvima trebali *„uživati pravo na zakonom propisanu minimalnu plaću koja je određena bez diskriminacije utemeljene na spolu radnika“* (čl.11). Plaća bi se radniku trebala isplaćivati izravno u gotovini u pravilnim intervalima, a najmanje jednom mjesečno (čl. 12). Osim ako nacionalnim zakonima ili kolektivnim ugovorima nije drukčije određeno, plaća se može isplaćivati i putem bankovnih transfera ili bilo kojeg drugog zakonitog načina monetarnog plaćanja, a temeljem prethodnog dogovora između poslodavca i radnika, uz prethodni pristanak radnika (čl. 12). MOR-ova *Konvencija o zaštiti plaća br. 95* iz 1999. godine propisuje da se plaće moraju isplaćivati regularno, dok *Preporuka broj 85* donesena uz *Konvenciju* poziva na isplatu plaća dvaput mjesečno za radnike čije se plaće računaju po satu, danu ili tjednu, a nikako rjeđe od jednom mjesečno za osobe čije su plaće mjesečne ili godišnje. Države koje su osigurale zakonski

[723] Tomei, M., *Decent Work for Domestic Workers, Reflections on Recent Approaches to Tackle Informality,* u Canadian Journal of Women and Law, Forthcoming, citirano prema ibid. MOR je u pokušaju odgovora na te argumente, koji ne idu u prilog radu u kućanstvima, istaknuo ekonomske i društvene vrijednosti koje rad u kućanstvima ima, a prije svega ulogu radnika u kućanstvima u osiguranju održavanja i normalnog funkcioniranja kućanstva, olakšanju svakodnevnog života članovima kućanstva, omogućavanju članovima kućanstva ulazak i ostanak na tržištu rada, stimuliranje potrošnje i shodno tome doprinos ekonomskom rastu kroz stvaranje prihoda i za radnika u kućanskim poslovima i za obitelj. Više vidi u: *Remuneration in Domestic Work*, Domestic Work Policy Brief 1, op. cit. (598) i *Decent Work for Domestic Workers*, ILO, op. cit. (668), str. 1,7, 12. i 13.

[724] Dostupne na http://webfusion.ilo.org/public/applis/appl-displayConv.cfm?conv=C131&hdroff=1&lang=EN i http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R135 (pristupljeno 2.7. 2012.).

okvir za minimalne plaće za radnike u kućanskim poslovima napravile su to na dva načina: prvi je da su ih uključile u općenito primjenjive nacionalne odredbe o minimalnoj plaći, a drugi je da su odredile minimalnu plaću radnika sektora rada u kućanstvima ili drugog sektora kroz podgrupe određenih zanimanja.[725]

Kućanski je rad posebno izložen zloupotrebama vezanim za isplatu poštenih plaća jer su radnici vrlo često neformalno zaposleni, bez specificiranih radnih uvjeta koji se tiču radnog vremena i iznosa plaće te bez pisanog ugovora ili izjave koja se tiče detalja radnog odnosa tako da može biti potpuno nejasno na koliku plaću radnik ima pravo i koji su intervali isplate plaća.[726] Kod neformalnih radnih odnosa postoji presumpcija da radni odnos traje neodređeno vrijeme.[727] Brojne europske države propisale su obvezatno sklapanje formalnih ugovora o radu kako bi zaštitile pravo radnika u kućanskim poslovima na poštenu plaću. Ugovor bi trebao sadržavati uobičajeno radno vrijeme, uvjete prekovremenog rada, iznos plaće koji uključuje i isplate u naturi ukoliko postoje, ugovorene odbitke od plaće i intervale u kojima će se plaća isplaćivati te, primjerice, irski *Zakon o zapošljavanju* propisuje obvezu pismenih uvjeta zaposlenja koji moraju uključivati: radno vrijeme, iznos plaće, listu zadataka, periode godišnjeg odmora, mjesto obavljanja posla, datum početka i dnevne odmore.[728] Slično je u čl. 7. propisala i *Konvencija o dostojanstvenom radu radnika u kućanskim poslovima*.[729]

Brojna istraživanja o radnim uvjetima radnika u kućanstvima utvrdila su kako zloupotrebe prava na isplatu poštene plaće uključuju: zahtjev za prekovremenim radom bez financijske naknade, neredovitu ili potpuno obustavljenu isplatu plaće do repatrijacije radnika

[725] Europske su države u kojima su radnicima u kućanskim poslovima zajamčene minimalne plaće kao i drugim radnicima Belgija, Bugarska, Češka, Estonija, Francuska, Irska, Latvija, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Velika Britanija, dok su sektorskim minimalnim plaćama zaštićeni samo radnici u kućanskim poslovima u Austriji, Njemačkoj i Italiji. *Decent Work for Domestic Workers*, ILO, op. cit. (668), str. 40.
[726] *Remuneration in Domestic Work*, Domestic Work Policy Brief 1, op. cit. (598), str. 6.- 7.
[727] Što nije u skladu s *Direktivom Vijeća od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti zaposlenike o uvjetima koji se mogu primijeniti na ugovorni ili radni odnos br. 91/533/EEC* kojom se od poslodavca zahtijeva obavještavanje radnika o uvjetima koji su primjenjivi na ugovor o radu putem pismenog ugovora o radu, ponude ugovora o radu ili nekog drugog pisanog dokumenta. *Decent Work for Domestic Workers*, ILO, op. cit. (668), str. 37.
[728] Ibid. str. 36.
[729] *Konvencija* propisuje obvezu pružanja sljedećih informacija: imena i adrese poslodavca i radnika, adrese uobičajenog radnog mjesta, datuma početka rada i trajanja ugovora (ukoliko je sklopljen ugovor o radu na određeno vrijeme), vrste posla koji će se obavljati, plaće i metode kalkulacije i učestalosti isplate plaće (tjedno, dvotjedno, mjesečno), uobičajenoga radnog vremena, trajanja plaćenoga godišnjeg odmora, trajanja dnevnih i tjednih pauza za odmor, osiguranja hrane i smještaja ukoliko radnik živi u kućanstvu u kojem radi, trajanja probnog rada ukoliko je takav rad ugovoren, uvjeta repatrijacije ukoliko se zapošljava radnik migrant, uvjeta koji se tiču otkazivanja ugovora o radu uključujući i otkazni rok (od strane radnika ili od strane poslodavca).

migranta,[730] nametanje isplate u naturi ili odbitaka od plaće bez prethodne suglasnosti i znanja radnika, sve izraženiju tendenciju plaćanja radnika u kućanstvima u naturi, a u slučajevima u kojim se smještaj i prehrana smatraju samo dijelom plaće, poslodavci pridaju nerazmjernu vrijednost smještaju i hrani. Plaćanje u naturi kroz osiguranje smještaja i prehrane posebno je karakteristično za radnike migrante za koje se smatra da im je dovoljno što su smješteni i hranjeni u bogatoj državi/kući te da uz to ne trebaju nikakvu dodatnu plaću.[731] MOR je zauzeo stav kako djelomična isplata u naturi može biti prihvatljiva ukoliko su utvrđene određene zaštitne mjere protiv zloupotrebe te samo ukoliko takav dogovor ide u korist radnika u kućanskim poslovima, ali je istaknula važnost davanja prednosti isplati plaće u novcu kako bi se radniku omogućio dostojanstveni životni standard. MOR smatra da uvjetovanje zaposlenja u kućanstvu smještajem prvenstveno služi interesima poslodavca. *Konvencija o dostojanstvenim uvjetima rada radnika u kućanskim poslovima* odredila je da se jedan dio plaće radnika u kućanstvu može kompenzirati uslugama koje poslodavac pruži (primjerice smještaj, hrana) ukoliko radnik na to pristane i ukoliko nacionalno zakonodavstvo ili kolektivni ugovori navedeno omogućuju, ali *„takav aranžman ne smije biti nepovoljniji od onih koji su općenito primjenjivi na druge kategorije radnika i mora predstavljati pošten i razuman ekvivalent monetarne vrijednost“* (čl. 12. st.2). Zakoni pojedinih zemalja zabranjuju odbitke za odore ili za radne alate koje radnici u kućanstvima koriste za obavljanje svog svakodnevnog rada. [732]

[730] Više vidi u: Esim, S., and Smith, M., *Gender and Migration in Arab States, the Case of Domestic Workers*, op. cit. (688), i *The Domestic Workers Convention*, Human Rights Watch, op. cit. (695).
[731] *Decent Work for Domestic Workers*, ILO, op. cit. (668), str. 7,12, 32. i 44.
[732] Primjerice u kanadskom Quebecu poslodavac ne smije odbiti trošak smještaja radnika koji ima pravo i na obroke u kućanstvu u kojem živi i radi, dok je prema odredbama brazilskog zakonodavstva izričito zabranjeno odbiti od plaće radnika u kućanskim poslovima trošak obroka, smještaja, oblačenja i higijenskih proizvoda. U Francuskoj kolektivni ugovori zabranjuju sve odbitke za smještaj u slučajevima u kojima je radnik angažiran s ciljem nazočnosti u kućanstvu tijekom noćnih sati (najčešće radi skrbi o djeci ili starijim ili nemoćnim osobama). Ibid. str. 44.

Poglavlje VI

6. CRNA ZONA RADNIH MIGRACIJA – RADNICI MIGRANTI U NEREGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU

6.1. ODREĐENJE POJMA NEREGULARNIH MIGRACIJA

Na početku razmatranja određenih pravnih i statusnih pitanja vezanih za radnike migrante u nereguliranom statusu potrebno se zadržati na terminologiji koju ovaj rad koristi za osobe koje su nezakonito prešle granice druge države i borave na teritoriju te države u nereguliranom statusu. U ovome će se radu te osobe nazivati „*neregularnim migrantima*“ ili „*migrantima u nereguliranom boravišnom statusu*“ jer je to međunarodno usvojena terminologija koja se odražava i u recentnim direktivama i uredbama pravne stečevine Unije jer se prijašnji termini „*ilegalne migracije*“ i „*ilegalni ili nezakoniti*“ migranti zamjenjuju „*neregularnim*“ i/ili „*nedokumentiranim*“ migrantima.

Naime termin „*ilegalni migranti u potpunoj je kontradikciji s duhom, a i izravno krši i odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, posebice čl. 6. koji jasno propisuje kako svaka osoba ima pravo biti priznata pred zakonom te odredbe čl. 7. Deklaracije da svaka osoba ima pravo na jednaku pravnu zaštitu i pravičan postupak*“.[733]

Parlamentarna skupština Vijeća Europe 2006. godine u *Rezoluciji Vijeća Europe br. 1509 o ljudskim pravima neregularnih migranata* dala je prednost izrazu „*neregularni*“ nad „*ilegalnim migrantom*“ ili „*migrantom bez papira*“ jer je termin *"neregularni"* neutralniji te

[733] Taran, P, Geronimi, E., *Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount*, Paper presented at the Hemispheric Conference on International Migration: Human Rights and the Trafficking in Persons in the Americas, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and IOM, Santiago, Chile 20-22.11.2002., citirano prema *Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, Booklet 1, Introduction: Why the focus on women international migrant workers*, ILO, op. cit. (547), str. 23.

ne implicira stigmatizaciju *„ilegalnosti“*.[734] Sličan stav zauzela je i Međunarodna organizacija za migracije, pa je u *Rječniku migracija* istaknula kako pojam *„ilegalni“* implicira *„kriminalne konotacije i percipira se kao pojam koji uskraćuje ljudskost migranata“*.[735] Europsko ekonomsko i socijalno Vijeće naglasilo je da bi *„europske institucije trebale upotrebljavati terminologiju koju koriste međunarodne i regionalne organizacije i međunarodno pravo i koje su međunarodno priznate kao što je neregularna ili nedokumentirana migracija jer termin „ilegalni imigranti“ ima vrlo negativne konotacije i mogao bi dovesti do povećane diskriminacije i ksenofobije prema svim radnicima migrantima“,*[736] dok je Povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe Thomas Hammarberg kriminalizaciju neregularnog ulaska u državu okarakterizirao kao štetnu (tj. *korodirajuću)* za utvrđene principe međunarodnog prava jer uzrokuje *„ljudske tragedije bez postizanja istinske kontrole“* (migracija), a uz to je i disproporcionalna mjera koja prelazi legitimne interese države u kontroli granica. Povjerenik je naveo da kriminalizacija neregularnog ulaska narušava međunarodno priznato pravo na traženje azila koje mnogi migranti ne mogu čak ni zatražiti u državi destinaciji te uzrokuje dodatnu stigmatizaciju i marginalizaciju migranata unatoč njihovu doprinosu ekonomskom razvoju država zaposlenja.[737]

Korištenjem termina *„ilegalni“* presumiramo da osoba nužno nema pravni temelj boravka u stranoj zemlji, dok se u stvarnosti događa da stranac uđe u zemlju na nezakonit način (primjerice koristeći krivotvorene dokumente ili prelazeći neslužbenu državnu granicu), ali uz zakonit temelj boravka kao što je, primjerice, privremena međunarodna zaštita ili supsidijarna zaštita (ukoliko su ostvareni preduvjeti kvalifikacije za stjecanje prava na azil i dobivanje izbjegličkog statusa), pravo na privremenu zaštitu temeljem statusa žrtve trgovine ljudima, pravo na spajanje obitelji s bračnim drugom ili partnerom koji već zakonito boravi na teritoriju države ili bilo koji drugi pravni temelj koji stranac, možda zbog neznanja ili neinformiranosti, nije zatražio pri ulasku u zemlju. Smatramo da je terminologija

---

[734] *Resolution 1509 (2006) Human rights of irregular migrants*, dostupna na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm (pristupljeno 7.7.2012).

[735] *Glossary on Migration*, International Migration Law Series No. 25, IOM, Geneva, 2011., str. 54., dostupan na http://www.MOM.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/Glossary_eng.pdf. (pristupljeno 7. 7. 2012).

[736] *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals* (Own-initiative opinion) (2008/C 204/16), C 204/70, Official Journal of the European Union, 9. 8. 2008, par. 5.7.

[737] Hammarberg, T., *„It is Wrong to Criminalize Migration“,* European Journal of Migration and Law 11, 2009., 383 – 385.

„*neregularni*“ migranti prikladnija jer na posredan način ostavlja prostor „*presumpciji zakonitosti*“ koju migranti moraju imati pravo moći dokazati u zakonom predviđenom upravnom ili sudskom postupku. Osim presumpcije nezakonitosti, korištenje termina „*ilegalni*“ doprinosi kriminalizaciji migracija, što bi se u svakom slučaju trebalo pokušati izbjeći jer ne samo da stavlja migranta u nepovoljan položaj već i moguću integraciju čini gotovo nemogućom jer se domicilno stanovništvo najčešće odbija socijalizirati sa strancima koji su *a priori* okarakterizirani kao „*ilegalni*“, a time analogijom i kao osobe koje su prekršile zakon, što zaista ne mora biti slučaj. Brojna su istraživanja javnog mijenja u EU-u pokazala da je terminologija „*ilegalnosti*“ imala izrazito negativne konotacije koje su značajno odredile negativne predrasude lokalnog stanovništva prema migrantima i uzrokovale opći animozitet prema migracijama, bez obzira radi li se o migrantima koji su u regularnom ili migrantima koji su u neregularnom statusu.[738] Smatramo da terminologija neregularnih migracija i migranata u nereguliranom boravišnom statusu najbolje opisuje situaciju u kojoj se migranti nalaze jer oni u trenutku otkrivanja neregularnosti nisu uskladili svoj pravni status s pozitivnopravnim zakonima države destinacije, što ne znači da boravišni status neće biti usklađen sa zakonom (a u zapadnoeuropskim državama to se usklađivanje događa i kroz postupke regularizacije). Opća je tendencija europskih država dekriminalizacija migracija, iznimno izricanje mjera ograničenja slobode kretanja (i/ili preddeportacijskog pritvora) te postupanje prema neregularnim migrantima uz potpuno poštivanje njihovih ljudskih i radnih prava, a na svim tim pitanjima ćemo se zadržati u ovom poglavlju. Naposljetku, dodatni argument vezan je za jezično određenje pojma gdje smatramo da nije jezično ispravno za osobu (migranta) upotrijebiti pridjev „*nezakonita/ilegalna*“ jer nečija osobnost ne podliježe određenju zakonitosti. Migracije kao pojava mogu biti u skladu s pozitivnopravnim propisima (kada je osoba koja je nositelj stranog državljanstva ušla u državu potpuno ispunjavajući zakonom predviđene uvjete – uz potrebnu putnu dokumentaciju na zakonom određenom graničnom prijelazu), u djelomičnom skladu s važećim zakonima države destinacije (kada je osoba, primjerice, ušla u državu u statusu turista, a onda odlučila ostati u toj državi i nakon isteka turističke vize ili privremenog boravka) ili mogu potpuno prekršiti pozitivnopravne

[738] Više vidi u: Guild, E., *Who is an Irregular Immigrant*, u: Bogusz, B., Cholewinski, R., Cygan, A., Szyszczak, E. (eds), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2004., str. 3- 28, citirano prema Guild, E., Carrera, S., *Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme*, CEPS Policy Brief No 196/20, 2009., str. 4.

propise (ukoliko stranac uđe u državu ne ispunjavajući neki od propisanih uvjeta za ulazak) što onda implicira da za migracije kao pojavu možemo reći da su zakonite ili neregularne. Sve radnje vezane za migratorne procese (primjerice prelazak državne granice, postupanje s putnim dokumentima itd.) mogu također biti kategorizirane s obzirom na kriterij zakonitosti kao i boravišni pravni status osobe koji može biti zakonit ili nezakonit, a u manjem broju slučajeva može se dogoditi da pravni status, koji je jednostavno greškom neevidentiran, pogrešno nazivamo *„nezakonitim“*.[739]

Definiranje neregularnih migracija i migranata u nereguliranom boravišnom statusu ni na međunarodnoj ni na regionalnoj razini još uvijek nije harmonizirano, pa stoga ni EU nema jedinstvenu definiciju tih dvaju pojmova što značajno otežava pokušaje Unije za zajedničkim aktivnostima u tom području[740]. Razlikujemo definicije nezakonitog ulaska i boravka u državi od definicija nezakonitog zaposlenja, a potrebno je naglasiti da se neregularne migracije događaju zbog čitavog niza razloga od kojih migranti u nereguliranom boravišnom statusu na neke mogu utjecati, dok su drugi izvan njihove kontrole. Najveći broj neregularnih migranata to postaje samim nezakonitim ulaskom na teritorij strane države bilo da su naplatno ili besplatno prokrijumčareni bilo da su nezakonito prešli državne granice bez putnih isprava, uz krivotvorene putne isprave ili koristeći pravno valjane putne isprave koje sadrže neistinite informacije ili uz navođenje neistinitih razloga svog dolaska. Drugu podgrupu čine migranti koji ostanu u stranoj državi nakon isteka važeće vize (uglavnom turističke) ili nakon isteka razdoblja koje je bilo dopušteno za zadržavanje na teritoriju po isteku trajanja viza i u tijeku kojeg su bili obvezni napustiti državu i migranti koji su prekršili neki od uvjeta svoje vize. Treća podgrupa obuhvaća migrante koji su prekršili neki od uvjeta iz svoje radne ili boravišne dozvole, osobe koje su izgubile pravni status zbog neispunjavanja uvjeta za boravišnu dozvolu ili kršenja uvjeta boravka,[741] osobe koje nisu napustile teritorij država članica nakon konačne i izvršne negativne odluke ili presude o njihovu zahtjevu za međunarodnom zaštitom

[739] Tako u kolokvijalnom hrvatskom jeziku imamo brojne uvriježene izraze slične provenijencije kao što su *„nezakonito dijete“* (za dijete koje je rođeno izvan bračne zajednice, a ničim nije u neskladu sa zakonom jer ni jedan hrvatski zakon ne propisuje da djeca moraju biti rođena u braku), *„nezakoniti/a suprug/a“* (za nevjenčanog partnera koji jednako kao i dijete nije partner čiji pravni status krši odredbe određenog zakona) i sl., a svi označavaju statusni položaj koji je pravno neevidentiran i u svojoj osnovi ne predstavlja kršenje pozitivnopravnih propisa.

[740] Carrera, S., Guild, E., *An EU Framework on Sanctions against Employers of Irregular Immigrants*, *Some Reflections on the Scope, Features and Added Value*, CEPS Policy Brief No 140, 2007., str. 3.

[741] Morehouse, C., Blomfield, M., *Irregular Migration in Europe*, Migration Policy Institute, Transantlantic Council on Migration, 2011., str. 4.

(u slučaju neuspješnog zahtjeva za azilom), osobe kojima se izgubio trag nakon što su podnijele zahtjev i započele postupak za priznavanje statusa izbjeglice i nisu napustile državu članicu ni teritorij EU-a[742] i djeca rođena u neregularnom ili neevidentiranom boravišnom statusu koji prati neregulirani boravišni status njihovih roditelja.[743]

Unutar te opće klasifikacije migranata u nereguliranom boravišnom statusu, Međunarodna organizacija rada neregularne je imigracije definirala kao *„svako kretanje prema novom mjestu boravka ili tranzita koristeći neregularna ili nezakonita sredstva bez valjane dokumentacije ili koristeći krivotvorenu dokumentaciju"*[744], dok su za Međunarodnu organizaciju za migracije neregularni migranti osobe kojima zbog nezakonitog ulaska ili povrede nekog uvjeta vezanog za ulazak u zemlju ili po isteku vize nedostaje pravni status u tranzitu ili u državi domaćinu.[745]

Osim nezakonitog ulaska u državu, komunitarno je pravo u *Direktivi 2008/115/EC Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim standardima i procedurama u državama članicama za povratak državljana trećih država koji su nezakonito boravili u nekoj od država članica* (tzv. *Direktiva o readmisijama*)[746] u članku 3. odredilo i nezakonit boravak kao *„nazočnost na teritoriju države članice državljana treće države koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete ulaska koji su određeni člankom 5. Schengenskog sporazuma ili druge uvjete ulaska, boravka ili boravišta na teritoriju te države članice"*.[747]

---

[742] *Specification for EMN Study, Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, European Migration Network, 2011., Dostupno na http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=80626CB5735E553A0C1A52D37D8F872E?entryTitle=03_Practical Measures for Reducing IRREGULAR MIGRATION (pristupljeno 7. 7.2012).

[743] *Clandestino Project Final Report 43/4,* citirano prema: Morehouse, C., Blomfield, M., *Irregular Migration in Europe*, op. cit. (741), str. 4.

[744] *Thesaurus ILO*, dostupan na: http://www.MOR.org//thesaurus/defaulten.asp (pristupljeno 7. 7.2012).

[745] Ta definicija među ostalim obuhvaća i osobe koje su ušle u tranzit ili na teritorij strane države zakonito, ali su ostale duži period od onog koji im je bio zakonski dopušten ili su nakon toga započele radni odnos. Pod pojmom „*prikrivene migracije*" podrazumijevaju se migracije u kojima stranci prekrše zakonske uvjete ulaska u zemlju ili uđu u zemlju zakonito, ali ostanu duže od dopuštenog čime prekrše migracijske zakone. MOM pod pojmom *„nedokumentiranih migranata"* podrazumijeva nedržavljane koji uđu ili ostanu u zemlji bez odgovarajuće dokumentacije, što uključuje i osobe koje nemaju nikakve pravno valjane dokumente za ulazak u zemlju, ali ipak uspiju ući prikriveno ili osobe koje uđu ili ostanu u zemlji koristeći krivotvorene osobne isprave te engl. *„overstayer"* - osoba koja je zakonito ušla na teritorij neke od država članica, ali je ostala u toj zemlji nakon dopuštenog boravka bez da je dobila potrebnu vizu. (Obično se vize izdaju na 90 dana ili 6 mjeseci) ili na bilo koji drugi način povrijede uvjete ulaska u zemlju i ostanu u stranoj državi bez pravnog temelja. *Glossary on Migration*, op. cit. (735).

[746] OJ 2008 L348/98, donesena 16.12.2008. godine, dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF (pristupljeno 7. 7. 2012).

[747] Više vidi u: Boeles, P., et al., op. cit. (178), str. 397.- 411.

Članak 5. *Sporazuma o schengenskim granicama* propisuje uvjete ulaska u područje schengenskih granica za najdulje tromjesečne boravke državljana trećih država unutar šestomjesečnog razdoblja.[748]

Direktiva 2009/52/EC Europskog parlamenta i Vijeća koja propisuje minimalne standarde sankcija i mjere protiv poslodavaca državljana trećih država koji nezakonito borave u nekoj od država članica (dalje: *Direktiva o sankcijama*)[749] daje čitav niz definicija relevantnih za neregularne migracije, a pod pojmom državljana treće države koji nezakonito boravi smatra *„državljanina treće države koji je prisutan na teritoriju države članice koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete boravka ili boravišta u toj državi članici“*.[750]

---

[748] Uvjeti su ulaska za državljane trećih država sljedeći: valjana putna isprava ili druge isprave koje pružaju mogućnost prelaska granica (kao što je, primjerice, putni list tzv. *laisser-passez*, posjedovanje valjane vize ako se to traži prema *Uredbi Vijeća broj 539/200*1 od 15.3.2001. kojom se propisuje lista trećih država čiji državljani moraju posjedovati vizu kada prelaze granice EU-a i onih državljana koji su izuzeti od tog uvjeta, osim kada imaju valjanu boravišnu dozvolu, moraju opravdati svrhu i uvjete planiranog boravka i moraju imati dostatna financijska sredstva za uzdržavanje kako tijekom svog boravka tako i za povratak u svoju zemlju porijekla ili tranzita za državljane trećih država i gdje su sigurni da će biti primljeni ili moraju biti u mogućnosti zakonito dobiti takve dozvole. Izuzete su osobe koje su registrirane u zajedničkom sustavu za informiranje kao *personae non grata* na teritoriju Unije, osobe koje predstavljaju prijetnju nacionalnom poretku, redu i državnoj sigurnosti, javnom zdravlju ili međunarodnim odnosima bilo koje države članice, a to posebno vrijedi za one državljane trećih država za koje se upozorenje nije izdalo u nacionalnim bazama podataka država članica kako bi im se odbio ulazak u tu zemlju. Ukoliko neka država članica ipak odobri ulazak osobi koja je nepoželjna, mora o tome obavijestiti druge države članice. Izuzeci su od članka 5. državljani trećih država koji više ne ispunjavaju ili nisu ni ispunjavali uvjete koji su određeni u paragrafu 1 tog članka 5., ali koji imaju boravišnu dozvolu ili produljenu vizu koju je izdala neka država članica. Njima će se dopustiti ulazak na teritorij druge države članice u svrhu tranzita tako da mogu preko teritorija te države članice doći do one države članice koja im je izdala boravišnu dozvolu ili produžila vizu, osim ukoliko se njihova imena nađu na nacionalnim listama upozorenja država članica čije vanjske granice moraju prijeći ili kada je upozorenje popraćeno uputama za odbijanje ulaska ili tranzita. Posebno je reguliran postupak dobivanja vize na granicama EU-a. Državljani trećih država koji ne ispunjavaju jedan ili više uvjeta koji su određeni u par. 1 *Sporazuma* mogu dobiti dozvolu za ulazak na teritorij države članice na temelju humanitarnih razloga, posebnih nacionalnih interesa ili zbog međunarodnih pravnih obveza te države, a državljaninu treće države koji ne ispunjava uvjete koji su propisani čl. 5 i st. 1. i koji ne potpadaju ni u jednu kategoriju osoba o kojima se govori u čl. 5, st. 4 odbit će se ulazak na teritorij država članica. To će se napraviti bez dovođena u pitanje posebnih odredbi koje se tiču prava na azil i međunarodnu zaštitu ili pravila koja se odnose na dugotrajne vize (prema čl. 13. *Sporazuma o schengenskim granicama*). Donesen *Uredbom (EC) broj 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća* 15.3.2006. godine kojim se utvrđuje zakon zajednice o odredbama koje reguliraju kretanje osoba preko granica (tzv. *Sporazum o schengenskim granicama*) koji je objavljen u službenom listu broj L105 13.4.2006. godine. Dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF. (pristupljeno 7. 7. 2012).

[749] Donesena 18.6.2009. godine i objavljena u Službenom listu Europske unije broj 168 od 30.6.2009., dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF (pristupljeno 7. 7. 2012).

[750] Prema čl. 2b. *Direktiva* u čl. 2. određuje da je državljanin treće države *„bilo koja osoba koja nije državljanin Unije unutar značenja čl. 17. st. 1. Ugovora o Europskoj Uniji i koja nije osoba koja uživa pravo slobode kretanja koje zajednica određuje kao što je definirano čl. 2. st. 5. Schengenskog ugovora“*.

Budući da nezakonito zaposlenje migranata ne smijemo poistovjećivati s nezakonitim ulaskom, potrebno se osvrnuti i na razliku između ta dva pojma. Naime MOR pod nezakonitim zaposlenjem u europskom kontekstu smatra „*nezakonito zaposlenje državljanina treće države koji boravi na teritoriju države članice bez pravnog temelja boravka i zaposlenje osobe koja je državljanin treće države i koja ima pravno utemeljeno boravište na teritoriju države članice, ali kojoj zaposlenje prema uvjetima boravka nije dopušteno ili/i bez valjane radne dozvole".*[751] *Direktiva o sankcijama* definira nezakonito zaposlenje kao „*zaposlenje državljanina treće države koji nezakonito boravi u nekoj državi članici"*. Važno je napomenuti da se u nekim državama članicama državljani trećih država s pravnim temeljem boravka, a koji su nezakonito zaposleni, također smatraju neregularnim migrantima.[752]

[751] *Thesaurus ILO*, op. cit. (744).

[752] Prema specifikacijama koje su države članice dobile od *European Migration Networka* za potrebe EMN-studije iz 2011. godine. Dostupno na http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=80626CB5735E553A0C1A52D37D8F872E?entryTitle=03_Practical Measures for Reducing IRREGULAR MIGRATION (pristupljeno 7. 7. 2012).

6.2. EUROPSKI TRENDOVI NEREGULARNIH MIGRACIJA

Frontex je identificirao sedam glavnih migratornih ruta koje se koriste da bi se nezakonito ušlo na teritorij neke od država članica Europske unije. To su središnja mediteranska ruta od Tunisa i Libije do Italije i Malte, zapadnomediteranska ruta iz Maroka i Alžira do Španjolske, zapadnoafrička ruta sa zapadnoafričke obale do Kanarskih otoka, ruta istočnih granica iz država koje graniče s vanjskim, kopnenim granicama EU-a između istočne Europe i država članica EU-a, zapadnobalkanska ruta iz država nečlanica EU-a na Balkanu u države članice, albansko-grčka cirkularna ruta i istočnomediteranska ruta (ponekad nazivana i južnoistočnoeuropska ruta) koja vodi iz Turske prema Grčkoj kopnenim putem ili morskim putem što uključuje i Cipar i Bugarsku koja će se tek pridružiti schengenskoj zoni.[753]

Statistički podaci o nezakonitim migracijama utemeljeni su na objedinjavanju informacija iz više izvora, a najčešće ih sačinjavaju podaci koje prikupljaju državna tijela na graničnim prijelazima, analitički policijski podaci, podaci koje prikuplja inspekcija rada, podaci prikupljeni kroz regularizaciju migranata, podaci prikupljeni od strane nevladinih organizacija specijaliziranih za rad s neregularnim migrantima te podaci grupa migranata koji imaju regularan status.[754] Službene su agencije EU-a koje prikupljaju podatke o neregularnim migracijama evidentiranima na vanjskim graničnim prijelazima Unije Frontex i Eurodac (Europskodijametričke baze podataka).[755]

Prema Frontexovim podacima od 2007. godine zabilježen je pad broja otkrivenih pokušaja neregularnih prelazaka granica sa 163 903 osobe otkrivene u pokušaju nezakonitog ulaska na

[753] Frontex Report, dostupan na http://www.frontex.europa.eu/intelligence/migratory-routes (pristupljeno 8. 7. 2012).

[754] Više o metodologiji prikupljanja podataka o broju neregularnim migranata i klasifikaciji tih podataka vidi u Vogel, D., Kovacheva, V., *Classification report: Quality Assessment of Estimates on Stocks of Irregular Migrants*, Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Working Paper No. 1/2008. Dostupno na http://irregular-migration.hvvi.net/ (pristupljeno 8. 7. 2012). i Kovacheva, V., *Security Challenges and the Composition of Irregular Resident Populations in Europe: Overestimating the Young Men?*, Hamburg Institute of International Economics, Working Paper No. 8/2010.

[755] Frontexova baza podataka utemeljena je na izvještajima koji obuhvaćaju analizu sedam pokazatelja neregularnih migracija, a to su otkriveni prijelazi granica na neformalnim graničnim prijelazima između službenih graničnih prijelaza, otkriveni nezakoniti granični prijelazi na službenim graničnim prijelazima, otkrivene osobe koje su osumnjičene da omogućavaju neregularne migracije, otkriveni neregularni boravci u državama članicama, zbroj službenih odbijenica za ulazak u zemlju, analiza broja zahtjeva za azilom i analiza otkrivenih krivotvorenih dokumenata. Dostupno na http://www.frontex.europa.eu/intelligence/migratory-routes (pristupljeno 8. 7. 2012).

teritorij EU-a. Najčešće države porijekla neregularnih migranata prema EU-u u posljednjim su godinama Afganistan, Albanija, Irak, palestinski teritorij i Somalija.[756] U razdoblju od 2009. do 2010. zabilježen je sedamdesetpostotni pad otkrivenih neregularnih prelazaka granica EU-a putem mora s 47 000 prelazaka u 2009. godini na 14 000 prelazaka u 2010. Potrebno je istaknuti da je preko 86% pokušaja neregularnog prelaska granica u 2010. godini bilo zabilježeno na kopnenim granicama EU-a u usporedbi sa samo 14% na morskim granicama.[757] Jedna je od najvažnijih ruta cirkularna ruta na grčko-albanskoj granici. Najveći porast otkrivenih pokušaja prelaska granica EU-a zabilježen je na grčko-turskoj kopnenoj granici gdje se u 2010. godini dogodio velik porast broja otkrivenih slučajeva. Prema Frontexovom izvještaju za 2010. godinu otkriveni slučajevi neregularnih boravaka koncentrirani su na ekonomski razvijenije države i na države koje graniče s trećim državama tranzita ili porijekla.

Eurodac baza podataka (koja uključuje sve članice EU-a te Švicarsku i Norvešku) registrirala je pad otkrivenih neregularnih ulazaka na teritorij EU-a sa 61 945 osoba između 2007. i 2008 na 31 071 u 2009. godini.[758] Eurodacovi podaci pokazuju drukčije trendove nego Frontexova baza podataka, međutim zajedničko im je da obje baze podataka pokazuju velik pad u otkrivenim pokušajima neregularnih prelazaka granica u Italiji i Španjolskoj od 2008. do 2009. godine, a manji pad s obzirom na ulaske u Grčku, s time što je Grčka tijekom 2009. godine i dalje bila zemlja s najvećim brojem neregularnih prelazaka granice u EU-u.[759]

Procjene iznesene u sklopu Clandestino-projekta utvrdile su da je u 2008. godini između 1,9 milijuna do 3,8 milijuna migranata u nereguliranom boravišnom statusu boravilo na teritoriju

[756] *Frontex Annual Risk Analysis Report 2011*, str.16.
[757] Ibid. str.56.
[758] *Annual Report of European Parliament and Council on the Activites of the Eurodac Central Unit in 2009.*, Brussels, Eurodac, 2010, str. 5, dostupno na http://ec.eruopa.eu/home-affeirs/news/intro/docs/com_2010_415_en.pdf. (pristupljeno 12. 7. 2012).
[759] Morehouse, C., Blomfield, M., *Irregular Migration in Europe*, op. cit. (741), str. 6-7.

EU-a.[760] Širenje granica EU-a i uključivanja 12 novih država, regularizacijski postupci te povećane i koordinirane kontrole granica, uz suradnju država porijekla migranata s državama destinacije, doprinijeli su blagom padu broja neregularnih migranata od 2002. do 2008. godine kad je broj neregularnih migranata na teritoriju EU-a u prosjeku bio manji od 1% ukupnog stanovništva država članica. Prema podacima Clandestino-studije 2008. godine procijenjeno je da je u jedanaest država članica (Portugal, Španjolska, Italija, Grčka, Francuska, Njemačka, Poljska, Češka, Belgija, Nizozemska i Velika Britanija) boravilo više od 100 000 osoba u statusu neregularnih migranata.[761] Glavnina neregularnih migracija u Europi rezultat je zadržavanja migranata na teritoriju države destinacije nakon isteka vize ili rezultat nezakonitog zaposlenja.[762]

[760] *Clandestino Project Policy Brief: Size and Development of Irregular Migration to the EU*, Athens Helenic Foundation for European Foreign Policy 2009., str. 4., dostupno na http://irregular-migration.hvvi.de/taipo3_upload/groups/31/4backgroundinformation/4.2policybrief_en/comparativepolicybriefsizeofiregularmigration_clandestino_nov09_2.pdf (pristupljeno 12. 7. 2012). Usporedbe radi, EU s 500 milijuna stanovnika ima manji broj neregularnih migracija od SAD-a u kojem živi otprilike 300 milijuna stanovnika, od čega se procjenjuje da je otprilike 11,2 milijuna migranata u nereguliranom boravišnom statusu. Passel, J., *Unauthorized Imigrant Population National and State Trans 2010*., Washington DC, Pewhispanic Center 2011., str. 9., dostupno na http://pewhispanic.org.files/files/report/133unorhausblomfieldiregularmigratinineurope. (pristupljeno 12. 7. 2012).

[761] *Clandestino Project Policy Brief: Size and Development of Irregular Migration to the EU*, op. cit. (761), citirano prema Morehouse, C., Blomfield, M., *Irregular Migration in Europe*, op. cit. (741), str. 6.

[762] Ibid. str. 7.

6.3. NORMATIVNI OKVIR NEREGULARNIH MIGRACIJA

U raspravama o neregularnim migracijama vrlo se često zaboravlja aspekt zaštite ljudskih prava. Noll podsjeća da države zaposlenja pretpostavljaju da osobe koje nisu regulirale svoj pravni status na njihovu teritoriju ni ne zaslužuju zaštitu ljudskih prava, bez obzira što zaštita ljudskih prava pripada osobi samom činjenicom pripadanja ljudskoj vrsti te da je kontradikcija da migrantima jurisdikcija poduzeća u kojem su zaposleni daje veći spektar ljudskih prava nego jurisdikcija države u kojoj rade i borave.[763] *De lege* pravni instrumenti međunarodne zaštite ljudskih prava primjenjivi su i na migrante u neregularnoj situaciji, osim ukoliko ih izrijekom ne isključe iz primjene neke odredbe ili određenog pravnog instrumenta. Štoviše, Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava izrijekom je naglasio da se pravo na obrazovanje i pravo na zdravstvenu skrb mora dodijeliti svim osobama koje borave na teritoriju određene države, bez obzira imaju li pravni temelj boravišta ili ne.[764]

U smislu zaštite prava radnika u neregularnoj situaciji od posebne je važnosti *MKZPRM* jer je izričito navela prava koja se odnose na radnike migrante u neregularnom statusu. Važno je napomenuti da je osam već spomenutih temeljnih konvencija MOR-a univerzalno primjenjivo bez obzira na boravišni status radnika migranata, dok *Konvencija broj 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organiziranje*, dodatne odredbe *Konvencije o radnicima migrantima* iz 1975. godine, te *Konvencija broj 143* sadrže odredbe vezane za radnike migrante u nereguliranom boravišnom statusu kao i nedavno usvojena *Konvencija o dostojanstvenim uvjetima rada za radnike u poslovima u kućanstvima* koja je primjenjiva na

[763] Noll smatra da bi zaštita ljudskih prava neregularnih migranata trebala biti obveza država zaposlenja. Upravo izbjegavanje interakcije migranata s državnim tijelima nadležnima za zaštitu njihovih prava dovodi do situacije u kojoj su jako podložni svim mogućim zloupotrebama ljudskih prava, tako da njihov pokušaj samozaštite prava rezultira ugrožavanjem ljudskih prava. Države time u praksi isključuju univerzalnu primjenu ljudskih prava na temelju svog personalnog i teritorijalnog suvereniteta. Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124), str. 260-261.

[764] *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Fundamental Rights Agency, op. cit. (141), str. 21.

sve radnike u kućanstvima bez obzira na boravišni status.[765] *Durbanska deklaracija* je u čl. 30. st. d. pozvala države članice UN-a na osiguranje pravnog okvira zaštite i ljudskih prava migranata kako bi se izbjegao rasizam, rasna diskriminacije, ksenofobija i netolerancija te da se prema svim migrantima, neovisno o njihovu imigracijskom statusu, a koji su pritvoreni od strane državnih tijela, odnosi humano i pravedno i da im bude pružena učinkovita pravna zaštita i, kada je god to moguće, pomoć ovlaštenog sudskog tumača u skladu s relevantnim odredbama međunarodnog prava i standardima zaštite ljudskih prava, a posebice tijekom ispitivanja. *Deklaracija* je također pozvala države članice na osiguranje da policijski djelatnici i djelatnici imigracijskih službi postupaju prema migrantima na dostojanstven način i nediskriminatorno, u skladu s međunarodnim standardima (u st. e.). *Deklaracija* je posebno istaknula da svi moraju biti svjesni da su migranti često u situaciji posebne ugroženosti u pogledu mogućih kršenja prava zbog *inter alia* napuštanja svoje države porijekla i poteškoća s kojima se susreću zbog različitog jezika, razlika u običajima i kulturi kao i ekonomskih i socijalnih razlika i poteškoća vezanih uz povratak migranata koji su nedokumentirani ili u neregularnoj situaciji.[766] I *Univerzalni periodični izvještaji UN-a o ljudskim pravima* (UPR) redovito pozivaju države članice na osiguranje potpunog poštivanja radnih i drugih ljudskih prava radnika migranata bez obzira na njihov boravišni status te ih pozivaju na ratifikaciju *MKZPRM-a*.[767]

Regionalni pravni okvir relevantan za prava neregularnih migranata uključuje odredbe *EKZLJP-a* koje se primjenjuju na sve osobe bez razlike u pogledu na boravišnog statusa u državi članici *Konvencije*, a od posebne su važnosti za prava migranata u nereguliranom boravišnom statusu odredbe članaka 3, 5, 6, 8. i 13. *EKZLJP-a*. Odredba čl. 3. EKZLJP-a o zaštiti od mučenja ili nehumanog ili degradirajućeg postupanja postavila je pravni standard

---

[765] Čl. 2. *Konvencije* određuje da se odredbe *Konvencije* moraju primijeniti na *"sve radnike u kućanskim poslovima"* čime se ne pravi razlika u stupnju pravne zaštite između domaćih radnika (državljana) i stranih radnika (migranata), a među migrantima se ne određuje manje povoljan tretman s obzirom na pravni status u državi zaposlenja. U par. 2. istog članka *Konvencija* određuje da države članice *Konvencije* mogu *"potpuno ili djelomično isključiti iz primjene Konvencije one kategorije radnika koji već uživaju barem jednaku pravnu zaštitu i ograničenu kategoriju radnika u vezi s kojima postoje specifični supstancijalni problemi"*. Države koje budu potpisnice *Konvencije* eventualno bi mogle isključiti iz primjene radnike u kućanskim poslovima u neregularnom statusu, ali čak i u tom slučaju ti bi radnici imali određena radna prava koja im jamči *Direktiva o sankcijama.*

[766] Čl. 50. *Durbanske deklaracije.*

[767] *Universal Periodic Review*, UN-ov mehanizam prema kojem UN-ovo Vijeće za ljudska prava razmatra stupanj poštivanja ljudskih prava u svakoj od 192 države članice UN-a svake četiri godine. Vidi više na http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx. (pristupljeno 12. 7. 2012).

nužnosti humanog postupanja prema radnicima u nereguliranom boravišnom statusu koji svoju posebnu primjenu ima u radnim odnosima, ali i u slučajevima lišenja slobode u okviru preddeportacijskih postupaka i u preddeportacijskim pritvorima. Ta odredba onemogućuje protjerivanja državljana treće države ukoliko postoji objektivan rizik da će osoba biti izložena zabranjenom postupanju, mučenju, degradirajućem ili nehumanom postupanju u onoj državi u koju ga država članica *Konvencije* deportira.[768] Druga je vrlo važna odredba *EKZLJP-a* odredba čl. 8. o pravu na poštivanje privatnog i obiteljskog života za koju je ESLJP u nekoliko presuda tumačio *in favorem* migranata u nereguliranom statusu jer izrečene mjere protjerivanja Sud nije smatrao opravdanim u odnosu na poštivanje prava na obiteljski život, već je zauzimao stav da takve odluke predstavljaju kršenje prava na poštivanje obiteljskog života.[769]

Vijeće Europe je i u ovom području odigralo veliku ulogu i 2003. godine u *Preporuci parlamentarne skupštine br. 1618 o neregularnim migrantima u poljoprivrednom sektoru u južnoeuropskim državama* sugeriralo državama članicama uspostavu transparentnih i učinkovitih postupaka zakonitih sezonskih migracija koje bi trebale smanjiti neregularne migracije, dodjelu boravišnih dozvola neregularnim radnicima migrantima koji su bili žrtve prisilnog rada ili radnicima koji surađuju s državnim tijelima u postupku prijave poslodavca ili posrednika pri nezakonitom zapošljavanju te uspostavu pravnog okvira za sankcioniranje poslodavaca.[770] U iznimno važnoj *Rezoluciji Vijeća Europe br. 1509 o ljudskim pravima neregularnih migranata* iz 2006. godine skupština Vijeća podsjetila je na prava koja u kontekstu zaštite ljudskih prava moraju biti zajamčena migrantima i pozvala države članice na jamstvo minimuma građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava uvrštenih u

[768] U ovom slučaju imamo poveznicu između te odredbe i *ius cogens* norme međunarodnog prava o poštivanju principa *non-refoulementa* koja zabranjuje protjerivanje izbjeglice u područje gdje bi osoba mogla biti izložena progonu ili nasilju iz *Konvencije o statusu izbjeglica*, dostupna na http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html koja je inkorporana i u odredbe pripadajućeg *Protokola* iz 1967. godine i iz čl. 3 *Konvencije protiv torture iz 1984. godine,* vidi više na http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm) (pristupljeno 12. 7. 2012).

[769] Predmet *Berehab v. Netherlands*, dostupan na http://hudoc.ECHR.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57438 i http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8191) (pristupljeno 12. 7. 2012). ESLJP je zauzeo stajalište da je odluka o protjerivanju migranta u nereguliranom boravišnom statusu nepravedna i da predstavlja nepravedno miješanje u pravo na obiteljski život u zemlji prebivališta. U predmetu *Boitis,* ESLJP je utvrdio pravni standard pravednog balansa između interesa države u održanju javnog reda i mira i prava na obiteljski život migranta. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Fundamental Rights Agency, op. cit. (141), str. 23.

[770] *Recommendation 1618 (2003) Migrants in irregular employment in the agricultural sector of southern European countries*, dostupna na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1618.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

Rezoluciju, a zbog posebne ugroženosti neregularnih migranata i njihove posebne potrebe za zaštitom ljudskih prava.[771] *Rezolucija* je naglasila najvažnija prava iz *EKZLJP-a* koja su posebno značajna za pravnu zaštitu neregularnih migranata (kao što je zaštita od pretjerane upotrebe sile pri sprečavanju ulaska u državu, zaštita života migranata čiji je život u opasnosti tijekom migracije, zaštita od mučenja tijekom deportacije, zaštita od ropstva, prisilnog rada i trgovine ljudima i čitav niz drugih ljudskih prava).

Osim *EKZLJP-a*, odredbe *Povelje o temeljnim pravima EU-a* primjenjive su na migrante u nereguliranom boravišnom statusu, i to posebice norme sadržane u člancima 3, 4, 19, 24. i 47 koje jamče poštivanje prava primjenjivih na sve osobe, a to su pravo na integritet osobe, zabranu torture i nehumanog postupanja i kažnjavanja, zaštitu u slučaju udaljenja, protjerivanja i izručenja, prava djece na održavanje kontakta s roditeljima i pravo na učinkovit pravni lijek i na pravično suđenje (čl. 47 *Povelje* jamči ekvivalentna prava kao i čl. 6 *EKZLJP-a*).[772]

Iako se *Europska socijalna povelja Vijeća Europe* ne odnosi na državljane trećih država, Europski odbor o socijalnim pravima u pritužbi *FIDH protiv Francuske* odlučio je da je zakonodavstvo ili praksa koja uskraćuje uživanje prava na medicinsku pomoć djeci neregularnih migranata protivna duhu prava zajamčenih *Europskom socijalnom poveljom.* Komitet je zaključio da zdravstvena skrb predstavlja preduvjet za očuvanje ljudskog dostojanstva koje je temeljna vrijednost ljudskih prava u europskom pravu.[773]

Noll je u promišljanjima o ljudskim pravima radnika u nereguliranom statusu postavio nekoliko izvrsnih pitanja koja prečesto zaboravljamo u razmatranjima nereguliranih migracija, među kojima je prominentno jesu li prava tih radnika izuzetak od principa univerzalnosti primjene ljudskih prava budući da je uživanje ljudskih prava njima uglavnom nedostupno, a upravo su oni ti koji najviše trebaju zaštitu ljudskih prava, zašto države nemaju

[771] *Council of Europe, Resolution 1509 (2006), Human rights of irregular migrants*, čl. 5. i čl. 15., dostupna na: http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm pristupljeno 12. 7. 2012).
[772] *Charter on Fundamental Rights of the European Union*, OJ C 364/I, donesena 18.12.2000. godine, dostupna na http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (pristupljeno 12. 7. 2012).
[773] *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*, Complaint No. 13/2003, European Committee on Social Rights, dostupna na http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=400976. (pristupljeno 12. 07. 2012), citirano prema *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Fundamental Rights Agency, op. cit. (141), str. 24. Više o navedenoj odluci vidi u dijelu rada o pravu na zdravstvene usluge za radnike u nereguliranom boravišnom statusu.

dužnost zaštititi ljudska prava migranata u nereguliranom statusu, već se odgovornost za nedostatak te zaštite prebacuje na migrante zbog činjenice da su bez pravnog temelja ušli na teritorij određene države te dovodi li minimalna zaštita ljudskih prava do maksimalne ponude radne snage u nereguliranom boravišnom statusu na tržištu rada.[774] Iako su migranti fizički prisutni u zemlji zaposlenja (ili boravka ukoliko nisu zaposleni), oni nisu u mogućnosti pojavljivati se kao pravni subjekti i imaju fizički, ali ne i pravni, subjektivitet koji započinje regularizacijom ili protjerivanjem.[775] Izbjegavanje kontakata između radnika migranta u nereguliranom statusu i državnih tijela obostrano je korisno jer država zaposlenja iz diskrecijskih razloga (održanja niske cijene rada u pojedinim sektorima ili održanja ravnoteže na tržištu rada koje je neprivlačno lokalnim radnicima u tzv. 3D-poslovima) ne pokušava udaljiti takve migrante sa svoga teritorija, dok s druge strane migranti ne ulažu napor u ostvarenju ljudskih prava što rezultira *tacitnim* međusobnim toleriranjem.[776] Države čak idu toliko daleko da predstavljaju stajalište da migranti imaju pravo na uživanje ljudskih prava, ali u svojoj matičnoj državi ili nekoj drugoj državi nakon što napuste njihov teritorij. U predmetu *Banković and Others V. Belgium and 16 other contracting states,*[777] ESLJP je utvrdio da su sa stajališta međunarodnog javnog prava državne nadležnosti primarno teritorijalne, uz nedjeljivu državnu nadležnost, te migrant ne može izabrati u kojem će obliku koristiti prava iz te državne jurisdikcije.[778]

---

[774] Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124), str. 241, 242, 243, 248. i 263.

[775] Državne granice ubrzano se militariziraju, a neregularni migranti stradavaju na tim granicama, uz dokumentiranih preko 7000 žrtava na europskim granicama u razdoblju od 1993. do 2006. godine. Spiker-Boer, T., *The human costs of border control*, Briefing paper, European parliament, IP/C/LIBE/FC/2005-23/SC1, citirano prema ibid. str. 268.

[776] Ibid, str. 259.

[777] *ECHR Judgment, 12 December 2001, Appl.no.52207/99 Reports of jugments and decisions 2001-XII*, par. 59., dostupna na http://hudoc.ECHR.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=003-470135-471261 (pristupljeno 12. 7. 2012).

[778] Primjerice kod traženja prava iz socijalnog osiguranja migrant ne može zahtijevati inerciju imigracijske jurisdikcije upravo zbog nedjeljivosti jurisdikcije, što podrazumijeva ovlasti koje idu i na korist i na štetu određene osobe ili kod korištenja prava iz zdravstvene zaštite država može iskoristiti priliku za deportaciju po principu nedjeljivosti jurisdikcije. Međutim nemogućnost izbora jurisdikcije ipak ima svoja ograničenja koja je ESLJP definirao u predmetu *Čonka v. Belgium* u kojem je presudio da su belgijske vlasti povrijedile odredbe *EKZLJP-a* kada su prijevarno pozvale grupu neregularnih migranata u prostorije imigracijskog ureda, a onda ih pritvorili (u preddeportacijskom pritvoru). Sud je presudom poslao jasnu poruku državama članicama da je zabranjeno prijevarnim postupanjem i lažnim informiranjem dovoditi migrante u situaciju u kojoj će biti deportirani. Predmet *Čonka v. Belgium,* 5. 2. 2002. ECTHR appl.no 00051564/99. Vidjeti više o predmetu na http://hudoc.ECHR.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60026 (pristupljeno 12. 7. 2012), citirano prema Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124), str. 248.

6.3.1. Normativni okvir neregularnih migracija u EU

Pravna stečevina EU-a do sada, uz jednu iznimku, nije regulirala prava neregularnih migranata, već je fokus bio na mjerama borbe i suzbijanja neregularnih migracija. Čl. 79. *Ugovora o osnivanju Europske unije* određuje da Unija mora razviti zajedničku imigracijsku politiku koja osigurava „*pravedno postupanje prema državljanima trećih država koji zakonito borave na teritoriju neke od država članica, odnosno na teritoriju Unije, i pojačane mjere borbe protiv neregularnih imigracija i trgovine ljudima*“, iz čega je jasno da je politika EU-a primarno orijentirana na nadzor neregularnih migracija. Nažalost, isticanje da će zajednička migracijska politika EU-a omogućiti pravedno postupanje samo prema državljanima trećih država u zakonitom boravišnom statusu, isključuje migrante u nereguliranom boravišnom statusu od pravednog postupanja, čime se dodatno povećava njihova izloženost mogućim kršenjima temeljnih ljudskih prava u državama članicama.[779]

S ciljem boljeg razumijevanja diskursa Unije u pogledu neregularnih migracija, iznijet ćemo sažetak dosadašnjeg razvoja komunitarnog prava i politike Unije prema nezakonitim migracijama koji je započeo *Odlukom Europskog Vijeća* iz Temperea 1999. godine i petogodišnjim *Akcijskim planom o najefikasnijoj provedbi odredbi iz ugovora iz Amsterdama u području sloboda, sigurnosti i pravosuđa* koji je rezultirao usvajanjem posebnog *Akcijskog plana za borbu protiv neregularnih migracija i trgovine ljudima*, a koji je uključio viznu politiku, razmjenu informacija, readmisiju, repatrijacijske postupke i upravljanje granicama. *Green Paper o repatrijacijskoj politici osoba koje nezakonito borave u nekoj od država članica* 2002. godine postavio je smjernice za provedbu prisilnih i dobrovoljnih programa repatrijacija neregularnih migranata u EU-u,[780] dok je *Haaški program*, usvojen 2004. godine, naglasio potrebu smanjenja sektora neformalne ekonomije koji je prepoznat kao glavni „*privlačni faktor*“ neregularnih migracija i predložio razvijanje zajedničkih standarda i

[779] Prema čl. 79. par. 2, st. c istog *Ugovora* Europski parlament i Vijeće ovlašteni su za usvajanje mjera protiv neregularnih migracija koje uključuju udaljenje i repatrijaciju osoba koje borave u nekoj državi članici bez pravnog temelja. Par. 2.d *Ugovora* odnosi se na borbu protiv trgovine ljudima, a par. 3. se odnosi na ugovore s trećim državama o readmisiji njihovih državljana koji ne ispunjavaju ili ne ispunjavaju više uvjete za ulazak, boravak ili prebivalište na teritoriju država članica. Dostupan na http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF (pristupljeno 12. 7. 2012).

[780] *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM 202 (175), donesen 10. travnja 2002., dostupan na http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33192_en.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

postupaka za repatrijaciju državljana trećih država koji nezakonito borave na području EU-a.[781] Komisija je 2006. godine usvojila *Komunikaciju o prioritetima politike u području borbe protiv neregularnih migracija* u kojoj su predložene mjere koje uključuju jačanje suradnje s trećim državama, daljnje jačanje vanjskih granica, jačanje mjera za borbu protiv trgovine ljudima, borbu protiv nezakonitog zapošljavanja (s obvezatnom provjerom imigracijskog statusa radnika prije ponude ugovora o radu, oštre sankcije u području kršenja prava vezanih uz radne uvjete, tj. radno okruženje u kojem moraju biti zajamčeni standardi zaštite zdravlja i zaštite na radu, moguću harmonizaciju sankcija protiv poslodavaca koja je kasnije i rezultirala usvajanjem *Direktive*, utvrđivanja učinkovite readmisijske politike i poboljšavanjem razmjene informacija kroz korištenje postojećih instrumenata.[782] Dvije godine kasnije Europsko vijeće donijelo je *Europski pakt o imigracijama i azilu* koji uključuje mjere usmjerene prema suzbijanju i boljem nadzoru neregularnih migracija, posebno „*osiguravajući da se neregularni migranti repatriraju u svoje države porijekla ili u tranzitne države*“,[783] a inicijativa *Global Approach to Migration and Mobility* istaknula je nužnost suradnje u nadzoru neregularnih migracija između država destinacije, država porijekla i država tranzita, striktnu provedbu repatrijacija uz poštivanje zakona i dostojanstva repatriranih osobâ (uz davanje prioriteta dobrovoljnosti povratka i međudržavno priznavanje odluka o repatrijaciji) i obvezu država porijekla na prihvaćanje readmisije svojih državljana uz prethodno sklapanje bilateralnih ili multilateralnih (na razini EU-a) readmisijskih ugovora.[784] U daljnjem razvoju politike Unije prema nezakonitim migracijama *Stockholmski program* koji je usvojen u prosincu 2009. godine obvezao je države članice na osiguranje otvorenih i sigurnih granica koje pružaju zaštitu svojim državljanima, ali uz čitav niz specifičnih obveza u pogledu unapređenja razmjene nacionalnih informacija o regularizaciji, poticanja dobrovoljnih repatrijacija te pružanja pomoći državama članicama koje su suočene s neproporcionalnim

---

[781] Vidjeti više na http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_en.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

[782] *Communication from the Commission of 19 July 2006 on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*, COM(2006) 402, dostupna na http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14525_en.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

[783] Donesen 24.9. 2008. Broj 13440/08. Vidjeti više na http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_en.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

[784] Vijeće je istaknulo da se regularizacijski programi iz ekonomskih ili humanitarnih razloga trebaju obavljati individualno, a ne grupno kako pojedine članice EU-a to rade. Više o regularizacijskim programima vidjeti u sljedećem dijelu rada.

pritiskom zbog velikog broja neregularnih migranata (kao što su, primjerice, Grčka i Italija) kroz suradnju Europske komisije, Frontexa i država članica, a uz *Program* je usvojen i *Akcijski plan za provedbu Programa*.[785] Komisija je 2009. godine u *Trećem godišnjem izvještaju o razvoju zajedničkih politika na području neregularnih migracija, krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima, vanjskim granicama i repatrijaciji neregularnih rezidenata* predstavila i glavne odrednice razvoja europske migracijske politike smanjenja neregularnih migracija te glavna postignuća u području nadzora vanjskih granica, vizne politike, politike repatrijacija, politike protiv trgovine ljudima, pristupa nezakonitom zapošljavanju i poboljšanju suradnje s trećim državama kao i podatke o trendovima neregularnih migracija u četverogodišnjem razdoblju između 2004. i 2008. godine i zaključila da te statistike ne ukazuju na porast broja neregularnih migracija prema EU-u.[786] Vijeće EU-a 2010. godine na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove zaključilo je 29 mjera koje su za cilj imale jačanje zaštite vanjskih granica i osiguranje pravnog okvira borbe protiv neregularnih migracija, a koje uključuju preporuke za jačanje kapaciteta agencije Frontex i njezina intervencijskog tima na granicama (eng. *Rapid Border Intervention Team),* povećanje razmjene informacija i poboljšanje suradnje između Europola, Eurojusta i Frontexa za uspješnije onemogućavanje mreža neregularnih migracija i trgovine ljudima, razvoj sustava praćenja europskih granica (kroz Eurosur sustav), povećanje suradnje s trećim državama i povećanje broja repatrijacija iz država članica u treće države. Konačno, Komisija je u *Komunikaciji* iz ožujka 2011. godine odredila pristup prema izgradnji zajedničkog partnerstva

[785] *Akcijski plan za provedbu Stockholmskog programa* postavio je za cilj prevenciju i smanjenje neregularnih migracija kroz čitav niz mjera planiranih za period od 2010. do 2014. godine, kao što su bolja komunikacija o evaluaciji readmisijskih ugovora i o razvoju koherentne strategije o readmisiji koja uzima u obzir ukupne odnose s državama s kojima su ti ugovori sklopljeni (što uključuje i zajednički pristup prema trećim državama koje ne surađuju s EU-om o pitanjima readmisije svojih državljana), evaluacija zajedničke politike repatrijacija i mjera kojima je cilj promicanje repatrijacija i reintegracije, izgradnja kapaciteta trećih država, pružanje informacija u državama destinacije o mogućnostima repatrijacije i reintegracije te pružanje informacija o mreži ureda za vezu u državama porijekla i državama tranzita. Za 2012. godinu *Akcijski plan* predvidio je donošenje zakonodavnog prijedloga koji bi dopunio *Direktivu 2002/90/EC* koja definira omogućavanje nezakonitog ulaska, tranzita i prebivališta i moguće spajanje s okvirnom odlukom 2002/946/JHA o jačanju kaznenog okvira koji bi trebao spriječiti omogućavanje nezakonitog ulaska, tranzita i boravišta i koji bi proširio obuhvat postojećih odredbi. Za 2014. godinu predviđena je izrada *Izvješća o primjeni Direktive 2009/52/EC koja osigurava minimum standarda o sankcijama i mjerama protiv poslodavaca osoba koje su državljani trećih država koji nezakonito borave na teritoriju Unije* i *Izvješća o primjeni direktiva o repatrijacijama 2008/115/EC*. Akcijski plan predviđa kontinuirano povećanje svih aktivnosti vezanih za pregovore i zaključivanje readmisijskih ugovora s trećim državama čiji državljani borave na teritoriju Unije u nereguliranom statusu te iznalaženje mogućnosti zaključenja novih readmisijskih ugovora s onim trećim državama s kojima Unija dosad nije zaključila readmisijske ugovore. Vidi više na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF (pristupljeno 12.7. 2012).

[786] Donesen 09.03. 2009., SEC(2009) 320. Dostupan na http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=8340aadd-bb37-4042-a7fe-ba79d264ba73 (pristupljeno 12.7. 2012).

za demokraciju s jugoistočnim Mediteranom, države članice potaknula na kreiranje „*partnerstva mobilnosti*“ u sklopu kojeg bi trebale biti pripremljene za omogućavanje odgovarajuće financijske pomoći usmjerene prema upravljanju granicama, prevenciji, borbi protiv neregularnih migracija i trgovine ljudima, ali i prema učinkovitijoj provedbi readmisijskih ugovora tj. repatrijacija neregularnih migranata.[787]

Zanimljivo je istaknuti da je Unija u posljednjim godinama sve više mijenjala pristup prema trećim državama u pogledu provedbe readmisijskih ugovora i dobrovoljne repatrijacije ili prisilne deportacije migranata u nereguliranom boravišnom statusu na teritoriju Unije i da je sve važnije mjesto počelo zauzimati promoviranje *tzv. partnerstava* koja po svojim obilježjima i nisu stvarna partnerstva jer se trećim državama nude programi financijske pomoći, ali samo uz ispunjavanje uvjeta potpune provedbe readmisijskih ugovora.[788]

Danas pozitivnopravni okvir migracijskog zakonodavstva na razini EU-a koje se odnosi na neregularne migracije čine zakonodavni instrumenti među kojima izdvajamo *Direktivu 2008/115/EC o zajedničkim standardima i postupcima u državama članicama za povratak državljana trećih država koji nezakonito borave na teritoriju Unije*, *Direktivu 2009/52/EC koja propisuje sankcije protiv poslodavaca državljana trećih država koji nezakonito borave na teritoriju Unije*, *Uredbu EC broj 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća* od 15. ožujka 2006. godine kojom se ustanovljava *Zakonik Zajednice o pravilima koja uređuju kretanje osoba preko granica*, *Ugovor o schengenskim granicama*, *Odluku Vijeća broj 2006/616/EC o zaključivanju u ime Europske zajednice protokola protiv krijumčarenja migranata zemljom,*

---

[787] *A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 292 Brussels, 24.5.2011., dostupna na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:EN:PDF (pristupljeno 12.7. 2012).

[788] Vidi više o instrumentim partnerstva EU-a s državama određenih regija u *On Cooperation in the Area of Justice and Home Affairs within the Eastern Partnership*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 564, Brussels, 26. 09. 2012; dostupna na http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20110926/1_EN_ACT_part1_v9.pdf (pristupljeno 14.7. 2012); *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument,* European Commission, COM(2011) 839 2011/0405 (COD), Brussels, 7.12.2011, dostupna na http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf (pristupljeno 14. 7. 2012) i *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries*, European Commission, COM(2011) 843 2011/0411(COD), Brussels, 7.12.2011., dostupan na http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop_reg_partnership_instrument_en.pdf (pristupljeno 14.7. 2012).

zrakom i morem, *Direktivu 2004/82/EC od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika da podijele podatke o svojim putnicima s nadležnim tijelima Unije*, *Direktivu 2003/110/EC od 25. studenog 2003. o pomoći u slučajevima tranzita u svrhu udaljavanja putem zračnih linija, Uredbu Europske komisije broj 377/2004* od 19. veljače 2004. godine *o utvrđivanju mreže imigracijskih službenika za vezu* i *Prijedlog za Uredbu koja bi ju nadopunila*, *Direktivu 2002/90/EC koja definira omogućavanje nezakonitog ulaska, tranzita i boravišta, Okvirnu odluku 2002/946/JHA o jačanju kaznenog okvira za prevenciju omogućavanja nezakonitog ulaska*, *tranzita i boravka, Direktivu 2001/51/EC koja dopunjuje odredbu 26 Konvencije za provedbu Schengenskog ugovora* od 14. lipnja 1985., *Direktivu 2001/40/EC o međusobnom priznavanju odluka o protjerivanju državljana trećih država, Direktivu 2001/51/EC koja dopunjava odredbe članka 26. Konvencije za provedbu Schengenskog sporazuma* od 14. lipnja 1985. *o obvezi prijevoznika da omoguće prisilni povratak državljana trećih držav*a. U području mjera za suzbijanje neregularnih migracija na razini EU-a vrlo važnu ulogu ima i pravna stečevina koja se odnosi na relevantne financijske instrumente usvojene kako bi se omogućila provedba mjera borbe protiv neregularnih migracija te stoga treba istaknuti *Odluku broj 574/2007/EC o utvrđivanju Fonda za vanjske granice za period od 2007. do 2013. godine* koja je dio općeg programa solidarnosti i upravljanja migracijskim tokovima te *Odluku broj 575/2007/EC koja utvrđuje Europski fond za povratak u razdoblju od 2008. do 2013.*, a koji je također dio općeg programa solidarnosti i upravljanja migracijskim tokovima.[789]

[789] *Specification for EMN Study, Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, European Migration Network, op. cit. (743), str. 7 – 8.

6.4. RADNA PRAVA RADNIKA MIGRANATA U NEREGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU

Kontradikcija je suvremenih migracija formalnopravna nemogućnost zakonitog zapošljavanja radnika migranata u nereguliranom boravišnom statusu u europskim državama u kojima upravo oni čine velik dio radne snage. Države bi se članice EU-a u slučaju potpunog i učinkovitog iskorjenjivanja rada migranata u nereguliranom boravišnom statusu suočile sa značajnim porastom troška rada u određenim sektorima i još važnije, sa značajnim nedostatkom radne snage koja se ne može zamijeniti nacionalnom radnom snagom iz jednostavnog razloga jer radnici državljani nisu zainteresirani za obavljanje poslova koje obavljaju radnici migranti (iz ranije elaboriranih razloga).[790] Noll radnika migranta u nereguliranom boravišnom statusu smatra prototipom idealnog neformalnog radnika: maksimalno je mobilan, minimalno ovisan o socijalnim davanjima i socijalnoj zaštiti države zaposlenja i uglavnom nesposoban za kolektivno pregovaranje. Kontradikcija pravnog statusa neregularnog migranta očituje se u tome da su osobe koje najčešće nemaju ni temeljnu slobodu kretanja u okvirima zajednice, grada ili države, a kamoli transnacionalno, vrlo mobilne unutar poduzeća, preuzimanja radnih uloga koje inicijalno nisu bile njihove, fleksibilnosti u pogledu radnog vremena itd., što rezultira povećanom izloženošću mogućnosti eklatantnih kršenja radnih i drugih ljudskih prava.[791]

Unatoč nezakonitom zapošljavanju radnika migranata u nereguliranom boravišnom statusu, temeljni standardi nacionalnog i međunarodnog radnog prava i standardi univerzalnih ljudskih prava trebali bi biti primjenjivi na sve radnike, neovisno o njihovu boravišnom statusu. Nažalost, i radna i druga ljudska prava radnika u nereguliranom boravišnom statusu ograničavaju se i uskraćuju (bilo od strane nadležnih tijela države zaposlenja bilo od strane poslodavaca) *inter alia* i zbog nedostatne pravne regulative, ali i zbog ranije spomenute *"pravne nevidljivosti"* takvih radnika. Carrera i Parkin istaknuli su postojanje značajnog jaza

[790] Iznimno je zapošljavanje dopušteno migrantima u nereguliranom boravišnom statusu kojima je izrečena mjera protjerivanja s teritorija određene države,a koja se iz određenog razloga ne može izvršiti. U razdoblju od izricanja mjere protjerivanja do izvršenja te mjere migranti ostvaruju pravo na zakonito zapošljavanje.

[791] Više vidi u: Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124), str. 243., 250., 263. i 264.

između radnih prava koja su normativno dio EU-a i međunarodnih pravnih instrumenata i njihove primjene na radnike u nereguliranom boravišnom statusu koji su zbog *"pravne nevidljivosti"* izvan dosega standardnih zaštitnih mjera, što mnoge od njih izlaže neisplaćenim plaćama, uskraćivanju praznika i odmora, dugom radnom vremenu, opasnim radnim uvjetima i uskraćivanju naknade za ozljede na radu.[792] Ipak, **međunarodnim su pravom tri radna prava zbog svoje krucijalne važnosti i nužnosti univerzalnosti primjene izrijekom zajamčena radnicima migrantima u nereguliranom boravišnom statusu**:

1. **Pravo na isplatu zarađenih, a neisplaćenih plaća;**
2. **Pravo na naknadu za nesreću na radu;**
3. **Pravo na pristup pravosudnim ili upravnim tijelima nadležnima za radne sporove.**

Obveza isplate poštenih plaća zajamčena je svim najvažnijim međunarodnim instrumentima.[793] *Rezolucija Vijeća Europe br. 1508 o ljudskim pravima neregularnih migranata* propisuje da radnici u nereguliranom boravišnom statusu moraju ostvarivati pravo na poštenu plaću, razumne uvjete rada, naknadu za nesreću na radu, pristup sudovima radi zaštite svojih prava i slobodu udruživanja i osnivanja sindikata, a svi poslodavci koji ne zajamče ostvarenje tih prava trebali bi biti strogo kažnjeni od strane nadležnih tijela država članica.[794] U kontekstu EU-a obveza isplate neisplaćenih, a zarađenih plaća dodatno je potvrđena usvajanjem *Direktive 2009/52/EC* koja se odnosi na minimalne standarde sankcija i mjera protiv poslodavaca državljana trećih država koji nezakonito borave na teritoriju Unije

[792] Carrera, S., Parkin, J., *Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union,* Centre for European Policy Studies, 14.11, 2011., dostupna na http://www.ceps.eu/book/protecting-and-delivering-fundamental-rights-irregular-migrants-local-and-regional-levels-europ (pristupljeno 17.07.2012.).

[793] *Deklaracija o temeljnim ljudskim pravima* u čl. 23. propisuje pravo na isplatu jednake plaće za jednak rad te pravo na isplatu pravične plaće, a *Međunarodna pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Europska socijalna povelja Vijeća Europe*, *Konvencija o zaštiti radnika migranata* te brojne konvencije MOR-a štite pravo na isplatu pravične plaće.

[794] Čl. 13.5. Dostupna na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1508.htm (pristupljeno 17.7.2012.).

(dalje: *Direktiva o sankcijama*) čije je usvajanje označilo prekretnicu na području normativne zaštite radnih prava radnika u nereguliranom boravišnom statusu.[795]

Odredbe *Direktive* i opseg prava koja je Komisija pokušavala zajamčiti radnicima tijekom postupka pregovora država članica izazvale su brojne kontroverze od kojih ćemo spomenuti samo najrelevantnije za temu ovoga rada. Naime prvi je problem bio pravni temelj donošenja *Direktive* (zbog kojeg je Švedska glasala protiv *Direktive*, Finska je bila suzdržana, dok su Poljska i Mađarska podržale njihove stavove, ali nisu glasali protiv usvajanja *Direktive*) koji su spomenute države osporile jer su smatrale da EU nema nadležnost za usvajanje kaznenopravnih zakona u području neregularnih tj. nezakonitih migracija i da *Direktiva* ne bi bila u skladu s ovlastima Unije u dijelu o imigracijskim politikama vezanim za suzbijanje neregularnih migracija (iz čl. 63. st. 3. točka b. *Ugovora o osnivanju Unije)*, već u ovlastima o usklađivanju kaznenopravnih propisa Unije iz trećeg stupa (reguliranih čl. 29. TEU-a).[796] Carrera i Guild su u kontekstu primarnog fokusa *Direktive* - zapošljavanja i poštivanja radnih uvjeta - zaključili da bi se ona bolje uklopila u nadležnost koju *Ugovor o osnivanju Unije* propisuje u sklopu zapošljavanja i socijalnih pitanja, a raspravama o zakonitosti, učinkovitosti i proporcionalnosti *Direktive* pridružio se PICUM[797] i nekoliko drugih europskih mreža organizacija za zaštitu ljudskih prava migranata u nereguliranom boravišnom statusu koje su izrazile zabrinutost da će *Direktiva o sankcijama*, zbog fokusa *Direktive* na statusu migranta umjesto na iskorištavanju migranta od strane poslodavca, polučiti čitav niz neželjenih učinaka, kontradiktornih europskim prioritetima u području migracija i principima nediskriminacije i integracije migranata. Prema mišljenju Konfederacije sindikata europske

---

[795] *Directive 2009/52/EC providing for minimal standards on sanctions and measures against employers of illegaly staying third country nationals*, usvojena 18. lipnja 2009., OJ L168/32 od 30. 6. 2009., dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF (pristupljeno 17.7.2012.). *Direktiva* se ne primjenjuje na državljane trećih država koji legalno borave na području države članice, bez obzira je li im dopušteno raditi ili ne, ne primjenjuje se na osobe koje uživaju pravo Zajednice na slobodno kretanje onako kako je to definirano čl. 2. st. 5 *Uredbe broj 562/2006 o schengenskim granicama* i ne primjenjuje se na državljane trećih država koji su u nekom statusu koji je već pokriven zakonodavstvom Unije (primjerice na zakonito zaposlene u državi članici i upućene na teritorij druge države članice u kontekstu pružanja određene usluge).

[796] Što je u skladu s presudom Suda EU u predmetu *Commission v. Council*, *Criminal Sanctions for the Protection of Environment*, I -7879, 176/03, ECR (2005), 13.09.2005., citirano prema Carrera, S., Guild, E., *An EU Framework on Sanctions against Employers of Irregular Immigrants*, op. cit. (741), str. 3.-4. i Peers, S., *Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives*, op. cit. (308), str. 411.

[797] *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (dalje: PICUM) je nevladina organizacija koja nastoji promovirati poštivanje ljudskih prava nedokumentiranih migranata unutar Europe. Vidi više na http://picum.org/en/ (pristupljeno: 17.7.2012.).

trgovine (ETUC) *Direktiva* nije uspjela dostići standard pravedne ravnoteže između svrhovitih odgovarajućih sankcija na jednoj strani i nužne zaštite prava radnika na drugoj strani.[798]

Ipak, Komisija je predložila usvajanje jedinstvenog pravnog instrumenta i globalne minimalne standarde za zabranu zapošljavanja državljana trećih država koji nemaju zakonito boravište na teritoriju Unije, a koja je trebala pridonijeti smanjivanju i konačno iskorjenjivanju nezakonitog zaposlenja koji su smatrali glavnim "*privlačnim faktorom"* neregularnih migracija. *Europski ekonomski i socijalni odbor*, za razliku od Komisije, zastupao je stav da je privlačni faktor radnih migracija mogućnost bilo kakvog zaposlenja u drugoj državi, a ne isključivo nezakonitog jer, prema njihovu mišljenju, migranti ne odabiru države po kriteriju dostupnosti nezakonitog zaposlenja. Odbor je smatrao da bi se neregularne migracije smanjile pojednostavljivanjem postupaka za izdavanje jedinstvenih boravišnih dozvola i rada za radnike migrante i usprotivio se pristupu nezakonitim migracijama kroz zatvaranje granica i primjenu prisilnih mjera te je istaknuo da problemu suzbijanja nezakonitog rada treba pristupiti sveobuhvatno i temeljito, uz uspostavu pravnog okvira unificiranih sankcija protiv poslodavaca svih radnika koji su nezakonito zaposleni, bez obzira na njihovo državljanstvo.[799]

Druga je kontroverza personalni obuhvat *Direktive* jer ona isključuje državljane trećih država koji imaju reguliran boravišni tj. imigracijski status u državi, tako da neopravdano uskraćuje pravnu zaštitu migrantima koji su nezakonito zaposleni unatoč reguliranom boravišnom statusu i kojima poslodavci zbog nezakonitog radnopravnog statusa krše brojna radna i druga ljudska prava. Uzrok isključenju iz obuhvata bio je različit postupak donošenja odluka u

---

[798] *PICUM's Main Concerns About the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe*, Brussels, 2010.,str. 34.

[799] *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals* (Own-initiative opinion), C 204/70, Official Journal of the European Union, 9.8.2008., par. 1.5, 5.4, i 5.3. Carrera i Guild smatraju da mogućnost nezakonitog zaposlenja nije jedini privlačan čimbenik za neregularne radne migracije, već da je su migracije iznimno složene jer obično uključuju cijeli niz privlačnih čimbenika (kao što je dostupnost posla, socioekonomske nejednakosti itd.) i da ne bi trebali simplificirati uzroke neregularnih migracija. Više vidi u: Carrera, S., Guild, E., *An EU Framework on Sanctions against Employers of Irregular Immigrants*, op. cit. (741), str. 4.

Uniji o zakonitim migracijama od postupka u kojem je donesena *Direktiva o sankcijama,*[800] ali i isključiva nadležnost nacionalnih tijela u području nezakonitog zapošljavanja radnika migranata u zakonitom boravišnom statusu i nedostatak nadležnosti Unije s obzirom na čl. 63. st. 3 točku b. *Ugovora o Uniji* u slučajevima reguliranog imigracijskog statusa migranata. Kao što smo već i spomenuli, države članice još uvijek nisu harmonizirale definiciju neregularnog boravka, a odredbama *Direktive* ovlast određenja neregularnosti boravišnog statusa ostavljena je državama članicama, što će zasigurno otežati ujednačenu provedbu *Direktive*.[801]

Direktiva je propisala obvezu poslodavca za provjerom boravišnog statusa radnika migranta koji mora imati valjanu boravišnu dozvolu ili drugu autorizaciju boravka prije sklapanja ugovora o radu ili prije samog početka radnog odnosa ukoliko se rad obavlja bez ugovora o radu.[802] Poslodavci su prema odredbama *Direktive* dužni isplatiti sve zarađene, a neisplaćene plaće nezakonito zaposlenim radnicima migrantima, i to najmanje u iznosu zakonski određene minimalne plaće države članice, kolektivnim ugovorima ili u skladu s uvriježenom praksom u određenoj strukovnoj grani, osim ako su poslodavac i radnik dogovorili drukčije i ukoliko taj dogovor mogu dokazati (dogovor mora biti u skladu s pozitivnim radnim zakonodavstvom).[803] Ukoliko ugovor o radu nije bio sklopljen, pretpostavlja se da je radnik radio najmanje tri mjeseca, osim u slučajevima u kojima poslodavac i radnik mogu dokazati drukčije. Poslodavac je obvezan isplatiti zaostale plaće i sve poreze i doprinose socijalnog osiguranja koje bi uplatio da je državljanin treće države bio legalno zaposlen, uključujući i sve pripadajuće upravne naknade. Poslodavac radniku mora isplatiti i sve troškove vezane za slanje zaostalih plaća u državu u koju se vratio ili u koju će biti repatriran (*Direktiva* je odredila da to ne mora biti država porijekla, već može biti država izbora). Ograničenja

[800] U trenutku usvajanja *Direktive* postupci usvajanja zajadničkog zakonodavstva u podučju zakonitih migracija podrazumijevali su jednoglasnost i konzultaciju parlamenta, dok je za postupke u području nezakonitih migracija bila potrebna kvalificirana većina i suodlučivanje. Kako je jedna država članica glasala protiv, a druga bila suzdržana, jasno je da *Direktiva o sankcijama* ne bi ni mogla biti usvojena u području zakonodavstva koje se odnosi na zakonite migracije. Više vidi u: Peers, S., *Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives*, op. cit. (308), str. 412.

[801] Više vidi u: Carrera, S., Guild, E., *An EU Framework on Sanctions against Employers of Irregular Immigrants*, op. cit. (741), str. 3.

[802] Od poslodavca se traži zadržavanje preslika svih dokumenata vezanih za boravišnu dozvolu ili neku drugu dozvolu koju je državljanin treće države dobio najmanje tijekom trajanja zaposlenja ili mora kopije tih dokumenata predati nadležnim službama inspekcije ukoliko ih one zatraže. Poslodavac mora obavijestiti nadležne službe o početku zaposlenja državljanina treće države unutar razdoblja koje svaka država članica zakonom odredi (čl. 4. st. 1). Poslodavci koji su u dobroj vjeri i neznanju prihvatili dokumentaciju koja je bila krivotvorena, oslobođeni su odgovornosti (čl. 4. st. 3).

[803] Čl. 6. *Direktive o sankcijama*.

slobode kretanja otkrivenim migrantima u nereguliranom boravišnom statusu (što najčešće uključuje i preddeportacijski pritvor) znatno otežava ili čak i potpuno onemogućuje njihov kontakt s nadležnim upravnim ili sudskim tijelima i sa samim poslodavcima radi ostvarivanja stečenih prava na plaću te je stoga namjera te odredbe *Direktive* bila postavljanje obveze poslodavcima i državnim tijelima da budu proaktivni i osiguraju pravo na informaciju radnicima migrantima. Nakon izvršenja odluke o protjerivanju, kontakti poslodavaca, nadležnih državnih tijela i radnika znatno su otežani jer uključuju složen međunarodni postupak te je stoga nužno da radnik migrant u razdoblju prije izvršenja mjere protjerivanja dobije sve neophodne informacije vezane za ostvarivanje prava na neisplaćene plaće koje nakon izvršenja odluke o protjerivanju mogu biti isplaćene međunarodnom bankovnom transakcijom kao i informacije o dostupnosti nacionalnih institucionalnih mehanizama ulaganja pritužbe protiv poslodavca.

Države članice moraju osigurati uspostavu potrebnih mehanizama osiguranja primitka svih neisplaćenih plaća, a ukoliko je strancu izdana dozvola ograničenog boravka, države članice moraju odrediti uvjete pod kojima trajanje dozvole može biti produljeno sve dok se državljaninu treće države ne omogući primitak svih neisplaćenih plaća (kao što je to propisano čl. 6. par. 1. *Direktive*).

Države bi članice u slučaju zapošljavanja većeg broja nezakonito zaposlenih državljana trećih država trebale postrožiti financijske sankcije protiv poslodavaca, a poslodavci uz to imaju obvezu podmirenja troškova deportacije državljana trećih država (čl. 5.). Protiv poslodavaca se, ovisno od situaciji, broju nezakonito zaposlenih stranaca i obliku zaposlenja državljana treće države, mogu uz financijske sankcije propisati i druge mjere, a posebno se teškim oblicima kršenja odredbi *Direktive*, koje su toliko ozbiljne da su kvalificirane kao kazneno djelo, smatraju kontinuirane povrede odredbi, zapošljavanje značajnog broja državljana trećih država u nereguliranom statusu u posebno iskorištavajućim radnim uvjetima, zapošljavanje radnika u nereguliranom statusu za koje poslodavac zna da su žrtve trgovine ljudima te nezakonito zaposlenje maloljetnika. Sankcije za posebno teške oblike kršenja odredbi *Direktive* uključuju, primjerice, uskraćivanje prava korištenja javnih povlastica, supsidijarnih programa, isključenje iz korištenja europskih fondova, isključenje iz sudjelovanja u postupcima javne nabave, privremeno ili potpuno zatvaranje poduzeća ili privremeno ili trajno ukidanje radne dozvole, a sve zavisno od ozbiljnosti povrede odredbe *Direktive* (čl.7).

Direktiva je državama članicama prepustila mogućnost usvajanja strožih mjera i sankcija kako bi utjecale na smanjenje neregularnih migracija (*Preambula* st. 4). Propisuje se i obveza države članice u osiguranju učinkovitih inspekcija rada za detekciju zapošljavanja državljana trećih država koji nemaju pravni temelj boravka u državi zaposlenja, a u tom se smislu od država članica očekuje redovita identifikacija sektora zaposlenja u kojima se češće zapošljavaju osobe u neregularnom boravišnom statusu, uz osiguranje dovoljnog broja osoblja inspekcije rada s potrebnim znanjima i vještinama (čl.14).

Nakon stupanja na snagu *Direktive*, Agencija za temeljna prava EU-a (FRA) napravila je istraživanje prema kojem je utvrđeno da u većini država članica EU-a nereguliranost boravišnog statusa ne utječe na uskraćivanje radnih prava radnicima migrantima. Istraživanje pokazuje da u barem devetnaest država Unije radnici u nereguliranom statusu uživaju pravo isplate poštene plaće.[804] U praksi se pokazalo da je jedna od glavnih prepreka isplati neisplaćenih plaća nemogućnost dokazivanja radnog odnosa. Nevladine su organizacije kroz istraživanje provedeno u 27 država članica EU-a došle do saznanja da je u čak 15 država nedostatak ugovora o radu jedna od glavnih prepreka uspješnosti podnošenja zahtjeva za isplatu uskraćenih plaća ili pritužbi na to da su plaće bile nepošteno određene jer su radni ugovori za neregularne migrante tipično verbalni, neformalni ugovori zbog kojih radnici nemaju dokaz zaposlenja (osim eventualno izjava svjedoka koji se svjedočenjem mogu dovesti u nepovoljan položaj).[805] Drugi je problem uočen istraživanjem utvrđivanje broja radnih sati koje je neregularni migrant odradio kod određenog poslodavca.[806]

Za naknadu za nesreće na radu relevantne su odredbe čl. 27. MOR-ove *Konvencije br. 121 o davanjima za ozljede na radu* koja utvrđuje da svaka država članica mora osigurati da jednakost postupanja prema nedržavljanima, u pogledu davanja za slučaj ozljede na radu,[807] odredbe čl. 9. MOR-ove *Konvencije br. 143 o radnicima migrantima*, čl. 9. *Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima* te čl. 23. *Univerzalne deklaracije o*

---

[804] *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Fundamental Rights Agency, op. cit. (141), str. 48.
[805] Ibid.
[806] Ibid. str. 50.
[807] Od država članica EU-a samo je devet članica ratificiralo tu *Konvenciju* - Belgija, Cipar, Njemačka, Finska, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija i Švedska. Dostupna na http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C121 (pristupljeno 17.7.2012.).

ljudskim pravima.[808] *Europska povelja o temeljnim pravima* u čl. 31. Propisala je da radni uvjeti moraju poštivati zdravlje, sigurnost i dostojanstvo radnika, a *Okvirna direktiva 89/391 o sigurnosti i zdravlju radnika* iz 1989. godine[809] uvela je mjere koje bi trebale osigurati poboljšanje sigurnosti na radu. *Izvještaj Agencije za temeljna prava EU-a* donosi podatke o razlikama u nacionalnim praksama država članica u pogledu naknade za nesreće na radu za radnike migrante u nereguliranom boravišnom statusu.[810]

Treće važno pravo koje se mora zajamčiti radnicima migrantima u nereguliranom boravišnom statusu jest pravo na pristup pravosuđu i pravo na korištenje učinkovitih pravnih lijekova u radnim sporovima. Kako je pristup pravosuđu preduvjet za ostvarenje radnih prava, ostvarenje je tog prava od krucijalnog značaja za radnike migrante.

Pravo na učinkovit pravni lijek određeno je *EKZLJP-om* i brojnim drugim međunarodnim instrumentima, kao što su MOR-ova *Konvencija br. 143 o radnicima migrantima* iz 1975. godine koja određuje da radnici migranti u nereguliranom boravišnom statusu moraju uživati normativnu mogućnost podnošenja tužbi (tj. predstavki ukoliko se radi o upravnim postupcima) nadležnim tijelima, izravno ili putem ovlaštenog zastupnika. I *Direktiva o*

---

[808] *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, Fundamental Rights Agency, op. cit. (141), str. 51.

[809] Prema čl. 6. *Direktive* poslodavci su obvezni poduzeti potrebne mjere usmjerene na sigurnost, zdravlje i zaštitu radnika, a radnici nisu diskriminirani temeljem boravišnog statusa. Dostupna na http://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/1 (pristupljeno 17.7.2012.).

[810] Tako su, primjerice, belgijski radnici u nereguliranom statusu obuhvaćeni osiguranjem za nesreću na radu koje plaća poslodavac, a u slučaju da poslodavac nije osiguran, osiguranje se može isplatiti kroz javni fond za industrijske nesreće. U Njemačkoj svi poslodavci moraju imati osiguranje od nesreće za svoje radnike, bez obzira na pravni status radnika. Međutim unatoč postojanju prava na naknadu za radnu nesreću, ostvarivanje tog prava u praksi je jako teško jer je potrebno dokazati postojanje radnog odnosa. Radno zakonodavstvo Češke određuje pravo svih radnika na naknadu za nesreće na radu, ali u praksi se iznimno rijetko događa da se migranti u nereguliranom boravišnom statusu obrate sudu zbog straha od prijavljivanja policiji i mogućnosti deportacije. Pimjeri uspješnih tužbi za naknadu nesreće na radu uključuju španjolski slučaj migranta kojem poslodavac nije pružio nikakvu pomoć nakon doživljene nesreće na radu, a koji je zatim uz pomoć sindikata podnio tužbu sudu i dobio parnicu uz isplatu 11 340 eura. Zanimljivo je da je Sud odlučio regularizirati boravišni status radnika i to temeljem humanitarnih razloga te su on i njegova supruga ostvarili pravo na zakonito boravište u Španjolskoj. Na Cipru je južnoazijski radnik doživio radnu nesreću, a zbog velikog pubiliciteta nakon tužbe sudu osiguran mu je liječnički tretman i boravišna dozvola. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, FRA, op. cit. (141), str. 51.-53. PICUM navodi primjer srpskog radnika koji je radio u Njemačkoj u nereguliranom boravišnom statusu, a kojem je isplaćena sudska odšteta u iznosu od 25 500 eura temeljem zarađenih, ali neisplaćenih plaća na radnom sudu. Migrant je tvrdio da ga je poslodavac natjerao da radi 13 do 14 sati dnevno šest dana u tjednu, da je zadržavao dio njegove plaće tijekom sedmogodišnjeg razdoblja i da mu je odbio pomoći u dobivanju medicinske pomoći nakon vrlo ozbiljne nesreće na radu. Migrant se obratio centru osnovanom od strane njemačkih sindikata koji su u njegovo ime tužili poslodavca nakon što se neregularni migrant vratio u matičnu državu. *PICUM's Main Concerns About the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe*, op. cit. (798), str. 39.

sankcijama sadrži odredbe o nužnosti omogućavanja pristupa pravosudnim ili upravim tijelima za radnike žrtve iskorištavajućeg ili zloupotrebljavajućeg radnog odnosa.

Prema istraživanju Agencije za temeljna prava EU-a, u državama članicama ne postoje zakonske odredbe koje bi normativno onemogućile korištenje pravnih lijekova migrantima nereguliranog boravišnog statusa. Međutim brojne prepreke s kojima se radnici migranti suočavaju u pokušaju pristupa pravosuđu rezultirale su vrlo rijetkim sudskim tužbama i učestalijem pribjegavanju promjeni poslodavca prije započinjanja postupka.[811] Strah od otkrivanja nereguliranog statusa jedan je od glavnih razloga nezainteresiranosti formaliziranja pritužbe i iskorištavanja mogućnosti pravne zaštite države zaposlenja iako nacionalna zakonodavstva većine država članica EU-a ne propisuju službenu dužnost prijave nereguliranog boravišnog statusa policiji, a od posebne je važnosti zaštititi od imigracijskih službi osobne i sve druge podatke koji se tiču mjesta boravišta i adrese stanovanja neregularnih migranata.[812]

Druga je prepreka pristupu pravosuđu, a time implicitno i pravnoj zaštiti radnika migranata u nereguliranom boravišnom statusu, nesigurnost boravišta, a treća je prepreka nemogućnost zastupanja.[813] *Direktiva o sankcijama* određuje da pravo na podnošenje pritužbe na neisplaćene plaće radnici mogu ostvariti samostalno, posredstvom trećih stranaka koje su državna tijela odredila (primjerice sindikati ili slična strukovna udruženja) ili putem nadležnih državnih tijela, a koja imaju zakonska ovlaštenja za sudjelovanje u postupku u ime i za račun državljanina treće države koji zbog objektivnih i administrativnih razloga nije u mogućnosti sudjelovati u postupku (čl. 13.). Velikom se broju migranata nereguliranog boravišnog statusa uz mjeru protjerivanja izriče i zabrana ponovnog ulaska u državu u određenom trajanju, čime

[811] *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, FRA, op. cit. (141), str. 54.

[812] Izvještaj navodi primjer dobre prakse španjolskog *Zakona o zaštiti podataka* koji zabranjuje prosljeđivanje osobnih podataka policiji, osim ukoliko se radi o kaznenom djelu kažnjivom zatvorskom kaznom duljom od godine dana. Ibid, str. 54.

[813] Stoga je *Direktiva o sankcijama* odredila obvezu država članica na uključivanje uvjeta u nacionalna zakonodavstva pod kojima bi žrtve posebno iskorištavajućih radnih odnosa ili nezakonito zaposleni maloljetnici ostvarili pravo na boravišnu dozvolu ograničenog trajanja tijekom sudskog postupka kako bi im se omogućilo iznošenje iskaza. To je pravo ograničeno na osobe koje surađuju s institucijama pravosudnog sustava (čl. 13.st. 4). Prema istraživanjima koja su provele nevladine organizacije migranti nereguliranog boravišnog statusa mogu dobiti tu dozvolu propisanu *Direktivom* u radnim sporovima u Belgiji, Češkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Portugalu, Španjolskoj, Velikoj Britaniji i na Cipru. U Španjolskoj je omogućeno ostvarenje prava na dozvolu na osnovi tzv. „*veze ekonomskog rada*“ pod uvjetom dvogodišnjeg boravišta, uz dokazano trajanje radnog odnosa od šest mjeseci i ukoliko ne postoji nikakva kaznena evidencija i/ili kaznena prijava protiv migranta. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, FRA, op. cit. (141), str. 54.

se onemogućuje njihovo sudjelovanje u postupku. Kako najveći broj radnika migranata nereguliranog boravišnog statusa nije učlanjen u sindikate ni u strukovna udruženja, a zastupanje *ex officio* (od strane nekog ovlaštenog državnog tijela) ne mora nužno biti ni u interesu države zaposlenja, a zbog mogućih jezičnih i drugih prepreka ni u najboljem interesu migranata. Stoga bi kvalitetnije rješenje za ostvarenje prava radnika migranata bilo određenje obveze zastupanja od strane specijaliziranih nevladinih organizacija ili međunarodnih organizacija.[814] *Direktiva* u 3. stavku istog članka propisuje da se pružanje bilo kakve pomoći državljaninu treće države kod podnošenja pritužbe/tužbe neće smatrati omogućavanjem i pomaganjem produljenja neovlaštenog boravišta migranta.

Pravo radnika i poslodavaca na osnivanje i udruživanje u sindikate ili druge strukovne organizacije određeno je MOR-ovom *Konvencijom br. 8 o slobodi udruživanja i pravu na organiziranje* iz 1948. godine koja je zajamčila ostvarenje tih prava neregularnim migrantima.[815] *MKZPRM* u čl. 26. utvrđuje pravo udruživanja u sindikate, pravo sudjelovanja na sastancima i dobivanja neophodne pomoći radnicima nereguliranog statusa, ali bez prava aktivnog osnivanja sindikata koji bi se mogli posvetiti rješavanju specifičnih problema radnika migranata u nereguliranom statusu, kao što su, primjerice, radno iskorištavanje, prijetnje pritvorima i udaljenjem iz države zaposlenja u slučaju pritužbe na radne uvjete ili na uskraćivanje radnih prava. To dovodi do toga da radnopravni problemi s kojima se radnici migranti nereguliranog statusa suočavaju ostaju izolirani i nepoznati široj javnosti, političkim elitama i zajednici u kojoj se radnik migrant nalazi.[816]

Budući da je najveći broj migranata nereguliranog boravišnog statusa neupućen u prava koja ima u državi zaposlenja, sindikati bi mogli odigrati važnu ulogu. U brojnim članicama EU-a sindikati su započeli i provedbu kampanja s ciljem poticanja migranata nereguliranog statusa na članstvo jer bi im to moglo omogućiti pravnu zaštitu u slučaju povrede radnih prava.

---

[814] Ibid. str. 55-57.
[815] Ibid. str. 55.
[816] Više vidi u: Noll, G., *Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants*, op. cit. (124), str. 256. i 260.

Prema istraživanju Agencije za temeljna prava EU-a, u većini europskih država neregularnim migrantima dopušteno je sindikalno udruživanje, a sindikati u Nizozemskoj, Velikoj Britaniji i Njemačkoj pokazali su se vrlo instrumentalnim u zaštiti prava radnika. Međutim neregularni su migranti uglavnom zaposleni u sektorima u kojima ne postoji mogućnost sindikalnog udruživanja (primjerice za poslove u kućanstvima, u poljoprivrednim poslovima i sl.) tako da ni formalnopravno nisu u mogućnosti koristiti usluge zastupanja koje sindikati omogućavaju svojim članovima.[817]

[817] Španjolski *Zakon o strancima* iz 2000. godine neregularnim je migrantima inicijalno zabranio pravo sindikalnog udruživanja, što je Ustavni sud 2007. godine promijenio odlukom po kojoj je odredba zakona proglašena neustavnom te je dopunama 2009. godine osigurano jednako pravo sindikalnog udruživanja neregularnim migrantima kakvo uživaju državljani. Na Cipru, u Latviji i Litvi postoji zabrana udruživanja u sindikate za neregularne migrante, a određeni su sindikati sami odredili da neće dopustiti članstvo neregularnim radnicima migrantima ili čak i prijavljuju neregularne migrante nadležnim policijskim tijelima, kao što je, primjerice, slučaj na Cipru i u Njemačkoj gdje su od početnog ignoriranja ili prijavljivanja nedokumentiranih migranata policiji sindikati postupno počeli motivirati neregularne migrante na članstvo. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, FRA, op. cit. (141), str. 55. U Nizozemskoj su radnici koji rade na poslovima u kućanstvima zaštićeni od strane radnog sindikata FNV-Bondgenoten koji ih je kategorizirao kao radnike u poslovima čišćenja. U Stockholmu su dva glavna švedska sindikata TCO i LO i specijalizirane nevladine organizacije otvorili centar u kojem se nedokumentirani migranti mogu obratiti za pomoć u slučaju zlostavljanja na radnom mjestu, a pružaju im se pravni savjeti i usluge. Sličnu su praksu započeli i njemački sindikati koji su otvorili specijalizirani centar u Berlinu kojem je svrha pružanje savjetodavnih usluga neregularnim migrantima. Njemačka federacija sindikata izdala je letak koji su dijelili svim neregularnim migrantima, a u kojima su navedene sve dobre prakse i sva prava koja pripadaju nereguliranim migrantima, prvenstveno socijalna i ljudska prava. *PICUM's Main Concerns About the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe*, op. cit. (798), str. 38.

6.5. PRAVO PRISTUPA ZDRAVSTVENIM USLUGAMA

Pravo na najveći mogući standard zdravstvene skrbi jedno je od temeljnih ljudskih prava, blisko povezano s pravom na život. *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* u čl. 25. izrijekom određuje pravo na liječničku skrb i pravo na *"zaštitu u slučaju bolesti"*. *Deklaracija* je zbog posebne važnosti materinstva i djece utvrdila i obvezu država za pružanja *"posebne skrbi i pomoći"*, a *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* u čl. 12. utvrđuje obvezu država da "svima zajamče uživanje prava na najveći mogući standard fizičkog i psihičkog zdravlja" uz minimalan pristup primarnoj i hitnoj zdravstvenoj zaštiti.[818] Osim izrijekom spomenute liječničke skrbi, međunarodni normativni instrumenti zaštite ljudskih prava posredno su zaštitili to pravo i kroz opću zabranu ponižavajućeg i nečovječnog postupanja (*Univerzalna deklaracija*, *EKZLJP* itd.).

Iako bi uživanje prava na primarnu i hitnu zdravstvenu skrb trebalo biti potpuno nevezano i neovisno o boravišnom statusu korisnika, to pravo ovisi o opsegu socijalnog osiguranja kako državljana tako i stranaca koji borave na teritoriju države zaposlenja, a većina europskih država uvjetuje stjecanje i uživanje prava na zdravstvenu skrb radnika migranata određenom vrstom evidentiranog statusa, primjerice zakonitog boravišta, reguliranim statusom osigurane osobe, registriranim zaposlenjem ili registracijom u registrima lokalnih jedinica samouprave, što u praksi može rezultirati isključenjem određenih kategorija radnika migranata od prava pristupa zdravstvenim uslugama.[819] U kontekstu rada smatramo važnim kratko se zadržati na najvažnijim odrednicama vezanim za pružanje ili ograničavanje prava na hitnu zdravstvenu skrb nužnu za spašavanje života ili sprečavanje ozbiljnog ugrožavanja zdravlja.

Unatoč konsenzusu na međunarodnoj razini o nužnosti osiguranja hitne zdravstvene skrbi radnicima migrantima neovisno o njihovu boravišnom statusu, istraživanje Agencije za temeljna prava EU-a pokazalo je da nacionalna zakonodavstva 19 od 27 država članica propisuju pravo migranata u nereguliranom boravišnom statusu samo na hitnu zdravstvenu skrb. U 11 od 19 država EU-a obuhvaćenih istraživanjem (Austriji, Bugarskoj, Češkoj,

[818] Pod pojmom primarne zdravstvene zaštite podrazumijevaju se svi esencijalni tretmani manjih zdravstvenih problema koji se pružaju u domovima zdravlja. Pod sekundarnom zdravstvenom zaštitom podrazumijevaju se specijalistički medicinski tretman i u jednom dijelu bolničko liječenje. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, FRA, op. cit. (141), str. 71.
[819] Ibid. str. 74.

Danskoj, Finskoj, Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Latviji, Poljskoj i Švedskoj), migranti nereguliranog boravišnog statusa imaju pravo na hitne zdravstvene usluge, ali uz plaćanje istih. Obveza plaćanja podrazumijeva ne samo naplatu usluga već i podnošenje dokaza zdravstvenoj ustanovi da migrant može pokriti troškove liječenja prije početka samog zdravstvenog tretmana, što je doista apsurdan uvjet za hitne slučajeve.[820] U 8 država članica hitne su zdravstvene usluge zakonski besplatne za sve pacijente, neovisno o njihovu boravišnom statusu u državi. U Belgiji, Francuskoj, Italiji, Nizozemskoj, Portugalu i Španjolskoj migranti nereguliranog boravišnog statusa imaju pravo na usluge iz primarne i na usluge iz sekundarne zdravstvene zaštite, pravo na specijalističke usluge i pravo na bolničko liječenje. Situacija je u Njemačkoj specifična jer zakonski migranti nereguliranog boravišnog statusa uživaju sva prava na zdravstvenu skrb kao i tražitelji azila, što pokriva i druge zdravstvene usluge koje nisu hitne prirode, ali u praksi su zdravstvene usluge ipak ograničene samo na pružanje hitnih usluga jer je za njih postupak povratka troškova povjerljiv, dok postupak povrata troškova drugih zdravstvenih usluga uključuje razmjenu informacija o korisniku, što migranti nereguliranog statusa u pravilu izbjegavaju zbog mogućnosti prijave policiji. Osim toga, migranti nereguliranog boravišnog statusa nakon korištenja hitnih zdravstvenih usluga ne moraju osobno doći u Centar za socijalni rad, već to za njih radi zdravstvena ustanova, dok za sve druge zdravstvene usluge moraju osobno doći u Centar za socijalni rad čije ih osoblje ima *ex officio* obvezu prijaviti policiji.[821] Obveza prijave nereguliranog boravišnog statusa ne postoji za njemačko zdravstveno osoblje i nadležne službe bolnica koji su obvezni čuvati osobne, statusne i medicinske podatke o pacijentima kao profesionalnu tajnu. Njemačko je Ministarstvo pravosuđa odlukom postavilo standard prioriteta profesionalne tajne nad obvezom prijave neregularnosti statusa migranata.[822]

[820] U Luksemburgu migranti u nereguliranom statusu nisu izuzeti od plaćanja medicinskog tretmana, ali mogu zatražiti povrat novca koji su platili iz posebno osnovanog fonda za pokriće troškova zdravstvenih usluga neosiguranih pacijenata koji taksativno uključuje i neregularne migrante. Ibid. st. 76.
[821] Ibid. str. 74.
[822] Ibid. str. 82.

U većini europskih država djeca migranata nereguliranog boravišnog statusa do određene dobi uživaju pravo na istu razinu pristupa zdravstvenim uslugama kao i državljani.[823]

Zbog neujednačenih zakonodavnih odredbi i njihove provedbe u praksi, što može ograničiti dostupnost zdravstvenih usluga migrantima nereguliranog boravišnog statusa, u veljači 2011. godine Europski parlament raspravljao je o pravu migranata nereguliranog boravišnog statusa na zdravstvenu skrb te je u *Rezoluciji o zdravstvenim nejednakostima* utvrdio da države članice ni zakonodavno ni u praksi neregularnim migrantima nisu omogućile jednak pristup zdravstvenoj zaštiti te ih je pozvao i potaknuo na sveobuhvatnije pružanje zdravstvenih usluga migrantima u nereguliranom statusu (*Preambula AD4* i čl. 5).[824] Države članice su *Rezolucijom* bile pozvane na fokusiranje na potrebe posebno ugroženih skupina, među kojima su i određene kategorije obespravljenih migranata (čl. 4), s posebnim naglaskom na zdravstvenim potrebama migrantica.[825] Parlament je naglasio da države članice moraju trudnicama i djeci omogućiti korištenje socijalnih davanja u skladu s odredbama nacionalnih zakonodavstava, bez obzira na boravišnopravni status (čl. 22). Ovaj je zahtijev u skladu s međunarodnim pravnim instrumentima koji su postavili standarde prema kojima bi države članice morale osigurati pretporođajne i postporođajne zdravstvene usluge ženama bez obzira na njihov boravišnopravni status, među kojima je zasigurno najprominentnija *Konvencija o zabrani diskriminacije žena* koja taksativno zahtijeva od država članica pružanje svih potrebnih zdravstvenih usluga u vezi s trudnoćom, porodom i postporođajnim periodom te pružanje besplatnih usluga gdje god je to neophodno, uz osiguranje odgovarajuće prehrane tijekom trudnoće i dojenja (čl.12.).

---

[823] U Grčkoj sva djeca do 14. godine imaju pravo na besplatnu medicinsku zaštitu, dok u Rumunjskoj, Španjolskoj i Portugalu to pravo uživaju djeca mlađa od 18 godina. U Njemačkoj djeca neregularnih migranata imaju pravo na zdravstvene usluge, ali ih zbog rizika prijave imigracijskim službama obično ne koriste, osim u hitnim slučajevima kada ne postoji obveza prijave nereguliranog statusa. U Nizozemskoj i Danskoj djeci je omogućen besplatan pristup određenim preventivnim tretmanima, pregledima i stomatološkim pregledima, neovisno o pravnom statusu. U Belgiji, Francuskoj, Litvi, Italiji, Luksemburgu, Velikoj Britaniji i na Cipru besplatna zdravstvena skrb omogućena je djeci koja su samostalno migrirala i djeci bez roditelja. Austrija, Češka, Luksemburg i Švedska pružaju zdravstvenu zaštitu samo djeci čije je protjerivanje suspendirano ili odgođeno. Ibid. str. 76.-80.

[824] A7-0032/2011, dostupna na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0032&language=EN (pristupljeno 1.8.2012.).

[825]"*S posebnim naglaskom na zajamčeno pružanje zdravstvene zaštite uz potrebne prevoditeljske usluge, osiguranje obuka koje bi zdravstvenom osoblju olakšalo interkulturalni pristup koji se temelji na priznanju i poštivanju različitosti i posebnosti osoba koje dolaze iz različitih geografskih regija, a prioritet se mora dati mjerama i informacijskim kampanjama usmjerenim prema suzbijanju genitalne mutilacije, što uključuje i oštre kazne protiv osoba koje izvode mutilaciju*"(čl. 6).

Deset država članica Unije jamči zdravstvene usluge u pretporođajnoj i postporođajnoj fazi, a porod se u tim državama smatra hitnim tretmanom i zdravstveno osoblje ga ne smije odbiti napraviti bez obzira na boravišnopravni status buduće majke.[826] U određenim europskim državama migrantice nereguliranog boravišnog statusa moraju platiti porod, što im zbog nedostatnih financijskih sredstava plaćanja zapravo ograničava pravo na medicinsku pomoć pri porodu (kao što je spomenuto u dijelu rada o pravima radnica migrantica).

Da zaključimo s pet glavnih prepreka vezanih za primanje i pružanje zdravstvenih usluga neregularnim migrantima nereguliranog boravišnog statusa, a identificiranih od strane Agencije za temeljna prava EU-a: trošak zdravstvene zaštite i komplicirani postupak povrata troškova, nedostatak informacija o pravima na zdravstvene usluge (na strani pružatelja usluge i na strani korisnika usluge), strah od prijave policiji ili nadležnoj migracijskoj službi ukoliko postoji *ex officio* dužnost prijave, diskrecijsko pravo državnih tijela i pružatelja usluga zdravstvene zaštite na odlučivanje komu će pružiti usluge, standard kvalitete i kontinuitet zdravstvene usluge.[827] Zbog tih, ali i brojnih drugih, prepreka neregularni migranti najčešće zatraže zdravstvene usluge kada se njihovo zdravlje toliko pogorša da pružanje zdravstvene usluge postaje uzaludno i preskupo, usto što njihovo zdravstveno stanje može predstavljati rizik po javno zdravlje države zaposlenja i rizik po cijelu zajednicu u kojoj migranti žive.[828]

---

[826] Ibid. str. 81.- 82. i *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, FRA, op. cit. (659), str. 23.-26.

[827] Kontinuitet zdravstvene skrbi vrlo je važan za migrante nereguliranog boravišnog statusa jer se njih najčešće liječi neformalno, bez evidencije usluga koje su dobili i bez medicinskih kartona prema kojima bi se moglo pratiti njihovo zdravstveno stanje. Zdravstveni bi sustavi trebali pronaći način kako osigurati kontinuitet skrbi i trebali bi poduzeti mjere koje bi jamčile medicinsku skrb u slučaju prenosivih bolesti kao što je, primjerice, stvaranje zajedničkog europskog referentnog sustava za pacijente koji boluju od tuberkuloze ili bilo koje druge bolesti. *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, FRA, op. cit. (659), str. 7

[828] Ibid. str. 7.

6.6. REGULARIZACIJA BORAVIŠNOG STATUSA

Dodjela zakonitog boravišnog statusa migrantima koji borave na teritoriju strane države u nereguliranom boravišnom statusu koja se pojavljuju pod nazivom *„amnestija“, „normalizacija“, „legalizacija*“ i *„regularizacija“* izaziva velike kontroverze i s pravne točke gledišta je vrlo zanimljiva. Unatoč suprostavljenim stavovima o regularizaciji, ona je u potpunosti u skladu s odredbom MOR-ove *Konvencije br. 143* koja je čl. 9. st. 4. implicitno podržala te postupke navodeći da *„odredbe Konvencije ne bi smjele spriječiti države članice da osobama koje nezakonito borave ili rade na njihovu teritoriju dodijele pravo boravišta i pravo zakonitog zaposlenja“.*

REGINE-projekt je definirao regularizaciju kao "*državni postupak kojim se državljanima trećih država koji nezakonito borave ili na neki drugi način krše nacionalne imigracijske zakone dodjeljuje pravni status u državi trenutnog boravišta."*[829] Regularizacija obuhvaća **regularizacijske programe** i **regularizacijske mehanizme**, a međusobno se razlikuju po uvjetima i načinu na koji se njima stječe boravišnopravni status.

Regularizacijski programi točno su određeni, ne čine dio redovne migracijske politike, traju određeno vrijeme i usmjereni su na određenu ciljanu grupu migranata (najčešće su se primjenjivali u južnoeuropskim državama za legalizaciju nezakonito zaposlenih radnika migranata). Regularizacijski programi mogu se podijeliti na tzv. *južnoeuropski model* koji karakteriziraju masovni, česti i privremeni legalizacijski programi[830] i tzv. *francusko-američki model* u kojem se regularizacijski programi provode vrlo rijetko, ali oni uglavnom uključuju trajnu boravišnu dozvolu za sve migrante koji nezakonito borave na teritoriju države. Unutar dvaju osnovnih modela možemo razlikovati *de facto* regularizaciju i planiranu regularizaciju.

---

[829] *Regularisations in Europe, Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, REGINE, ICMPD, Ref. JLS/B4/2007/05, str. 7., dostupan na http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/REGINE/Regine_report_january_2009_en.pdf (pristupljeno: 1. 8. 2012.).

[830] Europski pakt o imigracijama i azilu izrazio je potporu *„da će nacionalna zakonodavstva provoditi individualne regularizacije umjesto generaliziranih (masovnih) regularizacija iz humanitarnih i ekonomskih razloga“*, op.cit. str.7.

Regularizacijski mehanizmi podrazumijevaju stjecanje boravišnog statusa automatski, ispunjenjem određenih uvjeta, kao, primjerice, zakonski propisanom duljinom boravišta na teritoriju države ili zaposlenjem (takvi su se mehanizmi primjenjivali u Velikoj Britaniji za osobe s kontinuiranim boravištem tijekom 14 godina, Austriji, Francuskoj, Španjolskoj itd.).[831]

Regularizacija je nažalost posredno postala dio migracijske politike država članica EU-a što je razvidno iz podataka REGINA-istraživanja u razdoblju od 1996. do 2007. godine kada je otprilike 4,2 milijuna osoba podnijelo zahtjev u sklopu nacionalnih regularizacijskih programa u 16 europskih država (Belgiji, Danskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Litvi, Luksemburgu, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Španjolskoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji, a uz *de facto* talijansku regularizaciju provedenu 2006. godine, ta brojka prelazi 4,6 milijuna migranata od kojih je 3,2 milijuna steklo regularan, zakonit boravišni status.[832] Vidi prilog br. 5.1. za detaljne podatke o udjelu migranata u regularizaciji svake od država članica koje su provodile programe. U Prilozima 5.1, 5.2, 5.5. i 5.6. možemo vidjeti prikaz presjeka dodjele regularizacijskog statusa migrantima, među kojima po broju regulariziranih migranata prednjače Italija i Španjolska jer je u svakoj od njih regularizirano oko 700 000 migranata).[833] Na drugoj strani, podaci o točnom broju podnesenih zahtjeva za regularizacijom u sklopu regularizacijskih mehanizama nisu dostupni, ali se procjenjuje da se radi o preko 5 milijuna zahtjeva za regularizacijom nereguliranog boravišnog statusa državljana trećih država na teritoriju EU-a (ako uzmemo u obzir da podaci nisu potpuni, ukupan bi broj mogao premašiti i 6 milijuna migranata).[834]

U analizi regularizacijskih programa i mehanizama razvidno je da je zaposlenje migranata bilo postavljeno kao jedan od temeljnih preduvjeta regularizacije (od kojih je u osam

[831] Ibid. str. 8. i 9.
[832] Ibid. str. 30.i 31.
[833] Grčka, Italija i Španjolska su zbog masovnih regularizacijskih programa tijekom posljednjih 15 godina od monokulturalnih država emigracija postale države imigracija s velikim priljevom migranata iz latinoameričkih država kao što su Kolumbija, Peru i Ekvador. Španjolska je 2005. godine provela regularizacijski postupak i dodijelila je zakonit status za 690 000 radnika u nereguliranom statusu, što je izazvalo određenu zabrinutost među drugim državama članicama EU-a, ali su naposljetku svi ocijenili da je ipak to bio dobar primjer. Arango, J., Jachimowicz, M., *Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach*, 2005., dostupno na www.migrationinformation,org. (pristupljeno 1.8. 2012.).
[834] *Regularisations in Europe,* REGINA, op. cit. (829), str. 30.

programa zaposlenje bilo nužan i esencijalan uvjet regularizacije). Istraživanje OECD-a iz 2000. godine pokazalo je da je najveći broj neregularnih migranata bio zaposlen u poljoprivredi, proizvodnji, građevinarstvu, javnim radovima i određenim uslužnim djelatnostima.[835]

Države često ističu da su regularizacijski programi višestruko opravdani, prvenstveno iz socijalnih, ekonomskih i političkih razloga.[836] U pogledu socijalnog aspekta, ti programi mogu značajno unaprijediti socijalne uvjete života migranata jer bitno smanjuju mogućnost iskorištavajućih radnih uvjeta. Francuska, Luksemburg, Belgija i Velika Britanija su upravo pod pritiskom protesta neregularnih migranata kojima su upozoravali na loše radne i životne uvjete donijele odluku o provođenju regularizacijskih programa. Ekonomski razlozi opravdanosti regularizacijskih programa su vezani za nemogućnost naplate doprinosa za socijalno i zdravstveno osiguranje, te poreza za nezakonito zaposlene migrante, bez obzira jesu li migranti nezakonito zaposleni na neformalnom ili formalnom tržištu rada (ti su argumenti korišteni u Grčkoj, Americi, Italiji, Španjolskoj, Portugalu i Francuskoj). U pogledu političkih razloga država može regularizirati migrante državljane određene države porijekla s ciljem olakšanja postizanja vanjskopolitičkih ciljeva (kao što je, primjerice, ulazak u trgovinske ili druge ugovorne odnose s drugim državama). Tako je, primjerice, uvjet za ulazak Portugala u EU 1986. godine bio da Portugal poduzme određene mjere potrebne za organizaciju i provedbu regularizacijskih programa kojima bi smanjili broj migranata u nereguliranom boravišnom statusu. Osim toga, regularizacijski programi pružaju vrlo korisne demografske podatke, kao i podatke o sudjelovanju migranata na tržištu rada koji su korisni u strateškom planiranju učinkovitijeg upravljanja migracijama.[837]

Na jednoj su strani rasprava o učincima regularizacija pobornici koji ističu povećane prihode kroz prikupljanje poreza od osoba koje su ionako prisutne na teritoriju određene države,

---

[835] Ibid. str. 15. i 30.
[836] Levinson, A., *Why Countries Continue to Consider Regularization?*, 2005., dostupno na www.migrationinformation,org. (pristupljeno 1. 8. 2012.).
[837] Ibid.

učinkovitije mjere integracije migranata i reguliranje neformalne ekonomije,[838] dok s druge strane oponenti zastupaju stav da su migranti koji se prijavljuju za regularizaciju ustvari prekršitelji zakona i da se time potiče daljnje neregularne i nezakonite migracije.

Jedan od najkontroverznijih aspekata regularizacijskih programa su uvjeti koje migranti moraju ispuniti za podnošenje zahtjeva jer programi uglavnom ne obuhvaćaju sve neregularne migrante, već uvijek daju prioritet određenim kategorijama (najčešće onima koji su već zaposleni u zemlji određeni vremenski period). U prilozima 5.3. i 5.4. vidimo kriterije koje su države EU-a koristile u svrhu određivanja ispunjavanja uvjeta za regularizaciju boravišnog statusa. U pravilu se određuje datum do kojeg je migrant trebao ući u državu i od kojeg može dokazati uspostavljanje prebivališta, zahtijeva se dokaz o zaposlenju ili ugovor o radu, poznavanje lokalnog jezika, ponekad i formalno sponzorstvo od strane poslodavca, verifikacija plaćenih doprinosa, postojanje obiteljske veze s državljaninom države ili potvrda o nekažnjavanju.[839] Budući da regularizacijski programi uglavnom dodjeljuju dozvolu privremenog boravka, nakon isteka tih dozvola veliki broj migranata zadržava se na teritoriju države i nastavlja svoj boravak u nereguliranom boravišnom statusu.

Osim regularizacije boravišnopravnog statusa, migranti koji nezakonito borave na teritoriju određene države i koji iz pravnih, humanitarnih, tehničkih ili razloga definiranih nacionalnom imigracijskom politikom ne mogu biti protjerani iz države, najčešće stječu pravo na tzv.

---

[838] Unatoč rezultatima istraživanja koja su pokazala da regularizacijski programi mogu imati učinak na povećanje neformalnog zapošljavanja jer poslodavci nisu voljni platiti veće plaće radnicima u zakonitom boravišnom statusu povećava se potražnja za neregularnim radom, a mreže već postojećih imigranata u neformalnoj ekonomiji olakšavaju nova neformalna zaposlenja u tom sektoru. Regularizacija u Italiji, provedena 2002. godine, u početku je bila zamišljena kao regularizacija statusa radnika u kućnim poslovima, ali je proširena i na druge migrante čiji su poslodavci bili voljni ponuditi sklapanje ugovora o radu. Preko 700 000 zahtjeva zaprimljeno je u razdoblju od mjesec dana od kojih je nešto ispod 50% bilo upućeno od strane žena koje su radile u kućanskim poslovima, najviše državljanki Ukrajine, Rumunjske, Ekvadora, Poljske i Moldavije. Podnositelji zahtjeva u drugim sektorima zaposlenja bili su uglavnom muškarci, većinom Rumunji, Marokanci, Albanci i Kinezi. Istraživanje OECD-a iz 2004., str. 219., prema *Handbook on effective migration policies*, OSCE, ILO, IOM, op. cit. (102), str. 178.

[839] Budući da mnogi migranti rade u neformalnim sektorima i bez ugovora o radu, uvjet da se u regularizacijskom postupku mora podnijeti dokaz o zaposlenju kao i dužem prebivalištu u zemlji ili putovnica često su bili navođeni kao razlozi neuspješnosti programa u regularizacijskom programu za radnike u domaćinstvima u Velikoj Britaniji, Portugalu (1992. i 1993. godine), Luksemburgu 2001. godine i Grčkoj. Neispunjavanje uvjeta propisanih regularizacijskim postupkom često je dovodilo do krivotvorenja zahtjeva, što je bio slučaju u, primjerice, SAD-u gdje je 1982. godine čak 73% podnositelja zahtjeva priložilo krivotvorene dokumente. Slične prijevare u postupku regularizacije događale su se i u talijanskom, grčkom te portugalskom programu, uz izraženu korupciju državnih službenika koji su navodno prodavali neregularne radne dozvole migrantima koji nisu imali potpune zahtjeve i onima koji su željeli ubrzati postupak. Levinson, A., *Why Countries Continue to Consider Regularization?*, op. cit. (836).

„formalno tolerirani boravak“ uz dozvolu privremenog boravka.[840] Formalna tolerancija štiti neregularne migrante od uhićenja i preddeportacijskog pritvora i pruža im određenu sigurnost boravka u zemlji. Razlozi za status formalno toleriranog boravka mogu biti, primjerice, visok stadij trudnoće, privremena bolest i sl. Iako je taj status po svojoj prirodi privremen, suspenzija udaljavanja iz države može trajati jako dugo kao što je to bio slučaj krajem listopada 2009. godine u Njemačkoj gdje je 58 800 migranata nereguliranog boravišnog statusa imalo status tolerancije boravka dulji od 6 godina.[841]

[840] EU-ova *Direktiva o repatrijacijama* u čl. 9. određuje da se „*udaljenje može odgoditi u slučajevima u kojima je ugroženo fizičko ili psihičko zdravstveno stanje osobe koja se mora udaljiti (čl. 9. st. 2).*“ Tehnički razlozi uključuju probleme u otkrivanju i lociranju neregularnog migranta, utvrđivanju državljanstva, nepostojanju putnih dokumenata, nedostatku sigurnih sredstava putovanja ili nemogućnosti sigurnog povratka u zemlju porijekla. U Austriji, Češkoj, Njemačkoj i Litvi *tolerirani status* može rezultirati boravišnom dozvolom, ali migranti sa statusom formalne tolerancije imaju obvezu napustiti zemlju čim se stvore uvjeti za to. U Austriji, Češkoj i Litvi migranti nereguliranog boravišnog statusa mogu zatražiti dozvolu nakon godine dana, dok u Njemačkoj taj period iznosi šest do osam godina, a osobe moraju zadovoljiti određene uvjete (zaposlenje, 6 do 8 godina suspendiranog udaljavanja iz države, nekažnjavanje, ne smiju predstavljati prijetnju državnom poretku i nacionalnoj sigurnosti i moraju dokazati da su se faktički integrirale u društvo). Od kraja 2006. godine 35 000 ljudi bilo je regularizirano, međutim većina je bila „*probno regularizirana*“ budući da ne zadovoljavaju uvjet zaposlenja. *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union*, FRA, op. cit. (141), str. 34

[841] Ibid.

6.7. DOBROVOLJNA REPATRIJACIJA MIGRANATA NEREGULIRANOG BORAVIŠNOG STATUSA

Dobrovoljna repatrijacija migranata u nereguliranom boravišnom statusu najpoželjnija je metoda vraćanja osoba koje ne ispunjavaju zakonski propisane uvjete boravišta u državi. Naime migranti koji nemaju reguliran boravišni status najčešće se prisilno udaljavaju tj. deportiraju s teritorija države u kojoj nezakonito borave. Alternativa je skupoj i kompliciranoj deportaciji dobrovoljna repatrijacija koja zahtijeva samo putne isprave migranta i smatra se humanijom budući da migrant putuje bez policijske pratnje te ne postoji mogućnost narušavanja dostojanstva ili tjelesnog integriteta. Dobrovoljni repatrijacijski programi obuhvaćaju čitav niz različitih vrsta programa od zaista dobrovoljnih povrataka u državu porijekla do onih u kojima je migrantu dobrovoljni povratak alternativa deportaciji,[842] a uglavnom su usmjereni prema migrantima iz jedne od četiriju kategorija:

1. Migranti s važećom boravišnom i/ili radnom dozvolom ili osobe za koje je postupak dobivanja boravišne dozvole zbog humanitarnih razloga u tijeku
2. Tražitelji azila čiji su zahtjevi za dodjeljivanjem statusa izbjeglice u postupku, a koji izaberu da će se vratiti u svoju zemlju porijekla prije negoli se ta odluka donese ili prije negoli se iscrpe dostupni pravni lijekovi
3. Tražitelji azila čiji je zahtjev za azilom odbijen kao neutemeljen, ali koji još uvijek nisu u postupku deportacije; neregularni migranti koje ovlašteno državno tijelo (najčešće policija) nije još uvijek otkrila

[842] Dobrovoljni programi repatrijacije uključuju pokrivene troškove repatrijacijskog putovanja i određene novčane poticaje za migrante, a znatno su jeftiniji od deportacije koja uključuje troškove deportacijskog pritvora, policijske pratnje tijekom samog putovanja te često i troškove zasebnih *charter*-zrakoplova (ukoliko migracijske vlasti određene države procijene da je migrant kojeg se deportira opasan za sigurnost komercijalnog leta, ukoliko se deportira grupa neregularnih migranata ili ukoliko se procijeni da se deportacija mora iz nekog razloga obaviti u najkraćem mogućem vremenskom roku. Uobičajeni je trošak *charter*-zrakoplova iz skandinavske države prema istočnoj Europi 25 000 eura, bez ostalih troškova policijske pratnje, smještaja pratnje i ostalih troškova). Procjenjuje se da u Švedskoj i Velikoj Britaniji trošak dobrovoljnog povratka po osobi otprilike predstavlja jednu trećinu troška deportacije. Budući da repatrijacije imaju negativnu konotaciju jer zadiru u vrlo delikatan problem suvereniteta države, transfera populacije i uključuju vrlo velik broj državnih službenika, glavna uloga u provedbi dobrovoljnih repatrijacija povjerila se Međunarodnoj organizaciji za migracije kako bi se minimalizirala interakcija između država oko delikatnih pitanja. MOM je 2011. godine proveo 128 takvih programa diljem svijeta. *Handbook on effective migration policies*, OSCE, ILO, IOM, op. cit. (102), str. 180.

4. Migranti čiji je postupak udaljenja u tijeku, a uključuje i neuspješne tražitelje azila koji mogu, a ne moraju biti u pritvoru i koji odluče da će otići prije negoli ih se prisilno udalji.

European Council for Refugees in Exiles smatra da samo zakoniti migranti imaju mogućnost istinski dobrovoljnog povratka, dok se za druge tri grupe povratak ipak treba smatrati obveznim tj. nedobrovoljnim. *Direktiva o povratku* iz 2008. godine povratak neregularnih migranata za koje je u tijeku postupak udaljenja naziva dobrovoljnim „odlaskom" iz države, a ne dobrovoljnom repatrijacijom. Drugi smatraju da bi se pojam dobrovoljnosti trebao potpuno napustiti za grupe tri i četiri zbog toga jer navodi na krive zaključke.[843]

Dobrovoljen repatrijacije i prisilne deportacije zahtijevaju formalnu i ponekad vrlo složenu i dugotrajnu suradnju između države porijekla i države destinacije koja podrazumijeva pregovore oko sklapanja readmisijskih ugovora.[844] Upravo je zaključenje bilateralnih i multilateralnih sporazuma jedna od najvećih prepreka za provođenje repatrijacija i deportacija, mada se njihov broj značajno povećao od 1990-ih.[845]

Osim toga, reintegracijski financijski poticaj koji se nudi neregularnim migrantima može imati povoljan utjecaj na održivost povratka, tako da migrant dobiva priliku investiranja

---

[843] Crawly, H., *Ending the detention of children: developing and alterantive approach to family returns*, Swansea, Centre for Migration Policy Research, dostupno na: www.swan.ac.uk/media/Alternatives_to-child_detention.pdf, prema: Black, R., Collyer, M., Somerville, W., *Pay-to-go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?*, Migration Policy Institute, 2011., str. 4.

[844] Readmisijski je ugovor između EU-a i Pakistana dvanaesti readmisijski ugovor koji je Europska komisija zaključila od 2004. godine, a stupio je na snagu tek u srpnju 2010. godine nakon deset godina pregovora. Drugi su ugovori koje je Europska komisija zaključila s trećim državama sljedeći: s Albanijom, koji je stupio na snagu 2006. godine, s Hong Kongom 2004. godine, s Makaom 2004. godine, sa Šri Lankom 2005. godine, s Rusijom 2007. godine, s Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Moldavijom, Crnom Gorom, Ukrajinom i Srbijom 2008. godine. Ibid. str. 6.

[845] Cacerion, J., (ed.), *Unbalanced reciprocities, Cooperation of readmision in the Euromediteranean area*, Washington, Middle East Institute, 2010.

novca u privatni posao koji može donositi prihod obitelji.[846] O važnosti poticaja dobrovoljnih repatrijacija za države EU-a najbolje govori podatak da je Europskom fondu za repatrijacije odobren proračun od 676 milijuna eura za period od 2008. do 2013. godine.[847]

[846] Poticaji se kreću od vrlo malih svota, kao što je iznos od 153 eura koji se povratnicima daje u sklopu francuskog programa asistiranog humanitarnog povratka ili su puno supstancijalniji i usmjereni prema podržavanju individualnih reintegracijskih projekata nakon povratka, kao što je britanski VARRP-program i kao što je program Švicarske agencije za razvoj ili Švedske agencije za razvoj. Ta pomoć može imati različite oblike, ali najčešće ona uključuje početni kapital za pokretanje poduzetničke inicijative, svotu novca za troškove stručnih usavršavanja ili edukacija, putne troškove, troškove koji se odnose na medicinsku pomoć, a može sadržavati komponentu troškova koji imaju za cilj poboljšanje uvjeta stanovanja u zemlji porijekla. Zanimljiva je norveška praksa gdje se iznos financijskog poticaja neregularnim migrantima s vremenom smanjuje te migranti koji napuste zemlju na početku programa ostvaruju pravo na maksimalan iznos od 2 500 eura da bi četiri mjeseca kasnije taj iznos bio smanjen na 1 250 eura. Unatoč brojnim pozitivnim vidovima dobrovoljnih programa povrataka, oni su do sada bili uglavnom neuspješni. Programi provođeni od 1970-ih u državama kao što su Nizozemska, Njemačka i Francuska, kao i noviji pilot programi u Velikoj Britaniji, neprestano su privlačili vrlo mali broj sudionika, s izuzetkom programa koji je Njemačka provodila 1990-ih godina za poticaj povratka neuspješnih tražitelja azila iz Bosne i Hercegovine. Black, R., Collyer, M., Somerville, W., *Pay-to-go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?*, op. cit. (843), str. 13-14.

[847] *Council Decision 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of May 23, 2007, Establishing the European Return fund for period 2008. -2013.*, dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0045:0065:EN:PDF (pristupljeno 1. 8. 2012.).

6.8. ZAŠTITA PRAVA PRIJE I TIJEKOM POSTUPKA DEPORTACIJE

Postupak i način izvršenja mjera migracijske politike iznimno su osjetljiva područja zbog brojnih mogućnosti povrede ljudskih prava te je stoga potrebno osigurati dodatnu zakonsku zaštitu prava migranata prije i tijekom prisilne deportacije.[848] ESLJP je u tom području razvio bogatu sudsku praksu i uspostavio standarde poštivanja ljudskih prava migranata prije i tijekom postupka deportacije, uz opći stav da se s ciljem izbjegavanja arbitrarnosti postavlja nužnim provođenje individualne procjene i uzimanja u obzir svih relevantnih činjenica u svakom slučaju i posebno razmatranje elemenata predvidivosti sudskih odluka i njihove dostupnosti za osobe koje su subjekti tih odluka.[849]

Međutim razmatranja o pravima migranata u nereguliranom boravišnom statusu prije i tijekom postupka deportacije započet ćemo najvažnijim pravnim instrumentom zajedničke politike EU-a, a to je EU-ova *Direktiva o povratku* (koja je zapravo supstancijalno direktiva o deportacijama).[850] *Direktiva* se temelji na *Haškom programu* usvojenom 2004. godine u kojem su se države članice usuglasile da bi se efektivne politike deportacije i udaljavanja iz

[848] Osim ESLJP-a i Odbor za ljudska prava nadležan za praćenje provedbe *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* u predmetu *Alzery v. Sweden* broj CCPR/C/88/D/1416/2005 utvrdio je da deportacija tijekom koje su osobi svezane oči, zalijepljena usta izolir-trakom, a tijelo vezano za stolicu zrakoplova, uz sumnju da je migrant sediran tijekom leta, sadrži elemente nečovječnog postupanja koje je prekršilo čl. 7. *Međunarodne konvencije o civilnim i političkim pravima*, što je izričito zabranjeno i čl. 3. *EKZLJP-a* kao prekoračivanje nužnih mjera izvršenja određene odluke. Boeles, P., et al., op. cit. (178), str. 376.

[849] Donošenje mjere zabrane ulaska u državu te donošenje odluke o deportaciji nisu dopuštene ukoliko, primjerice, na neopravdan način zadiru u prava na poštivanje privatnog i obiteljskog života zajamčena člankom 8. *EKZLJP-a*. U tom je smislu posebno važan predmet *Al Nashif* u kojem je migrant nasilno odveden iz svog kreveta usred noći i trenutno protjeran iz države, bez da su državna tijela poštivala postupak, objasnila zbog čega ga protjeruju i bez ikakve mogućnosti ulaganja pravnih lijekova nekom nezavisnom državnom tijelu. Sud je smatrao da je takvim postupanjem povrijeđen čl. 8. *EKZLJP-a* jer je deportacija provedena temeljem zakona koji nije osiguravao neophodne mjere koje bi zajamčile nearbitrarnost. *Al Nashif v. Bulgaria* br. 50963/99 od 2. lipnja 2002. godine, par. 119. Drugi su predmeti važni za pitanje arbitrarnosti odluka o protjerivanju *Liu v. Russia* broj 42086/05 par. 68 od 6. prosinca 2007. godine i *C.G and others v. Bulgaria* broj 1365/07 od 24. travnja 2008. godine, u kojima je Sud zauzeo stajalište da samo nezakonito boravište na teritoriju države nije dostatno za presumpciju da je odluka o protjerivanju nearbitrarna. ESLJP je smatrao da pravne odredbe na osnovi kojih je odluka o deportaciji donesena nije dostatan pravni temelj da bi se omogućila odgovarajuća zaštita protiv arbitrarnog miješanja u privatni život te osobe. Sud je u predmetu *C.G. and others v. Bulgaria* zauzeo stav da nacionalno pravo svake države mora biti dostatno jasno i da strancima može pružiti odgovarajuće informacije o odlukama o protjerivanju koje moraju biti donesene u skladu s odredbama *EKZLJP-a* uz jamstva dostatne pravne zaštite. Ibid. str. 378., 382. i 385.

[850] *Directive 2008/115/ EC of the European Parliament and of the Councilof 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (Return Directive),* objavljena u Official Journal L 348/98, 24.12. 2008., dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:pdf (pristupljeno 1. 8. 2012.).

država trebale temeljiti na zajedničkim standardima humanosti i uz potpuno poštivanje temeljnih prava i dostojanstva migranata.[851] *Direktiva* je usvojena s ciljem uspostave harmoniziranog pravnog okvira koji bi zajamčio određena prava osobama protiv kojih je donesena odluka o deportaciji, ali je upravo nedostatna zaštita prava neregularnih migranata izazvala brojne kontroverze tijekom i nakon njezina usvajanja.[852] *Direktiva* je svojim odredbama uspjela postići normativno određenje ograničenja mjera prisile (u čl. 8. st. 4 i 5), odrediti obvezu odgađanja deportacije uslijed fizičke ili mentalne bolesti (čl. 9), odrediti obvezu osiguranja hitne zdravstvene skrbi i ispunjenje potreba posebno ugroženih kategorija migranata u razdoblju suspenzije deportacije (čl.14 st.1), propisala je uvjete pritvora kao i uvjete koji se moraju osigurati maloljetnicima i obiteljima (čl.16. i 17). Posebnu zaštitu dobile su osobe koje su članovi obitelji državljana Zajednice i koje imaju pravo na slobodu kretanja unutar Zajednice, uz zaštitu od protjerivanja iz države, osim kada se radi o povredi nacionalnog poretka i državne sigurnosti, što je i Sud pravde striktno protumačio,[853] a iz primjene *Direktive* izuzete su i određene kategorije migranata.[854] *Direktiva* određuje da se

---

[851] *The Haag Program: Strentenging Freedom Security and Justice in the European Union 2005.*, OJC53/1COM, 2005.391, dostupan na http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_en.htm (pristupljeno 1. 8. 2012.).

[852] Grupe koje se bave zaštitom ljudskih prava, nezavisni stručnjaci Vijeća UN-a za ljudska prava i članovi Europskog parlamenta uputili su peticije iz perspektive nedostatne zaštite prava osoba kojima je *Direktiva* trebala pružiti zaštitu. Neki autori čak tvrde da činjenica da je Europski parlament bio uključen u donošenje *Direktive* nije značajno doprinijela izbjegavanju uvođenja mjera koje značajno kažnjavaju neregularne migrante kao što su prolongirani preddeportacijski pritvor i obvezne zabrane ponovnog ulaska u zemlju. Vidi više: Baldaccini, A., *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive*, European Journal of Migration and Law 11, 2009., 1-17.
Vidjeti izjavu za medije: *Returns Directive You Fail to Uphold Human Rights*, European Council on Refuges and Exiles, Brussels 18.6.2008., *EU Return Directive Affect Dignity and Security of Irregular Migrants*, Amnesty International 4.7.2008. i *online*-kampanju protiv *Direktive* na http://www.autragesdirective.org. Također, vidjeti izjavu za tisak Ujedinjenih naroda *United Nation Experts Express Concern about the Proposed European Union Return Directive* od 18.7.2008. te vidjeti izjavu objavljenu na http://euobserver.com/9/26374 od 23. 6. 2008. godine.

[853] Vidjeti predmete Suda EU: *Van Duyn* br. 41/74, 1337 iz 1974., *Bonsignore* br. 67/74 iz 1975. godine, *Rutili br.* 36/75 iz 1975. godine, *Boucherreau* br. 30/77 iz 1977., *Adoui and Cornuaille* br. 115/81 i 116/81 iz 1982. godine, C-348/96 *Salsa* iz 1999., *Olazabad* br. C-100/01 iz 2002., *Orfanopolous and Olivieri* br. C-482/01 i C-493/01 iz 2004., *Commision v. Germany* br. I-3449iz 2006. godine. Sud EU zauzeo je stajalište da se članove obitelji koji zadovoljavaju uvjete za boravak ne može protjerati iz države zato što su nezakonito ušli ili zato što je njihova viza istekla. Predmet *C-459/99 MRAX, 2002. ECR I-659*, i *C-127/08 Metok and others*, presuda od 25. srpnja 2008. godine. U predmetu Metok Sud je jasno odredio da državljanin treće države koji je član obitelji EU-a uživa pravo slobodnog kretanja i u slučaju da nije imao zakonito pravo boravišta prije zasnivanja ili prije nastavka obiteljskog odnosa s državljaninom EU-a. U predmetu *Carpenter* odlučeno je da se osoba koja je u nereguliranom boravišnom statusu može osloniti na svoju vezu sa sponzorom kako bi ostvarivala pravo slobodnog kretanja bez obzira na migracijski status. Predmet *C-60/00 2002., ECR I-6279,* citirano prema Baldaccini, A., *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law,* op. cit. (852), str. 4.

[854] Izuzeci su migranti državljani trećih zemalja koji imaju valjanu boravišnu dozvolu ili pravo na zakonito boravište u drugoj državi članici, a koji će se protjerati samo u slučaju nepoštivanja obveze povratka u drugu

osobu koja je u nezakonitom boravišnom statusu može deportirati u državu porijekla, državu tranzita u skladu s bilateralnim readmisijskim sporazumima koje je Unija sklopila ili u državu u kojoj migrant želi živjeti i koja je izrazila spremnost prihvaćanja migranta.[855] Deportacija se mora podvrći testu proporcionalnosti, ne smije premašiti razumnu upotrebu sile i mora biti u skladu s ljudskim pravima i dostojanstvom i integritetom osobe o kojoj se radi (čl.8, st.4) (najčešće se mjera protjerivanja izriče uz zabranu ponovnog ulaska koja se unosi i u schengenski informacijski sustav (SIS2) koji je postao operativan 2008. godine, a u kojem se pojavljuje u obliku upozorenja ukoliko se migrant pojavi na vanjskoj granici EU-a). *Direktiva* je ostavila državama članicama diskrecijsko pravo na određivanje trajanja mjere zabrane ponovnog ulaska uz napomenu da, u principu, ta zabrana ne bi trebala trajati dulje od pet godina (osim u slučajevima kada osoba predstavlja prijetnju državnom poretku ili nacionalnoj sigurnosti definiranim u čl. 11. st. 2.).[856] Supstancijalni kriteriji za izlistavanje nepoželjnih stranaca nažalost nisu harmonizirani po *SIS2-uredbi*, što znači da će se u praksi događati situacije arbitrarnog odlučivanja o odobravanju ulaska u državu bez vize.[857] *Direktiva* predviđa da države članice mogu pritvoriti državljane trećih država protiv kojih je pokrenut postupak deportacije kako bi pripremile postupak ili ga izvele, posebno kada postoji rizik da će osoba pobjeći ili da osoba o kojoj se radi izbjegava ili ugrožava postupak deportacije.[858] *Direktiva* je odredila da pritvor mora biti krajnja mjera samo ako se druge, manje prisilne, mjere ne mogu učinkovito primijeniti. Ovo je u skladu s odredbom *Rezolucije Vijeća Europe br. 1508 o ljudskim pravima neregularnih migranata* koja određuje da bi se pritvor za neregularne migrante trebao koristiti samo kao posljednja moguća mjera i ne bi trebao

---

državu članicu iz razloga državne sigurnosti ili nacionalnog poretka (čl. 6), a migrant nereguliranog boravišnog statusa može se vratiti u drugu državu članicu u sklopu odredbi bilateralnih sporazuma ukoliko država članica ima nadležnost nad njegovim/njezinim statusom (čl. 6. st.3). Ukoliko je zahtjev za produljenje dozvole u postupku, država članica može zaustaviti donošenje odluke o protjerivanju (čl. 6.st. 5).

[855] Nedavnom presudom Suda EU određena je nadležnost Europskog parlamenta da zajedno s Vijećem odlučuje koje se države smatraju sigurnima. U predmetu *C-133/06 European parliament v. Council* Sud je poništio odredbe koje su davale mogućnost Vijeću za usvajanje zajedničke liste sigurnih država iz *Direktive 2005/85/EC o minimalnim standardima i procedurama u državama članicama za dobivanje i ukidanje statusa izbjeglice*. Sve buduće mjere o azilnim postupcima, uključujući i prijedloge za ponovno uvođenje odredbi za usvajanje zajedničkih lista, moraju biti usvojene kroz postupak suodlučivanja između parlamenta i Vijeća i uključivati kvalificiranu većinu glasova u Vijeću. Baldaccini, A., *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law,* op. cit. (852), str.6.

[856] Žrtvama trgovine ljudima kojima je bila dodijeljena dozvola privremenog boravka u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a ne smije se izdati zabrana ponovnog ulaska na teritorij Unije, osim u slučajevima u kojima su žrtve prekršile odluku o protjerivanju i predstavljaju prijetnju nacionalnom poretku i državnoj sigurnosti (čl.11. st. 3. *Direktive*).

[857] Baldaccini, A., *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law,* op. cit. (852), str. 11.

[858] Čl. 15. *Direktive*.

predugo trajati. *Direktiva* također taksativno određuje da se pritvor mora podvrgnuti testu proporcionalnosti.[859] Preddeportacijski pritvor može trajati šest mjeseci s mogućnošću produljenja na dvanaest mjeseci ukoliko migrant ne surađuje s nadležnim tijelima ili u slučaju određenih odgoda dobivanja potrebne putne dokumentacije.[860] Upravo je duljina trajanja pritvora potaknula oponente *Direktive* na izražavanje velike zabrinutosti da zakonodavstvo EU-a propisuje prolongirani preddeportacijski imigracijski pritvor kojim se migranti koji nisu počinili kazneno djelo lišavaju slobode odlukom administrativnog tijela koja ne podliježe sudskom nadzoru. Ovakva regulativa nije usklađena s odredbom *Rezolucije Vijeća Europe br. 1508 o ljudskim pravima neregularnih migranata* prema kojoj neregularnim migrantima mora biti zajamčeno pravo na učinkovit pravni lijek pred nadležnim, nezavisnim i nepristranim tijelom. *Rezolucija Vijeća Europe* sugerirala je državama članicama da odluka o pritvoru migranata nereguliranog boravišnog statusa mora biti sudska uz nezavisni sudski nadzor zakonitosti.[861] Za ilustraciju arbitrarnosti koju države članice trenutno uživaju u pogledu provedbe odredbi *Direktive* indikativan je primjer da je u lipnju 2008. godine, nakon što je postignut konačni dogovor o sadržaju *Direktive*, Italija donijela amandmane na svoje nacionalno zakonodavstvo kojima je povećala duljinu pritvora za migrante nereguliranog boravišnog statusa koji čekaju deportaciju sa 60 dana na osamnaest mjeseci, što je tisak izvijestio da je u skladu s nedavno utvrđenim antiimigracijskim smjernicama Europske unije.[862] Prema *Rezoluciji Vijeća Europe* pravni bi lijek trebao imati suspenzivni učinak ako migrant podnese dokaze da bi u slučaju deportacije njegova ljudska prava bila povrijeđena. Pravna pomoć i prevoditeljske usluge morale bi biti osigurane.[863]

Direktiva je dalje odredila obvezu pritvaranja migranata u posebnim pritvorskim jedinicama ili odvojeno od ostalih zatvorenika (ukoliko su pritvoreni u zatvorima)[864], što je u skladu s

---

[859] Odluka o pritvaranju migranta mora se donijeti u najkraćem mogućem roku (čl.15.2) te mora biti redovito revidirana od strane nadležnog tijela. Ukoliko ne postoji razumno očekivanje da će se protjerivanje i provesti, osoba se mora odmah pustiti na slobodu (čl.15. 4 i čl. 16. *Direktive*).

[860] Čl. 15. st. 5. i 6. *Direktive*.

[861] Čl. 12.5. *Rezolucije 1508*.

[862] *Italy Targets Illegal Immigrants*, BBC News, 23. lipnja 2008. godine, citirano prema Baldaccini, A., *The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law,* op. cit. (852), str. 15.

[863] Ibid. čl. 12.9.

[864] Pritvorenici imaju pravo kontaktirati s pravnim zastupnikom, članovima obitelji ili konzularnim tijelima, mora im se omogućiti hitna zdravstvena skrb i njega u slučaju bolesti te posjete relevantnih i kompetentnih neovisnih tijela kojima za te posjete treba dozvola. Pritvorenici imaju pravo na pružanje svih potrebnih informacija. Maloljetnici i obitelji imaju pravo na poseban smještaj, pravo na rekreacijske aktivnosti i obrazovanje te poštivanje prava najboljeg interesa djeteta (čl.7. *Direktive*).

odredbama *Rezolucije Vijeća Europe br. 1508* o zasebnim pritvorskim jedinicama za migrante, uz zaštitne mjere za posebno ugrožene skupine migranata (kao što su trudne žene, djeca, starije osobe i sl.).[865]

U pogledu oduzimanja slobode neregularnim migrantima, čl. 5. *EKZLJP-a* dopušta zakonito pritvaranje osobe kako bi se spriječio nezakonit ulazak u zemlju ili kako bi se omogućila deportacija ili ekstradicija osobe protiv koje je pokrenut postupak. ESLJP je u predmetu *Saadi V. UK* zauzeo stajalište da se pritvor bilo kojeg potencijalnog migranta (uključujući i tražitelja azila) može podvesti pod čl. 5. *Konvencije*, ali pritvaranje mora biti kompatibilno sa sveukupnom svrhom tog članka te mora biti blisko povezano sa svrhom sprečavanja nezakonitog ulaska u zemlju, uz odgovarajuće mjesto i uvjete pritvora primjerene osobama koje nisu počinitelji kaznenog djela, već su, primjerice, bili prisiljeni pobjeći iz svojih država porijekla zbog nasilja. Trajanje pritvora ne smije prelaziti razumno vrijeme koje je u skladu sa svrhom pritvora.[866] Čl 5. *EKZLJP-a* zajamčeno je pravo svake uhićene ili pritvorene osobe na promptno informiranje na jeziku koji razumije o razlozima svog uhićenja i o podizanju mogućih kaznenih optužnica.[867] U već spomenutom predmetu *Saadi V. UK* ESLJP je smatrao da period od 76 sati za pružanje objašnjenja razloga za pritvor nije kompatibilan sa zahtjevom promptnosti obavještavanja osobe. ESLJP je sudskom praksom odredio pravni standard prema kojem migranti protiv kojih je donesena odluka o deportaciji ili ekstradiciji mogu biti pritvoreni samo koliko je potrebno da bi se ta deportacija izvršila, uz neophodnu primjenu principa proporcionalnosti.[868] Sud je u nekoliko navrata odlučivao o predmetima u kojima su migranti bile pritvoreni u tranzitnim zonama zračnih luka gdje nisu postojali nikakvi osnovni

---

[865] Čl. 12.4. *Rezolucije 1508*.

[866] Presuda je donesena 29. siječnja 2008. godine, broj 13229/03., Boeles, P., et al., op. cit. (178), str. 385.

[867] U predmetu *Amuur v. France* (br. 19776/92 od 25. lipnja 1996.) obitelj koja je tražila azil dvadeset je dana bila pritvorena u tranzitnoj zoni zračne luke bez informacije o tome koje su odredbe nacionalnog zakonodavstva primjenjive na njihovu situaciju jer francusko zakonodavstvo tada nije ni imalo odredbe o pritvaranju stranaca u međunarodnoj zoni zračne luke. Sud je zaključio da pritvaranje tražitelja azila bez zakonskog uporišta (uključujući i ograničenja u pogledu vremenskog trajanja pritvora, pravne, humanitarne i socijalne pomoći) predstavlja kršenje čl. 5. *Konvencije*. Ibid. str. 388.

[868] Brojni su predmeti ESLJP-a relevantni za razmatranje principa proporcionalnosti: *Chahal v. United Kingdom* br. 22414/93 od 15. studenoga 1996., *Rusu v. Austria* br. 34082/02 od 2. listopada 2008. godine. U predmetu *Mayeka and Metunga v. Belgium* br. 13178/03 od 12. studenoga 2006. godine Sud je odlučivao o pritvoru petogodišnje djevojčice i donio odluku da je taj pritvor povrijedio čl. 8. *Konvencije* jer je dijete bilo pritvoreno zajedno s odraslima, a pritvor nije bio ni u skladu s najboljim interesom djeteta koje je zagrantirano čl. 3. *Konvencije o pravima djeteta*. U predmetu *Muminov v. Russia* (br. 42502/06 od 11. prosinca 2008. godine) uzbekistanski državljanin je čekao ekstradiciju dulje od sedam mjeseci u ruskom zatvoru te je Sud odlučio da rusko zakonodavstvo nije jasno odredilo vremensko ograničenje pritvora niti je jasno zakonski odredilo postupak prema kojem bi se mogao produljivati, čime je povrijeđen čl. 5. *EKZLJP-a*. Ibid. str. 386.

uvjeti za pritvaranje (nije postojala mogućnost dobivanja vode, nikakva mogućnost za fizičko kretanje osobe, nije im omogućen kontakt s vanjskim svijetom), a u kojima je odlučio da su takvi uvjeti doveli do određenih psihičkih problema migranata i da je to predstavljalo povredu čl. 3. *EKZLJP-a*.[869] Sud je zauzeo stav o nužnosti isključive nadležnosti pravosudnog tijela za nadzor zakonske utemeljenosti odluke o pritvoru, uz omogućavanje žurnog sudskog razmatranja zakonskog temelja pritvora.[870]

Zabrana ulaska u državu predstavlja najstrožu moguću mjeru protiv migranta jer mu onemogućuje nastavak obiteljskih, socijalnih i bilo kakvih drugih veza koje je imao s državom boravišta ili zaposlenja, posebice kada članovi obitelji migranta ostanu živjeti u zemlji iz koje je migrant deportiran. Iz sudske prakse vezane za prava zajamčena čl. 8. *EKZLJP-a* jasno je da zabrana ulaska mora biti proporcionalna interesima svih stranaka i da je dopuštena samo zabrana ograničenog trajanja.[871] Zabrana ulaska može se razmatrati u kontekstu prava na slobodu kretanja zajamčenog čl. 2. *Četvrtog protokola*.[872]

Posljednja mogućnost koja je na raspolaganju migrantima u neregularnom boravišnom statusu je podnošenje zahtjeva ESLJP za izdavanje tzv. *privremene mjere* obustave deportacije, mehanizma sa svrhom sprečavanja nepopravljive štete osobama koje se nalaze u vrlo teškoj situaciji i koje su potencijalne žrtve kršenja nekog od prava zajamčenih *EKZLJP-om*.[873] Sud

---

[869] U predmetu *Riad and Idiab v. Belgium* 29787/03 i 29810/03 od 24. siječnja 2008. godine. Ibid. str. 387.

[870] Pogledati predmete *Sadaykov V. Bulgaria* br. 75157/01 od 22. svibnja 2008. godine, *Merie v. The Netherlands* br. 664/05 od 20. rujna 2007. godine i *Shamsa V. Poland* br. 45355/99 i 45357/99 od 27. studenog 2003. godine. U predmetu *Merie v. The Netherlands* ESLJP je smatrao da je period od 44 dana između ulaganja žalbe i presude najvišem Sudu u skladu s čl. 5. st. 4. *EKZLJP-a*. Pitanje je li odluka donesena u skladu s čl. 5. st. 4. mora biti razmatrano u svjetlu okolnosti svakog pojedinačnog slučaja. Ibid. str. 389.-390.

[871] U predmetima u kojima je zabrana ulaska bila neograničenog trajanja Sud je smatrao da je takva zabrana disproporcionalna: *Ezzouhdi v. France* br. 47160/99 od 13. veljače 2001. godine, *Yilmaz v. Germany* br. 52853/99 od 17. travnja 2003. godine, *Radovanovic v. Austria* br. 42703/98 od 22. travnja 2004. godine. U predmetima ESLJP-a *Benhebba v. France* br. 53441/99 od 10. srpnja 2003. godine, *Jankov v. Germany* br. 35112/97 od 13. siječnja 2000. godine te *Üner v. The Netherlands* br. 64610/99 od 18. listopada 2006. godine ograničeno je trajanje zabrane ulaska smatrano čimbenikom koji je išao u prilog principu proporcionalnosti. Ibid. str. 390.

[872] Zabrana ulaska u zemlju otvara i pravna pitanja vezana za pohranjivanje podataka i razmjenu privatnih podataka o osobama protiv kojih su takve mjere donesene na razini čitave EU.

[873] Najčešći slučajevi uključuju potrebu zaštite života i fizičkog integriteta, ozbiljno bolesne osobe (primjerice HIV/AIDS-infekcije), ugroženost zbog političkih aktivnosti, pripadnost etničkim manjinama koje su diskriminirane u zemlji porijekla, opasnosti zbog optužbi za počinjenje preljuba u zemljama u kojima to predstavlja teško kazneno djelo ili rizik izvršenja genitalne mutilacije, zaštitu fizičkog integriteta, zaštitu prava na privatnost te slučajeve osoba na koje se primjenjuju odredbe *Uredbe Dublin 2* o odgovornost za ispitivanje zahtjeva za azilom u onoj državi u kojoj je azilant prvo prešao granicu pri dolasku iz treće države. Predmet ESLJP-a *Paladi v. Moldova* br. 39806/05/89 od 10. ožujka 2009., *Grori v. Albanija*, br. 25336/04/184 od 7.

je u razdoblju od 1974. do 2009. godine donio 2207 privremenih mjera od kojih je većina bila donesena u slučajevima odluka o protjerivanju ili ekstradiciji, a 75% zahtjeva podnijeli su državljani trećih država.[874]

Nezakonite i neregularne migracije primarno su uzrokovane nastojanjem migranata za zaposlenjem koje njima i njihovim obiteljima može omogućiti dostojanstven život. Tek mali broj migranata kreće u nezakonitu migraciju iz kriminalnih pobuda i vođeni željom da se u državi imigracije bave kriminalnim aktivnostima. Unatoč tome u najvećem broju država svijeta, uključujući i države članice EU-a, migracije su tijekom proteklih desetljeća kriminalizirane, a migranti uživaju opseg prava ili im se prava negiraju isključivo s obzirom na boravišni status. Takav je pristup rezultirao brojnim kršenjima prava nereguliranih migranata, uključujući i kršenja prava na život, unatoč redovitim apelima međunarodnih organizacija na poštivanje i jamčenje ljudskih prava migranata neovisno o regularnosti boravišnog statusa ili propisivanjem posebne pravne zaštite te kategorije migranata zbog njihove *pravne nevidljivosti* i podložnosti zloupotrebama, primarno od strane poslodavaca. U uvodnom smo dijelu istaknuli da je jedan od temeljnih problema to što je pravni položaj radnika migranata isključivo utemeljen na zakonitosti njihova boravišnog statusa kojem države zaposlenja daju prednost nad radnopravnim statusom što je u nesuglasju s međunarodnim pravnim aspektima ljudskih prava gdje su radna prava izrijekom zaštićena, dok boravišni status nije izrijekom utvrđen kao univerzalno i temeljno ljudsko pravo. Inverzija važnosti radno-boravišnih prava u tom slučaju dovodi do radnog iskorištavanja zbog nereguliranog ili nezakonitog boravišnog statusa.

Kada razmatramo razvoj komunitarnog prava EU-a u području nezakonitih i nereguliranih migracija, ne smijemo zaboraviti da radne migracije državljana trećih država nisu bile svrha osnivanja Unije kao zajednice europskih država. Štoviše, u trenutku osnutka Unije državljani većeg broja država članica emigrirali su iz Unije na druge kontinente u potrazi za zaposlenjem, a Unija je tek nekoliko desetljeća kasnije postala odredišna destinacija radnika migranata iz trećih država. Stoga nas ne treba čuditi da je komunitarna politika EU-a prema

---

srpnja 2009. Herrera, Burbano, C., Haeck, Y., *Staying the Return of Aliens from Europe through Interim Measures: The Case-law of the European Commission and the European Court of Human Rights*, European Journal of Migration and Law 13, 2011., str. 31.

[874] Ibid.

nezakonitim i neregularnim migracijama u svojoj kratkoj povijesti bila vrlo nekoherentna i nedosljedna. S jedne strane, Unija je maksimalno pooštrila vizni režim i ograničila mogućnosti zakonitih migracija iz ekonomski nerazvijenih država svijeta. Na drugoj strani, Unija je svjesno i prešutno tolerirala nezakonito zapošljavanje milijuna migranata iz trećih država na svom teritoriju. U trenutku upućivanja Prijedloga za usvajanje *Direktive o sankcijama*, procijenjeno je da je na teritoriju EU-a boravilo između 4,5 i 8 milijuna migranata nereguliranog boravišnog statusa. Na trećoj strani, umjesto očekivanog prisilnog povratka u državu porijekla, države su članice migrantima nereguliranog boravišnog statusa pružile zakonitu mogućnost regularizacije statusa i nastavka rada u državama zaposlenja. U razdoblju od 1996. godine do 2007. godine otprilike je 6 milijuna migranata u nereguliranom statusu dobilo priliku za regularizaciju boravišnog statusa u državama članicama. Nakon toga Europska je unija 2009. godine usvajanjem *Direktive o sankcijama* prvi put u svojoj povijesti unijela odredbe o pravu na poštenu plaću radnicima nereguliranog boravišnog statusa, čime je započet proces transformacije pristupa neregularnim i nezakonitim migracijama propisivanjem minimalnih standarda zaštite jednog od temeljnih radnih prava. Time su države članice pokazale spremnost za otvaranje posve novog poglavlja komunitarnog prava u području nezakonitih i nereguliranih migracija.

U pogledu zaštite temeljnih prava prije i tijekom postupka deportacije, ključnu je ulogu odigrala sudska praksa ESZLJP-a, a izgledno pristupanje Unije EK-u bi trebalo doprinijeti daljnjem poboljšanju pravne zaštite državljana trećih država, neovisno o njihovu boravišnom statusu u uniji.

Poglavlje VII

7. PERSPEKTIVE RAZVOJA EUROPSKOG MIGRACIJSKOG ZAKONODAVSTVA

Zajedničko europsko migracijsko zakonodavstvo nastalo je tijekom posljednjeg desetljeća i još uvijek je u začecima. Učinak će i provedba odredbi najnovijih direktiva tek u godinama koje dolaze biti detaljnije analizirane kada države članice podnesu prve obvezatne izvještaje o provedbi. Stoga je pomalo nezahvalno i preuranjeno predviđati moguće smjerove daljnjeg razvoja migracijskog zakonodavstva EU-a koji uvelike ovise upravo o stupnju provedbe tog dijela pravne stečevine od strane država članica. U ovom trenutku možemo samo istaknuti određena pravna pitanja koja smo uočili u dosadašnjoj, prvoj fazi razvoja *"najmlađe"* zakonodavne grane pravne stečevine Unije. Istovremeno možemo načelno istaknuti i pravna pitanja koja se odnose na četiri posebne kategorije radnih migranata obuhvaćenih radom, a koja smo uočili istraživanjem provedenim za potrebe rada. Stoga je ovaj dio podijeljen na opća pravna pitanja u kojima ćemo naglasiti općenite probleme pozitivnopravnog zajedničkog migracijskog zakonodavstva koji bi mogli biti od krucijalnog značenja za perspektive razvoja i posebna pitanja vezana za do sada uočene pravne praznine u zakonodavnim odredbama koje se odnose na specifične kategorije migranata obuhvaćene ovim radom - migrante u zakonitom boravišnom statusu, migrantice, radnike u kućanskim poslovima i radnike migrante u nereguliranom ili nezakonitom boravišnom statusu.

Opća pravna pitanja koja se odnose na sve radnike migrante državljane trećih država sadrže značajan broj uočenih nedostataka koje će zajedničko migracijsko zakonodavstvo u daljnjem razvoju morati uzeti u obzir, a neke od njih i riješiti novim zakonodavnim instrumentima. Jedan je od uočenih problema pitanje prevelike diskrecije država članica u pogledu određivanja modaliteta provedbe odredbi direktiva zajedničkog migracijskog zakonodavstva, što je prvim izvještajima o provedbi direktiva Komisija opetovano isticala kao prepeku u harmoniziranju migracijskog zakonodavstva EU-a. Odredbe direktiva vrlo su neodređene, sadrže iznimno velik broj formulacija da *"država članica može..."* što je, jasno, rezultat

utjecaja država članica tijekom pregovora o odredbama direktiva. Sud EU će u tom smislu imati iznimno težak zadatak jer je izgledno da će u nedostatku pravne jasnoće i nedvojbenih odredaba direktiva, države članice tražiti od Suda da tumačenjem odredbi odredi standarde koji će državama članicama biti smjernice provedbe direktiva zajedničke migracijske politike. Sud bi time lako mogao postati *„migracijski sud EU-a"*, slično kako ESLJP, polako ali sigurno, postaje *"sud europskog izbjegličkog prava"* (europsko izbjegličko pravo službeno ne postoji jer je izbjegličko pravo međunarodnog karaktera, ali je u kontekstu regionalnog suda situacija u kojoj su formulirani standardi primjenjivi samo na regiju, op.a.) kroz utvrđivanje standarda poštivanja ljudskih prava tražitelja azila i izbjeglica u državama članicama EKZLJP-a.

Komisija je do sada kroz poteškoće u transpoziciji odredbi zajedničkog migracijskog zakonodavstva u nacionalna zakonodavstva, a potom i kroz provedbu odredbi u praksi, uvidjela da je jedan od glavnih problema **dodjela inicijalno prevelikih ovlasti državama članicama**. Te su ovlasti rezultirale smanjivanjem ili ograničavanjem prava migranata. Drugi problem je primjena odredbi nacionalnih migracijskih zakona u slučajevima u kojima bi trebale biti primijenjene odredbe direktiva. Ovo se posebno događalo kod primjene uvjeta koji moraju biti ispunjeni kako bi migranti ostvarili određeni povoljniji status, npr. kod stjecanja statusa dugotrajnog rezidenta. Ukoliko države članice nastave neharmonizirano i neujednačeno primjenjivati odredbe zajedničkog migracijskog zakonodavstva Unije, gube se svrha i cilj te grane pravne stečevine EU-a, a to je povećanje konkurentnosti Unije na svjetskim tržištima rada uz privlačenje posebnih kategorija radnika migranata za kojima realno postoji potreba na tržištima rada država članica.

Daljnji je problem zajedničke migracijske politike EU-a **nedovoljan fokus na pravnu zaštitu nekvalificiranih i niskokvalificiranih radnika migranata**. Istraživanja Eurostata nedvojbeno pokazuju da su radnici migranti koji žive i rade na teritoriju EU-a niže obrazovani od državljana, uz 38% migranata koji imaju nisko obrazovanje i samo 24% visokoobrazovanih migranata. U Portugalu, Grčkoj, Italiji, Španjolskoj, Njemačkoj i Francuskoj 2008. godine boravilo je i radilo čak 40% niskoobrazovanih radnika migranata.[875]

[875] *Migrants in Europe,* Eurostat, op. cit. (524), str. 78-79.

Unatoč tome do sada nije usvojen ni jedan pravni instrument zajedničke migracijske politike EU-a koji bi s vertikalnim personalnim obuhvatom regulirao prava niskoobrazovanih radnika migranata. Na njih su primjenjive direktive s horizontalnim personalnim obuhvatom (*Direktiva o dugotrajnim rezidentima* i *Direktiva o jedinstvenoj boravišnoj dozvoli*), a jedina je direktiva s vertikalnim personalnim obuhvatom tek u fazi prijedloga (*Direktiva o sezonskom zapošljavanju)* i neizvjesno je kada će biti usvojena. Međutim moramo naglasiti da se relativno mali broj radnika migranata zapošljava u Uniji na sezonskim poslovima tako da najveći broj migranata nižeg stupnja obrazovanja, koji je isključen iz pravnog obuhvata, primjerice, *Direktive o plavoj iskaznici*, *Direktive o znanstvenim istraživačima* ili prijedloga *Direktive o intrakorporativnim premještajima*, ostaje izvan pravnog obuhvata zajedničkog migracijskog zakonodavstva Unije. Kako projekcije ekonomskog razvoja pokazuju da se trendovi potreba za zapošljavanjem niskokvalificiranih radnika migranata u Uniji neće smanjivati, već će naprotiv rasti, smatramo da će **države članice u bliskoj budućnosti morati harmonizirati zakonodavstvo koje se odnosi na prava radnika migranata nižeg obrazovanja** i radnika migranata koji su zaposleni na poslovima na kojima se zahtijeva niži stupanj formalnog obrazovanja. Budući da najveći broj radnika migranata koji sudjeluje u regularizacijskim postupcima pripada jednoj od dviju gore navedenih kategorija, državama bi članicama umjesto redovitih i relativno masovnih regularizacijskih postupaka bilo značajno **jeftinije i učinkovitije osmisliti liberalniju politiku prijama koja bi *ab initio* predvidjela realne potrebe tržišta rada** i time prvo spriječila nezakonite migracije, a potom i razvoj nacionalne sive ekonomije nezakonitog zapošljavanja, praćene učestalim radnim iskorištavanjem niskokvalificirane radne snage.

Sljedeći uočeni problem zajedničkog migracijskog zakonodavstva koji će Unija morati riješiti u bliskoj budućnosti odnosi se na **specifičnosti preambula direktiva koje po svojoj pravnoj prirodi nisu deklaratorne niti isključivo predstavljaju uvodni dio direktive s formulacijama opisivanja konteksta ili problema**. Naprotiv, preambule migracijskih direktiva sadrže odredbe koje su u pojedinim direktivama potpuno samostalne i sadržajno različite od odredbi direktiva, uz impliciranje određenih prava koji u tekstu direktiva nije repliciran, a koja smo spomenuli u dijelu rada o migracijama radnika zakonitog boravišnog statusa. U europskom je pravu općeprihvaćeno da preambula ne predstavlja zakonodavnu

odredbu i da nema pravno obvezujući učinak.[876] Prema sudskoj praksi Suda EU ukoliko je preambula u nesuglasju s supstancijalnim tekstom, Sud EU će je zanemariti i uzeti u obzir samo tekst pravnog instrumenta koji je u pitanju.[877] Budući da u slučaju direktiva zajedničkog migracijskog zakonodavstva problem nije nesuglasje, nego nedorečenost koja se očitovala u tome da su određena prava spomenuta u preambuli, ali nisu propisana člancima direktiva, smatramo da je njihova osnovna svrha trebala biti politička izjava država članica kako su pri donošenju direktiva bile svjesne postojanja određenih migracijskih problema, ali ih u tom trenutku nisu bile spremne regulirati pravnim instrumentom koji su usvajale. Vrlo je izvjesno da će **Sud EU u pogledu tog problema morati donijeti jasan standard o (ne)mogućnosti migranata da izvedu prava iz odredbi preambula direktiva zajedničkog migracijskog zakonodavstva**.

Osim pravne prirode preambule, zajedničko je migracijsko zakonodavstvo u dosadašnjem razvoju iskazalo **nedorečenost u pogledu poticanja cirkularne migracije**. Poticaji cirkularne migracije donekle su se naglašenije isticali u kontekstu prijedloga za reguliranje sezonskog zapošljavanja kroz *Direktivu o sezonskom zapošljavanju* u kojoj sama ideja nije dostatno obrazložena kao ni konkretne mjere za poticanje cirkularne migracije. Ukoliko želi potaknuti cirkularnu migraciju, Unija mora uložiti **dodatne napore u osmišljavanju pravne zaštite od radnog iskorištavanja radnika migranata koji bi bili sudjelovali u cirkularnim migracijama** te **jasne mjere suradnje s državama porijekla cirkularnih migranata**. Smatramo da cirkularna migracija ne bi smjela bili diskriminatorna u smislu stupnja obrazovanja radnika migranata i da bi zajedničko migracijsko zakonodavstvo trebalo razmotriti mogućnost horizontalne primjene tih mjera, neovisno o stupnju obrazovanja migranta i poslu koji obavlja u državi zaposlenja.

U predviđanjima mogućih perspektiva razvoja zajedničkog migracijskog zakonodavstva još jedno pitanje mora biti čim prije pravno detaljno određeno, a to je pitanje mjera **osiguranja etičnosti zapošljavanja radnika migranata državljana trećih država**. Iako je etičnost

[876] Vidi predmete Suda EU: C- 215/88 *Casa Fleischhandels-GmbH and Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, 13.07. 1989., par. 31., C-162/97 *Nilsson*, 19.11.1998., par. 54 i C-110/03 *Commission v Belgium*, ECR I-2801, 2005., *Advocate General's Opinion*, par. 34., citirano prema *Denman, D.,* EU Public Law Alba, 3/12/08 EU Legislation, dostupno na http://www.adminlaw.org.uk/docs/EU%20LAW-%20Denman.pdf (pristupljeno 17. 8. 2012.).
[877] Ibid.

zapošljavanja naglašena u gotovo svim dokumentima Komisije kao neizostavni dio uspješne migracijske politike Unije, dokumenti najčešće izrijekom spominju etičnost zapošljavanja u zdravstvenom sektoru u kojem je situacija uistinu dramatična. Zbog migracija zdravstvenih radnika zdravstveni sustavi, a time i zdravlje stanovnika država porijekla, postaju ozbiljno ugroženi (primjerice 81% liberijskih medicinskih sestara i 75 % mozambičkih doktora zaposleno je izvan svojih država).[878] *Direktiva o plavoj iskaznici* propisala je da se sporazumima između Unije (država članica) i trećih država određuju liste zanimanja koja ne bi smjela sudjelovati u radnim migracijama kako bi se zajamčila etičnost zapošljavanja u sektorima gdje nedostaje osoblja i zaštitili ljudski resursi u državama u razvoju, a države članice imaju mogućnost odbiti izdavanje plave iskaznice s tim ciljem. Kako smo već ranije istaknuli, *Direktiva* je samo spomenula princip etičnosti, ali nije pobliže odredila mjere koje bi se trebale poduzeti s ciljem jamčenja etičnosti zapošljavanja te smatramo da će Unija morati uskoro donijeti i poseban pravni instrument koji će detaljno regulirati principe etičnog zapošljavanja i mjere koje će države članice morati poduzeti kako bi se spriječio odljev deficitarne radne snage iz država u razvoju.

Zajedničko je migracijsko zakonodavstvo Unije od svojih začetaka do danas raspravljalo o mogućnostima **pravnog uređenja samozapošljavanja radnika migranata**, ali je to područje ostalo neregulirano.[879] Rezultati provedenih istraživanja u državama članicama ukazuju da se samozapošljavanje migranata potiče samo u slučajevima u kojima to podrazumijeva i značajnu investiciju u državu zaposlenja i najčešće zapošljavanje unaprijed utvrđenog broja radnika. Međutim ni jedna država članica nema pravne odredbe koje se odnose na individualno zapošljavanje koje nije u sklopu migracijskog programa orijentiranog na velike investicije.[880] Budući da bi samozapošljavanje migranata trebalo biti u interesu država zaposlenja, smatramo da je nužno potrebno uvrstiti i taj vid radnih migracija u perspektive razvoja migracijske pravne stečevine Unije, uzimajući u obzir sve specifičnosti samozapošljavanja, ali i specifičnosti pravne zaštite takvih radnika na tržištu rada Unije.

U pogledu perspektiva razvoja migracijskog zakonodavstva koje se odnosi na radnike migrante iz trećih država zakonitog boravišnog statusa, smatramo da bi kvalitetno migracijsko

[878] *World Migration Report 2010*, op. cit. (590), str. 120.
[879] Vidi više: *Laws for Legal Immigration in the 27 EU Members States*, European Parliament, IOM, str. 90.-94.
[880] Ibid.

zakonodavstvo trebalo imati **više pravnih instrumenata s horizontalnim personalnim obuhvatom**. Instrumenti horizontalnog personalnog obuhvata imali bi nediskriminatornu, univerzalnu primjenu na sve kategorije radnika i državama bi članicama značajno olakšali upravljanje migracijama jer se pokazalo da je postupak donošenja direktiva zajedničkog migracijskog zakonodavstva vrlo spor i vrlo složen te u trenutnom sektorskom formatu neučinkovit u iznimno promjenjivim okolnostima nacionalnih potreba za specifičnom radnom snagom. Ukoliko bi se Unija fokusirala na pravne instrumente horizontalnog učinka, migracijsko bi zakonodavstvo specifična pitanja reguliralo manjim brojem instrumenata koji bi obuhvatili veći broj ili sve radnike migrante koji su zaposleni na teritoriju Unije.

Unija će u perspektivama razvoja morati razmotriti i pitanje koje je trebalo biti regulirano *Direktivom o plavoj iskaznici*, ali je ta prilika nažalost propuštena, a to je **pravo nastanjenja na teritoriju Unije uz pravo pristupa Unijinu tržištu rada bez ponude zaposlenja**, o čemu smo opširnije već pisali. Unija će također **morati smanjiti brojna ograničenja mobilnosti radnika migranata** koja su predviđena direktivama zajedničkog migracijskog zakonodavstva, a prvenstveno ograničenja profesionalne mobilnosti radnika migranata. U uvjetima demografskih promjena i starenja europskog stanovništva, smatramo da će Unija morati osmisliti **bolju zajedničku strategiju integracije radnika migranata u smislu društvene integracije i u smislu integracije na tržište rada**. Potonja bi trebala uključiti i kvalitetne mjere zaštite radnika migranata od gubitka stručnih sposobnosti ukoliko inicijalno prihvate poslove za koje su prekvalificirani (već spomenuti tzv. *de-skilling*). **Mjere zaštite od gubitka znanja i sposobnosti i ulaganje u profesionalni razvoj radnika migranata** donose korist državi zaposlenja, državi porijekla (ukoliko se radnik odluči vratiti) i samom migrantu.

Zajedničku migracijsku politiku Unije odlikuje i jedna posebnost, a to je da **nijedna direktiva migracijskog zakonodavstva izrijekom ne spominje rodnu jednakost**, osim u kontekstu općeg pozivanja na opće pravne norme Unije kao što je, primjerice, *Povelja o temeljnim pravima.* I dok radne migracije postaju predominantno feminizirane, **direktive ostaju rodno neutralne**. Poglavlje rada posvećeno specifičnim problemima s kojima se susreću žene prije, tijekom i nakon radnih migracija, ukazalo je na brojne pravne probleme i zapreke sigurnim migracijama. Stoga smatramo da će Unija morati posvetiti **više pozornosti rodnim specifičnostima migracijskog procesa** i dokazano povećanoj izloženosti radnom i drugom

iskorištavanju radnica migrantica. U tom smislu bit će potrebno odrediti dobar **balans između mjera rodne jednakosti i potrebe propisivanja mjera dodatne zaštite migrantica** za koje standard jednakosti nije odgovarajuć i učinkovit. Budući da se najveći broj radnica migrantica zapošljava u poslovima u kućanstvima za koje Unija nema harmonizirano zakonodavstvo, smatramo da bi najbolje rješenje za sveobuhvatnu pravnu zaštitu radnika u kućanstvima bilo **pristupanje Unije, tj. svih država članica, *Konvenciji MOR-a o radnicima u kućanstvima***.

Naposljetku, u području radnih prava radnika migranata nereguliranog boravišnog statusa Unija je započela s postupnim usklađivanjem pravne stečevine i međunarodnih pravnih instrumenata o zaštiti temeljnih ljudskih prava donošenjem *Direktive o sankcijama*. U perspektivi razvoja tog dijela pravne stečevine postoje veliki izgledi da bi se Unija mogla **nastaviti odmicati od koncepta kriminalizacije nezakonitih migracija** koji se pokazao iznimno pogubnim za radnike migrante jer su njihova temeljna ljudska prava, a ponekad i samo pravo na život, primjenom tog koncepta bivali ugroženi. Smatramo da bi se radna prava radnika nereguliranog boravišnog statusa mogla još **kvalitetnije regulirati instrumentima zajedničkog migracijskog zakonodavstva, s posebnim naglaskom na pravo sindikalnog udruživanja i pravo sudjelovanja u radnom sporu u slučajevima u kojima su radna prava migranta bila povrijeđena**.

Zajedničko je migracijsko zakonodavstvo Unije bez sumnje jedan od najdelikatnijih dijelova pravne stečevine Unije jer zadire u politička, gospodarska, demografska i brojna druga područja života u državama članicama. Nacionalni suverenitet u području migracijske politike polako postaje supranacionalni suverenitet i u godinama koje dolaze saznat ćemo jesu li države članice u potpunosti spremne nacionalne interese u području radnih migracija podrediti interesima Unije i jesu li spremne prihvatiti pravni mehanizam utemeljen na principima prosperiteta, solidarnosti i sigurnosti za sve države članice. Pitanje koje je ovaj rad pokušao razjasniti jest provodi li Unija pristup utemeljen na pravima migranata koji su Komisija i tijela Europskog parlamenta od samog početka promovirali i pokušali inkorporirati u odredbe zajedničkog migracijskog zakonodavstva. Odgovor na to pitanje ovisi o državama članicama koje će tumačenjem odredbi direktiva odrediti smjer kretanja zajedničkog migracijskog zakonodavstva, a time neizostavno i smjer radnih migracija migranata državljana trećih država prema Uniji ili prema drugim područjima svijeta.

Poglavlje VIII

8. HRVATSKA PRAVNA REGULATIVA RADNIH MIGRACIJA

Normativni se okvir radnih migracija državljana trećih država u Republici Hrvatskoj (dalje: RH) sastoji od dva dijela. U prvom se određuju uvjeti za ostvarivanje boravišnog statusa migranata koji su uređeni *Zakonom o strancima*[881] i *Uredbom o viznom sustavu;*[882] dok su radna i druga ljudska prava migranata (kao što su pravo nediskriminacije, pravo jednakosti postupanja, pravo pristupa zaposlenju, pravo na socijalno, mirovinsko i zdravstveno osiguranje itd.) uređeni Ustavom,[883] *Zakonom o strancima*, *Zakonom o radu,*[884] *Zakonom o suzbijanju diskriminacije,*[885] *Uredbom o radnim kvotama* koje donosi Vlada RH, *Zakonom o zdravstvenoj zaštiti* i drugim *leges speciale*. Budući da je *Migracijska strategija RH* trenutno u fazi izrade, svakako se mora uzeti u obzir da RH još uvijek izgrađuje normativni i institucionalni okvir radnih migracija što je zbog važnosti migracija u EU istovremeno i jedan od preduvjeta za punopravno članstvo RH u EU-u te da je u toj fazi razvoja migracijske politike vrlo teško detaljnije analizirati pravni okvir i moguće pravce razvoja zbog nedostatnih informacija o planiranim mjerama migracijske politike.

Razmatranja o radnim migracijama u RH podijelit ćemo u nekoliko međusobno povezanih dijelova. Započet ćemo s temeljnim odrednicama ustavnog i normativnog okvira relevantnih zakonâ prema gore navedenom hrvatskom pozitivnopravnom migracijskom zakonodavstvu koje obuhvaća boravišna prava, radna i ljudska prava, uz poseban prikaz sustava određivanja radnih kvota u RH. Također ćemo obuhvatiti najvažnije odrednice mogućih potreba za stranom radnom snagom, preporuke EU-a u vezi s radnim migracijama u RH i sugestije o

[881] Narodne novine (dalje: NN) br. 130/2011.
[882] NN br. 54/12 od 14. svibnja 2012.
[883] *Ustav Republike Hrvatske* pročišćeni tekst (NN 85/10, 76/10, 55/01, 41/01, 28/01, 124/00, 113/00, 8/98, 135/97, 56/90).
[884] *Zakon o radu*, pročišćeni tekst zakona (NN 149/09, 61/11, 82/12).
[885] *Zakon o suzbijanju diskriminacije* (NN 85/08).

temeljnim radnim i ljudskim pravima koje bi trebale biti inkorporirane u pravni okvir buduće migracijske strategije i/ili zakonâ koji će regulirati radne migracije državljana trećih država.

Uz predloženi pravni okvir analizirat ćemo i institucionalnu nadležnost za radne migracije i predložiti model za koji smatramo da bi polučio najbolje rezultate u pogledu učinkovitog upravljanja radnim migracijama. Budući da je rad primarno usredotočen na radne, dobrovoljne i zakonite migracije, na nezakonitim ćemo se migracijama zadržati tek u kontekstu radnih prava koja moraju biti zajamčena radnicima migrantima koji su u nezakonitom boravišnom statusu na teritoriju Republike Hrvatske.

8.1. BORAVIŠNI STATUS DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U RH

Ulazak i boravište stranih državljana, a time i državljana trećih država (nečlanica Unije) u RH je regulirano *Zakonom o strancima*[886] koji je usklađen s odredbama komunitarnog prava (uz neke manje izmjene koje su trenutno u tijeku kao što je, primjerice, prijedlog za objedinjavanje prebivališta/boravišta). Prema odredbama zakona državljani trećih država ostvaruju pravo ulaska na teritorij RH ako imaju valjanu putnu ispravu ili drugu ispravu propisanu za prelazak državne granice, ako posjeduju valjanu vizu[887] ili valjano odobrenje boravka (ukoliko je to potrebno), ako opravdaju svrhu ulaska i boravka u RH, ako posjeduju dostatna sredstva za uzdržavanje i tijekom boravka u RH i za povratak u državu iz koje dolaze ili za putovanje u treću državu, ako nemaju zabranu ulaska i boravka u RH, ako nisu obuhvaćeni međunarodnim mjerama ograničenja ulaska koje obvezuju RH i ako ne predstavljaju prijetnju javnom poretku, nacionalnoj sigurnosti ili javnom zdravlju RH (čl. 36. *Zakona o strancima*).

Za državljane trećih država koji u RH ulaze temeljem vize, pri izdavanju vize na graničnom prijelazu u obzir se uzima i dodatni kriterij, a to je procjena o sigurnosti povratka stranaca u

[886] *Zakon o strancima* je posljednjih godina prošao kroz više izmjena kako bi se uskladio s pravnom stečevinom Unije. Hrvatski sabor na sjednici održanoj 13. srpnja 2007. godine donio je *Zakon o strancima* (NN br. 79/07) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2008. godine. Dana 13. ožujka 2009. godine donesen je *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strancima* (*Odluka o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strancima*, NN, br. 36/09). Na sjednici održanoj dana 28. listopada 2011. godine Hrvatski sabor donio je odluku o proglašenju novog *Zakona o strancima* (NN br. 130/11) koji je na snagu stupio 1. siječnja 2012. godine. Izvor. http://www.mup.hr/main.aspx?id=47#dozvola (pristupljeno 2. 8. 2012.).

[887] Viza je odobrenje za tranzit preko područja RH, ulazak ili boravak do tri mjeseca u svakom šestomjesečnom razdoblju od datuma prvog ulaska. Kratkotrajna viza izdaje se za jedan, dva ili više ulazaka na područje RH u svrhu turističkog, poslovnog, osobnog ili drugog putovanja. Rok valjanosti kratkotrajne vize ne može biti dulji od pet godina i ovisi o okolnostima putovanja stranaca u Republiku Hrvatsku. Neprekidan boravak, odnosno ukupno trajanje uzastopnih boravaka stranca s kratkotrajnom vizom u Republici Hrvatskoj, ne može biti dulje od tri mjeseca u svakom šestomjesečnom razdoblju od datuma prvog ulaska. Stranci koji su nositelji boravišne dozvole izdane u jednoj od država članica schengenskog prostora, schengenske vize (C) za dva ili više ulazaka, dugotrajne vize (D) koju je izdala jedna od država članica schengenskog prostora i koje vrijede i u trenutku napuštanja RH, privremeno ne trebaju vizu za ulazak u RH i kratkotrajni boravak ili za prelazak preko državnog područja RH. Olakšani ulazak stranaca primjenjuje se od 1. siječnja do 31. prosinca 2012. godine. Potpunu listu država s kojima RH ima uspostavljen vizni režim vidjeti na web- stranici Ministarstva vanjskih poslova RH: http://www.mvep.hr/mvp.asp?pcpid=1161 (pristupljeno 2. 8. 2012.).

državu podrijetla, boravišta ili tranzita (čl. 26. *Zakona o strancima*).[888] Hrvatski *Zakon* propisuje da stranac može boraviti u RH na kratkotrajnom boravku (do tri mjeseca temeljem vize ili bez vize za državljane onih država s kojima RH nema vizni režim), privremenom (do godine dana) ili stalnom boravku (koji se stječe neprekidnim petogodišnjim odobrenim privremenim boravkom).[889] Zakon *expressis verbis* propisuje temelje za ostvarenje prava na privremeni i stalni boravak, dok se temelji kratkotrajnog boravka izrijekom ne propisuju.

Zakon o strancima definirao je sezonski rad,[890] ali ga nije regulirao u smislu boravišnog statusa tako da nije jasno ostvaruju li sezonski radnici migranti, koji se zapošljavaju na razdoblje do tri mjeseca pravo na privremenu, jedinstvenu, sezonsku boravišnu i radnu dozvolu (kakvu predviđa odredba *Prijedloga direktive EU-a o sezonskim radnicima* u čl. 9[891] koja će po usvajanju *Direktive* i nakon perioda transpozicije u naše zakonodavstvo postati primjenjiva) ili mogu biti zaposleni temeljem *sui generis* tzv. radne vize.[892]

Hrvatski *Zakon* usklađen je s prijedlogom Unije o reguliranju statusa sezonskih radnika u pogledu temporalnog određenja duljine boravka. Naime *Zakon o strancima* predviđa da stranac kojem je izdana boravišna i radna dozvola zbog obavljanja sezonskog rada može boraviti u RH najdulje 6 mjeseci u vremenskom razdoblju od jedne godine i mora boraviti najmanje 6 mjeseci izvan RH prije nego što mu ponovno bude omogućen ulazak i boravak u svrhu rada (čl. 80. st. 4.), dok prijedlog *Direktive o zapošljavanju sezonskih radnika* predlaže najdulje razdoblje boravka sezonskih radnika od šest mjeseci unutar dvanaestomjesečnog

---

[888] Uz iznimno odobrenje ulaska u RH strancu koji ne ispunjava gore navedene uvjete i kojem se „*može odobriti ulazak u RH na određenom graničnom prijelazu ako to zahtijevaju ozbiljni humanitarni razlozi, nacionalni interes ili međunarodne obveze Republike Hrvatske*“ (čl. 36. st. 2. *Zakona o strancima*). Ta se derogacija primarno odnosi na osobe koje prema međunarodnim konvencijama moraju uživati međunarodnu pravnu zaštitu tj. na tražitelje azila.

[889] „*Smatra se da je stranac neprekidno boravio u Republici Hrvatskoj i ako je u razdoblju od 5 godina izbivao iz Republike Hrvatske višekratno do 10 mjeseci ukupno ili jednokratno do 6 mjeseci*“ (čl. 92. st.2. *Zakona o strancima*).

[890] „*Sezonski radnik je stranac nastanjen u državi čiji je državljanin ili u kojoj ima odobren stalni boravak i koji je s poslodavcem sa sjedištem u Republici Hrvatskoj sklopio ugovor o obavljanju određenog posla u određenom vremenskom razdoblju koje nije duže od 6 mjeseci*“ (čl. 2. st. 10. *Zakona o strancima*).

[891] *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Seasonal Employment*, European Commission, op. cit. (290). str.10.

[892] Prema gore navedenom objašnjenju Ministarstva vanjskih poslova vize se izdaju „*u svrhu turističkog, poslovnog, osobnog ili drugog putovanja*“ (vrlo neodređena formulacija „*drugog putovanja*“ vjerojatno implicira posjet u svrhu liječenja, pohađanja stručne izobrazbe, pohađanja nekog posebnog događaja i sl., ali ne implicira mogućnost zapošljavanja).

perioda ili perioda kalendarske godine (kako je predložila Komisija jer odluka o određenju vremenskog razdoblja u odredbi prijedloga *Direktive* još nije donesena).

Zakon o strancima iscrpno regulira privremeni boravišni status te rad (čl. 47. st.1. t. 5.) i rad upućenih radnika (u čl. 47. st. 1. t. 6. takav je radnik nazvan *„raspoređeni*“ radnik) izrijekom u hrvatski pravni sustav u čl. 47. st. 2. uvrštava među temelje stjecanja prava na privremeni boravak, uz uključivanje obveze izdavanja jedinstvene boravišne i radne dozvole strancima (jedinstvena dozvola postala je dijelom komunitarnog prava usvajanjem *Direktive o jedinstvenoj dozvoli* o kojoj smo opširnije pisali u dijelu rada o migrantima u reguliranom boravišnom statusu, a hrvatsko je zakonodavstvo usvajanjem tog pravnog rješenja napustilo prijašnji sustav prema kojem se strancima izdavala radna ili poslovna dozvola, uz posebnu boravišnu dozvolu, op.a.). Zahtjev za odobrenje privremenog boravka podnosi stranac u diplomatskoj misiji, odnosno konzularnom uredu RH (za strance kojima za ulazak u RH treba viza) ili u policijskoj upravi odnosno policijskoj postaji prema mjestu namjeravanog boravka stranca, sjedištu poslodavca ili mjestu rada stranca za strance kojima za ulazak u RH nije potrebna viza, dok zahtjev za boravišnom i radnom dozvolom može podnijeti i poslodavac.[893] Iako smatramo da je ovlaštenje za podnošenje zahtjeva koje hrvatski zakon daje poslodavcu formalni uvjet koji ne znači da će jedinstvena dozvola biti izdana na ime poslodavca, već smo u ovom radu isticali moguće štetne posljedice zakonskih odredbi koje poslodavca ovlašćuju na reguliranje boravišno-radnog statusa radnika migranta jer se u tom slučaju poslodavac smatra odgovornim za boravišni status radnika i tu *„odgovornost“* može zloupotrijebiti ograničenjima ili ukidanjima radnih i drugih ljudskih prava (što je *inter alia* bio i stav ESLJP-a u presudi *Rantsev v. Russia and Cyprus*), što bi, ustvari, trebala biti isključiva nadležnost državnih tijela u čijoj su nadležnosti statusna pitanja boravišta stranaca (Ministarstva unutarnjih poslova, dalje: MUP). Vezivanje poslodavca za boravišni status radnika migranta (u ovom slučaju ovlasti podnošenja zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole radniku migrantu) u hrvatskom pravu, nažalost, a jednako kao i u pravu EU-a, ne osigurava dostatna jamstva pravne zaštite radnika migranata za slučajeve zloupotrebe radnih i drugih ljudskih prava od strane poslodavca jer bi upravo boravišni status radnika i radni status u državi zaposlenja trebalo, koliko god je to moguće, *de facto* i *de iure* razdvojiti od poslodavca.

[893] Čl. 48. i čl. 49. *Zakona o strancima*.

Takvu praksu imaju države koje izdaju radne dozvole s pravom pristupa tržištu rada umjesto prava pristupa određenom i specifičnom zaposlenju kod unaprijed određenog poslodavca.

Uvjeti za odobrenje privremenog boravka iz čl. 54. i uvjeti za odobrenje stalnog boravka[894] iz čl. 96. usklađeni su s uvjetima koje propisuju direktive zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a, a posebno značajnim smatramo da je hrvatski *Zakon o strancima* uključio odredbe o tzv. *autonomnom boravku* odnosno neovisnom boravišnom statusu za bračnog ili izvanbračnog druga i dijete koji su ostvarili boravišni status u RH temeljem ostvarenja prava na spajanje obitelji[895] i pod uvjetom da je odobreni privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji neprekidno trajao 4 godine (čl. 60.), odnosno 3 godine ako je primarni nositelj prava na spajanje obitelji umro.

Zakon o strancima također uključuje i odredbe o pravu na privremeni boravak u svrhu znanstvenog istraživanja (čl. 64.), a u skladu s *Direktivom o znanstvenim istraživačima*, kao i odredbe o ulasku i boravku državljana trećih država koji imaju odobreni status prema terminologiji hrvatskog zakona *"stalnog boravka"*[896] u drugoj državi članici Unije i njihovim članovima obitelji[897] te odredbe o boravku i radu visokokvalificiranih državljana trećih država nositelja plave iskaznice[898] (koje smo već obuhvatili u sklopu razmatranja zajedničkog migracijskog zakonodavstva EU-a , op.a.).

Analizom podataka MUP-a o dobnoj, obrazovnoj i spolnoj strukturi stranih državljana koji su u RH imali odobren privremeni ili stalni boravak (iz Priloga 6.6. -6.11.) u periodu od 2009. godine do 2012. godine (koji, nažalost, nisu specificirani prema državljanstvu tako da ne znamo koliki udio čine državljani EU-a, a koliki državljani trećih država), zaključujemo da je

[894] Strani državljani koji podnose zahtjev za stalnim boravkom u RH moraju, osim valjane putne isprave, sredstava za uzdržavanje, zdravstvenog osiguranja i ispunjavanja uvjeta da ne predstavljaju opasnosti za javni poredak, nacionalnu sigurnost ili javno zdravlje (što su sve jedinstveni uvjeti za ostvarenje prava i na privremeni i na stalni boravak), poznavati hrvatski jezik i latinično pismo te hrvatsku kulturu i društveno uređenje (čl. 96. st. 4. *Zakona o strancima*).

[895] Zakon predviđa da pravo na privremeni boravak u svrhu spajanja obitelji ostvaruju članovi uže obitelji hrvatskog državljanina, stranca koji ima odobren stalni ili privremeni boravak, stranca koji uživa međunarodnu pravnu zaštitu, a iznimno i članovi uže obitelji stranca koji u RH boravi na temelju važeće boravišne i radne dozvole odobrene na godinu dana sukladno godišnjoj kvoti za zapošljavanje stranaca samo ako je stranac s kojim se traži spajanje obitelji u Republici Hrvatskoj imao najmanje 2 godine odobren privremeni boravak (čl. 54. st. 1. t. 2. do 6. i čl. 55.).

[896] Prema već argumentiranoj terminologiji koju koristimo u radu to bi bio status dugotrajnog rezidenta (op.a.).

[897] Čl. 184. *Zakona o strancima*.

[898] Čl. 191 – 203. *Zakona o strancima*.

najveći broj stranih državljana s registriranim boravištem u RH srednje stručne spreme,[899] da su migracije prema RH pretežito migracije muškaraca srednje životne dobi (u dobnoj grupi od 46 do 60 godina). Od ukupnog broja odobrenih stalnih boravaka u RH (tablica u Prilogu 6.11.) najveći je broj stranih državljana migrirao u RH zbog zaposlenja, zatim zbog ostvarenja prava na spajanje obitelji, nepoznata kategorija koju je MUP označio kao *„ostalo“*, braka s hrvatskim državljaninom te zbog ostalih razloga temeljem kojih se stalni boravak odobravao relativno malom broju migranata. Zanimljivo je da je posljednje tri i pol godine u RH temeljem zaposlenja boravilo 323 radnika 2009. godine, 244 radnika 2010. godine, 238 radnika 2011. godine te 204 radnika u prvih 6 mjeseci 2012. godine za koje su radne dozvole izdane bez podataka o stručnoj spremi, što je vrlo iznenađujući podatak kada uzmemo u obzir da bi nadležna tijela za odobrenje radne dozvole morala procijeniti zadovoljava li potencijalni radnik migrant uvjete oglašenog radnog mjesta, među kojima je zasigurno najvažniji uvjet odgovarajućih profesionalnih kvalifikacija.

Drugi očigledan nerazmjer dogodio se u području rodne zastupljenosti migranata jer je 2009. godine u RH u radnim migracijama sudjelovalo 9722 migranta i 997 migrantica, u 2010. 7817 migranata i 895 migrantica, a u 2011. godini 8208 migranata i 944 migrantice, a slični su podaci za prvu polovicu 2012. godine. Budući da je broj migranata u RH skoro deseterostruko veći od broja migrantica, vrlo je jasno da migracijska politika RH u protekle tri godine nije bila rodno osviještena u pogledu poduzimanja mjera promoviranja migracija žena i balansiranja rodne jednakosti u području radnih migracija, a samo bi se iz posebnog istraživanja moglo izvoditi zaključke je li rodna nejednakost migracija u RH uzrokovana formalnopravnim preprekama, specifičnim rodno određenim zanimanjima (koja primjerice uključuju teži fizički rad), većim brojem nezaposlenih radnica državljanki (a time i manjom dostupnošću tradicionalno *"feminiziranih"* poslova) ili su radne migracije u RH iz nekog drugog razloga neprivlačne radnicama migranticama. Nažalost, iz statističkih podataka zaključujemo da su radne migracije u RH još uvijek rodno segregirane, a dodatne bi analize sektora zapošljavanja radnika migranata u RH eventualno mogle pružiti odgovore zašto je tomu tako.

[899] Potrebno je naglasiti da je terminologija srednja i visoka stručna sprema zastarjela i kao takva napuštena u EU-u gdje se primjenjuje drukčiji način stupnjevanja stečenih kvalifikacija, što će i RH u doglednoj budućnosti morati prilagoditi komunitarnom pravu (op.a.).

8.2. RADNA I LJUDSKA PRAVA DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA

RH je ratificirala sve najznačajnije međunarodne i regionalne normativne instrumente zaštite ljudskih prava i osam temeljnih konvencija MOR-a, *Konvenciju o zabrani prisilnog rada br. 29*, *Konvenciju o ukidanju prisilnog rada br. 105* i *Konvenciju o očuvanju mirovinskih prava radnika migranata br. 48*. Nažalost, Hrvatska nije potpisala *MKZPRM* na što je bila višestruko izrijekom pozivana od strane UN-ovih tijela, prvo u izvještaju Odbora Ujedinjenih naroda za nadzor provedbe *Konvencije o uklanjanju diskriminacije žena* iz 2005. godine,[900] a potom i u okviru *Univerzalnog izvješća* (*Universal Period Review (UPR*)) izvještaja za 2009. godinu koji je *„potaknuo RH na razmatranje mogućnosti ratificiranja MKZPRM-a“*.[901]

Ustav u dva članka *expressis verbis* spominje prava stranaca na teritoriju RH i to u pogledu jednakosti stranaca i državljana RH pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti[902] te u pogledu prava na pružanje utočišta tj. azila i prava na zaštitu od protjerivanja i izručenja, osim u slučajevima izvršenja odluke donesene u skladu s međunarodnim ugovorom i zakonom.[903] Iako drugi članci Ustava ne spominju izrijekom prava stranih državljana, pretpostavka je da gdjegod Ustav određuje da *“svatko uživa pravo”*, personalni obuhvat Ustava uključuje i državljane drugih država koji zakonito borave na teritoriju RH.[904] Od posebne je važnosti za prava radnika migranata i zaštita od diskriminacije jer “*svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama”* što potvrđuje *Zakon o radu*[905] i *Zakon o suzbijanju diskriminacije*.[906] *Ustav* i *Zakon o radu* određuju

---

[900] *„Odbor potiče Vladu RH da razmotri ratificiranje konvencija kojima još nije pristupila tj. MKZPRM-a“*, A/60/38(SUPP), par. 208, dostupno na http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/476/97/PDF/N0547697.pdf?OpenElement (pristupljeno 10.8.2012.).

[901] *Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review*, Ninth session, Geneva, 1-12.11.2010., A/HRC/WG.6/9/HRV/2, dostupno na http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/A_HRC_WG.6_9_HRV_2_Croatia_eng.pdf (pristupljeno 10.8.2012.).

[902] Čl. 26. *Ustava*.

[903] Čl. 33. *Ustava.*

[904] Najviše vrednote ustavnog poretka RH su *inter alia* sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva i vladavina prava. Čl. 3. *Ustava.*

[905] *Zakon o radu* u čl. 5. (4) određuje da je *„Zabranjena izravna ili neizravna diskriminacija na području rada i radnih uvjeta, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju, napredovanju, profesionalnom usmjeravanju, stručnom osposobljavanju i usavršavanju te prekvalifikaciji, sukladno posebnim zakonima“*.

jednakost svih pred zakonom (čl. 14. *Ustava*) i jednakost plaća muškaraca i žena (čl. 83. *Zakona o radu*).

U RH radna prava su zbog svoje iznimne važnosti dio ustavnih odredbi, a radnici migranti uživaju pravo na rad i slobodu rada što podrazumijeva slobodan izbor poziva i zaposlenja i dostupnost svih radnih mjesta i dužnosti pod jednakim uvjetima.[907] Ovdje se moramo zadržati na dostupnosti poslova s javnim ovlastima koji su migracijskim pravom EU-a dostupni samo državljanima država članica. Naime čl. 44. *Ustava* propisuje da *"svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe*" iz čega bi se moglo zaključiti da su javni poslovi i javne službe nedostupni radnicima migrantima. Međutim *Zakon o državnim službenicima* određuje iznimku od pravila da podnositelji zahtjeva za prijam u državnu službu moraju imati hrvatsko državljanstvo, formulacijom da je za zapošljavanje *„osobe koja je strani državljanin ili osoba bez državljanstva, pored ispunjavanja uvjeta propisanih posebnim zakonom, potrebno prethodno odobrenje središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose."*[908] Budući da *Zakon o strancima* ne obuhvaća pitanja zapošljavanja stranaca u državnoj službi ili na bilo kojem poslu koji podrazumijeva vršenje javnih ovlasti, ta bi se materija trebala zakonodavno regulirati kako bi se potpuno razjasnilo imaju li radnici migranti pravo obavljati poslove s javnim ovlastima u RH.

---

[906] *Zakon o suzbijanju diskriminacije* u čl. 8. propisuje da se njime *"osigurava zaštita i promicanje jednakosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, stvaraju se pretpostavke za ostvarivanje jednakih mogućnosti i uređuje zaštita od diskriminacije na osnovi rase ili etničke pripadnosti ili boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili obiteljskog statusa, dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta, izražavanja ili spolne orijentacije (čl.1.). Ovaj se Zakon primjenjuje na postupanje svih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima te na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba, osobito u područjima rada i radnih uvjeta, mogućnosti obavljanja samostalne ili nesamostalne djelatnosti, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju te napredovanju, pristup svim vrstama profesionalnog usmjeravanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja te prekvalifikacije, obrazovanja, znanosti i športa, socijalne sigurnosti, uključujući i područje socijalne skrbi, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja te osiguranja za slučaj nezaposlenosti, zdravstvene zaštite, pravosuđa i uprave, stanovanja, javnog informiranja i medija, pristupa dobrima i uslugama te pružanju istih, članstva i djelovanja u sindikatima, organizacijama civilnoga društva, političkim strankama ili bilo kojim drugim organizacijama, sudjelovanja u kulturnom i umjetničkom stvaralaštvu"* (N.N. 85/08).

[907] Čl. 54. *Ustava*.

[908] Čl. 48. st. 2., *Zakon o državnim službenicima*, pročišćeni tekst zakona (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12).

Radnici migranti također imaju pravo na zaradu kojom mogu osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojanstven život, pravo na tjedni odmor i plaćeni godišnji odmor kojih se ne mogu odreći, pravo na zakonom određeno najduže radno vrijeme i pravo udjela pri odlučivanju u poduzeću,[909] pravo na slobodu udruživanja, osnivanja sindikata i slobodu stupanja i istupanja iz sindikata.[910] Osim toga, *Ustav* jamči svim zaposlenim radnicima i članovima njihovih obitelji pravo na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje koji se uređuju zakonom i kolektivnim ugovorom te zakonom uređena prava u svezi s porođajem, materinstvom i njegom djece.[911] Konačno, *Ustav RH* jamči zabranu prisilnog i obvezatnog rada.[912]

Radnik migrant može raditi u RH samo na onim poslovima za koje mu je izdana boravišna i radna dozvola ili potvrda o prijavi rada i samo kod onog poslodavca s kojim je zasnovao radni odnos, a to se analogijom primjenjuje i na poslodavca.[913] U pogledu radnih prava radnika migranata u zakonitom boravišnom statusu na teritoriju RH temeljem kojeg se migranti i zakonito zapošljavaju, primjenjuju se odredbe hrvatskog *Zakona o radu* koje ne određuju distinkciju temeljem državljanstva (kao ni temeljem boravišnog statusa zbog personalnog obuhvata *Zakona o strancima*), već su univerzalno primjenjive na sve *"fizičke osobe koje u radnom odnosu obavljaju određene poslove za poslodavca"*.[914] Slijedom toga, reguliranjem boravišno-radnog statusa u RH, radnici migranti stječu i sva radna prava koja uživaju državljani RH, što znači da im je potrebno zajamčiti i uživanje prava na potpunu jednakost postupanja.

Migranti u zakonitom boravišnom statusu imaju pravo slobodno se kretati i birati boravište uz zakonski predviđena ograničenja nužna zbog zaštite pravnog poretka, zdravlja, prava i sloboda drugih.[915]

Treba svakako naglasiti kako *Zakon o strancima* vrlo neujednačeno utvrđuje opseg prava koja proizlaze iz tri različita boravišna statusa koja migranti i članovi obitelji migranata s privremenim i stalnim boravkom mogu steći u RH. *Zakon o strancima* ne određuje opseg prava sezonskih radnika i radnika migranata koji su nositelji privremene boravišne dozvole

[909] Čl. 55. *Ustava.*
[910] Čl. 43. i čl. 59. *Ustava.*
[911] Čl. 56. *Ustava.*
[912] Čl. 23. *Ustava.*
[913] Čl. 73. st. 5. i 6. *Zakona o strancima.*
[914] Čl. 2. *Zakona o radu*. Više o zapošljavanju stranaca u RH vidi u: Vukorepa, I., *Zapošljavanje stranaca,* Radni odnosi u Republici Hrvatskoj, Potočnjak, Ž. (ur.), Zagreb, Pravni fakultet, Organizator, 2007., str. 893-922.
[915] Čl. 32. *Ustava.*

(jedina distinkcija u pogledu opsega prava koju Zakon predviđa jest da sezonski radnici ne ostvaruju pravo na spajanje obitelji prema čl. 55. op.a.). Migrantima koji ostvaruju pravo na stalni boravišni status zakon jamči pravo na rad i samozapošljavanje, stručno usavršavanje, obrazovanje i studentske stipendije, socijalnu skrb, prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, pravo na doplatak za djecu te rodiljne i roditeljske potpore, porezne olakšice i pristup tržištu roba i usluga te pravo na slobodu udruživanja i povezivanja te članstva u organizacijama koje zastupaju radnike ili poslodavce ili organizacijama čiji članovi obavljaju posebno zanimanje, uključujući i naknade koje im takve organizacije daju,[916] što je donekle usklađeno s relevantnim odredbama *Direktive o dugotrajnim rezidentima* EU-a. *Direktiva* dugotrajnim rezidentima jamči pravo jednakog postupanja s državljanima država članica, derogira im pravo na čak i povremeno obavljanje poslova s javnim ovlastima, ali im jamči dodatna prava u odnosu na hrvatski zakon, prije svega pravo na priznanje diploma i stručnih kvalifikacija. Hrvatski *Zakon* u čl. 196. pravo na priznanje diploma i stručnih kvalifikacija priznaje samo nositeljima plave iskaznice, i to sukladno posebnim propisima.

Članovi obitelji nositelja statusa, kao i članovi obitelji koji su ostvarili pravo na neovisni boravišni status, ostvaruju pravo na obrazovanje, usavršavanje, rad i samozapošljavanje (čl. 61. *Zakona o strancima*). Iz zakonske odredbe nije potpuno jasno stječe li se to pravo u trenutku izdavanja privremene boravišne dozvole ili nakon određenog vremenskog razdoblja, pa zaključujemo da članovi obitelji radnika migranta u RH mogu ostvariti pravo na obrazovanje, usavršavanje, rad i samozapošljavanje u trenutku stjecanja boravišnog statusa u RH. Podsjećamo da prema čl. 14. *Direktive o spajanju obitelji* države članice mogu zadržati pravo ograničenja pristupa tržištu rada članovima obitelji nositelja statusa, i to u trajanju od najdulje 12 mjeseci tijekom kojih države moraju provesti ispitivanje potreba nacionalnog tržišta rada prije odobravanja zapošljavanja ili samozapošljavanja članovima obitelji. Države članice mogu ograničiti pristup zapošljavanju i samozapošljavanju na rodbinu u prvom stupnju izravne silazne linije ili odraslu neoženjenu/neudanu djecu. Hrvatski je *Zakon o strancima* u pogledu opsega prava članova obitelji manje restriktivan, a nadamo se da će jednak liberalniji pristup biti zadržan i nakon pristupanja RH Uniji jer te odredbe zbog njihove neobligatorne formulacije koja ostavlja državama članicama diskrecijsko pravo odlučivanja ne podliježu obvezi usklađivanja s komunitarnim migracijskim pravom EU-a.

[916] Čl. 98. *Zakona o strancima*.

Smatramo da *Zakon o strancima* kao temeljni statusni zakon mora određivati opseg prava koja nositelji pojedinog boravišnog statusa uživaju. Opseg prava koja uživaju privremeni radnici migranti zaposleni u RH na temelju jednogodišnjih privremenih dozvola boravka i rada bi tako trebao biti veći od opsega prava sezonskih radnika. Ovdje bi poseban naglasak trebao biti na olakšanje prava pristupa tržištu rada, većim pravima jednakog postupanja i jednakih mogućnosti na tržištu rada za privremene, nesezonske radnike migrante.

Radnici migranti zakonitim zaposlenjem u RH ostvaruju i pravo na socijalno osiguranje, i to na zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje (sukladno mjestu obavljanja rada tj. u skladu s načelom *lex loci laboris)*, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i obiteljska davanja (ukoliko ostvaruju pravo na stalno boravište).[917] RH je u pogledu prenosivosti prava iz socijalnog osiguranja zaključila 25 bilateralnih međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju, od čega je 15 ugovora s državama članicama EU-a, a pregovori za sklapanje ugovora u tijeku su s Argentinom, Crnom Gorom, Čileom, Novim Zelandom i Srbijom.[918] Sklopljeni međunarodni sporazumi omogućavaju državljanima država koje su potpisnice sporazuma recipročno uživanje prava iz socijalnog osiguranja. RH će pristupanjem EU-u, a koje će povećati atraktivnost za radne migracije, preuzeti i pravnu stečevinu Unije u pogledu koordinacije prava iz socijalnog osiguranja koja omogućava državljanima trećih država očuvanje stečenih socijalnih prava, ali će morati razmotriti i zaključivanje novih bilateralnih i multilateralnih ugovora o socijalnom osiguranju radnika migranata iz trećih država.

U pogledu prava iz zdravstvene zaštite, državljani trećih država koji su zakonito zaposleni uživaju prava na punu zdravstvenu zaštitu sukladno svom boravištu (prema načelu *lex loci domicilii*), a razmjerno doprinosima koje uplaćuju. Drugi državljani trećih država koji su obvezno osigurani u inozemstvu, za vrijeme privremenog boravka u RH imaju pravo korištenja hitne zdravstvene zaštite koja se pruža kod ugovornog liječnika u domu zdravlja, kod privatnog liječnika ili u bolnici, a drugi oblici zdravstvene zaštite stranaca uređeni su

[917] Što je u skladu s pravnom stečevinom Unije u pogledu grana sustava socijalnog osiguranja.

[918] RH je nakon osamostaljenja sklopila sporazume s Austrijom, Makedonijom, Švicarskom, Slovenijom, Slovačkom, Njemačkom, Kanadom, Češkom Republikom, Nizozemskom, kanadskom pokrajinom Quebec, Bosnom i Hercegovinom, Luksemburgom, Srbijom i Crnom Gorom, Italijom, Australijom, Bugarskom, Belgijom, Mađarskom, Danskom i Turskom. Spoarzumi su sklopljeni od strane bivše Jugoslavije, preuzeti od RH temeljem čl. 3. *Ustavne odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske* (NN br. 31/91), a koji su još uvijek na snazi, sporazumi sklopljeni s Francuskom, Norveškom, Poljskom, Švedskom i Ujedinjenim Kraljevstvom Velike Britanije i Sjeverne Irske. *Opće informacije o stanju sklapanja međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju,* Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, dostupno na http://www.hzjz.hr/osiguranje.htm. (pristupljeno 10. 8. 2012.).

posebnim konvencijama koje određuju način korištenja zdravstvene zaštite i opseg prava.[919] Osigurane osobe koje dolaze iz državâ s kojima RH ima sklopljen sporazum o socijalnom osiguranju kojim je uređeno korištenje zdravstvene zaštite tijekom boravka u RH zdravstvenu zaštitu koriste na osnovi potvrde o pravu na korištenje zdravstvene zaštite koju je izdao inozemni nositelj osiguranja koji se po dolasku u RH može zamijeniti za bolesnički list. Predočenjem bolesničkog lista mogu se koristiti zdravstvene usluge kod svakog ugovornog doktora i svake ugovorne zdravstvene ustanove Zavoda u opsegu predviđenom bilateralnim sporazumom.[920] Ostvarivanje prava na korištenje zdravstvene zaštite u RH državljana država s kojima RH nije sklopila bilateralne sporazume o socijalnom osiguranju moguće je uz osobno podmirenje troškova zdravstvene zaštite, pri čemu cijena zdravstvenih usluga može biti čak 100 % veća od cijene koja se primjenjuje za državljane RH.[921] Državljani Austrije, Njemačke, Bosne i Hercegovine, Češke, Francuske, Italije, Luksemburga, Makedonije, Mađarske, Nizozemske, Belgije, Rumunjske, Poljske, Slovenije, Slovačke, Srbije, Velike Britanije (čiji državljani uživaju širi opseg zdravstvene zaštite) i Crne Gore ostvaruju pravo na zdravstvene usluge koje se ne mogu otkloniti do namjeravanog povratka u državu prebivališta po cijeni koja vrijedi za državljane RH tj. uz plaćanje participacije (uz predočenje potrebnog bolničkog lista).[922]

[919] Podaci preuzeti s web-stranice Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, dostupno na http://www.hzzo-net.hr/inoosiguranje/boravak_u_hrvatskoj.htm (pristupljeno 10. 8. 2012.).
[920] Iznimno, u slučaju hitnosti, moguće je zdravstvene usluge koristiti i na osnovi potvrde o pravu inozemnog nositelja osiguranja koju se u tom slučaju predaje doktoru ili tijekom liječenja zamjenjuje za bolesnički list. U slučaju kada korisnik zdravstvene usluge ne posjeduje potvrdu o pravu na korištenje zdravstvene zaštite, zdravstvena ustanova putem svog nadležnog područnog ureda treba zatražiti naknadno izdavanje potvrde. Ibid.
[921] Sukladno *Odluci o načinu naplate troškova zdravstvene zaštite koje osobno snosi stranac* (NN 55/98), citirano prema Ibid.
[922] Ibid.

8.3. ZAPOŠLJAVANJE RADNIKA MIGRANATA TEMELJEM KVOTA

Temeljem *Zakona o strancima* i čl. 31. st. 2. *Zakona o Vladi Republike Hrvatske*[923] Vlada utvrđuje godišnju kvotu radnih dozvola za zapošljavanje stranaca u RH najkasnije do 31. listopada tekuće godine za sljedeću godinu za produljenje već izdanih dozvola i novo zapošljavanje, a može utvrditi kvote i za sezonsko zapošljavanje.[924] Prijedlog godišnje kvote radnih dozvola izrađuje ministarstvo nadležno za rad na temelju mišljenja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (dalje: HZZ), Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke komore i predstavnika socijalnih partnera, a za izdavanje radnih dozvola nadležno je Ministarstvo unutarnjih poslova (policijske uprave/policijske postaje). HZZ izrađuje kvote na temelju prethodnih zahtjeva poslodavaca na teritoriju čitave Hrvatske. Godišnja kvota radnih dozvola utvrđuje se u skladu s migracijskom politikom i stanjem na tržištu rada, a njome se utvrđuju djelatnosti u kojima se dopušta zapošljavanje te broj radnih dozvola, pri čemu se napustila prijašnja praksa teritorijalne alokacije radnih dozvola.[925] Prema Odluci, državno tijelo nadležno za izdavanje radnih dozvola strancima dužno je dostaviti jednom u tri mjeseca podatke o izdanim radnim dozvolama Hrvatskom zavodu za zapošljavanje radi usporedbe s *Pregledom potreba za zapošljavanje stranaca po djelatnostima i zanimanjima*, a na temelju prikupljenih podataka o broju produljenih i izdanih radnih dozvola strancima, Hrvatski zavod za zapošljavanje dostavlja izvješće ministarstvu nadležnom za rad i tržište rada jednom u tri mjeseca.[926]

Nažalost, radne kvote za strance u RH od 1991. do danas nisu se pokazale učinkovitima i za razdoblje od 2004. do 2006. bilo je predviđeno kako slijedi: za 2004. godinu bilo je izdano 2589 radnih dozvola, od čega 1099 dozvola za brodogradnju, 1000 dozvola za građevinarstvo,

[923] NN. br. 150/11.
[924] Čl. 74. *Zakona o strancima*.
[925] Ibid. i podaci Hrvatskog zavoda za zapošljavanje dostavljeni 05. 07.2012. godine za potrebe rada. Više o Odluci Vlade za kvote, dostupno na http://www.hzz.hr/default.aspx?id=6422. (pristupljeno 10. 8. 2012.).
[926] Prema podacima HZZ-a, ibid.

150 dozvola za znanost i obrazovanje, 310 dozvola za turizam i 30 dozvola za zdravstvo.[927] Za 2005.godinu bilo je odobreno izdavanje 1400 radnih dozvola, od čega 610 dozvola za građevinarstvo, 370 dozvola za turizam, 270 dozvola za brodogradnju, 68 dozvola za zapošljavanje u kulturi, 60 dozvola za znanost i obrazovanje i 22 za zdravstvo.[928] Za 2006.godinu bilo je odobreno izdavanje 1037 radnih dozvola, od čega 516 dozvola za turizam, 336 dozvola za građevinarstvo, 110 dozvola za brodogradnju, 16 dozvola za zdravstvo, 10 za znanost i obrazovanje te po 4 dozvole za kulturu i za promet. Obadić navodi da podaci HZZ-a i MUP-a od 1992. do 2006. godine pokazuju da su prijavljene potrebe za radnicima kontinuirano bile čak 25 puta veće od godišnjeg broja odobrenih radnih dozvola strancima, čime je vidljivo da **RH provodi vrlo strogu, protekcionistički orijentiranu politiku prema zapošljavanju stranaca**, što će se morati promijeniti nakon ulaska u EU.[929]

Stroga politika zapošljavanja stranaca donekle se ublažila u 2010. godini kada je od 948 odobrenih radnih dozvola za radnike strance, prema podacima HZZ-a bilo izdano 570 radnih dozvola, čime je postignuta iskorištenost radnih dozvola od 60% iz čega zaključujemo da su potrebe za stranom radnom snagom u 2010. godini bile dobro procijenjene (Prilog 6.3.). Međutim problem se ponovno javio godinu dana kasnije jer je inicijalna godišnja kvota radnih dozvola za 2011. godinu bila utvrđena za 5300 radnih dozvola, da bi u srpnju iste godine bila donesena *Odluka o izmjeni i dopuni odluke o utvrđivanju godišnje kvote* kojom je kvota za novo zapošljavanje stranaca u RH u 2011. godini izmijenjena na odobrenje 566 radnih dozvola, a prema informacijama koje smo dobili od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (iz Priloga br. 6.1. koji su njima dostavljeni od strane MUP-a kojem je prenesena nadležnost za izdavanje radnih dozvola stupanjem na snagu novog *Zakona o strancima*)[930] u razdoblju od 1. siječnja do 18. studenog 2011. godine izdane su samo 23 radne dozvole za novo

[927] Prema podacima iz Obadić, A., *Kretanje hrvatske ponude rada i njen utjecaj na migracijske tijekove*, Migracijske i etničke teme 24, 2008., 1-2, str. 105.
[928] Ibid.
[929] Vidi i grafički prikaz nerazmjera između odobrenih kvota zapošljavanja i odobrenih radnih dozvola strancima, u ibid. str. 104.
[930] Prema Odluci o *o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2011,* http://www.hzz.hr/DocSlike/Odluka_o_utvrdjivanju_kvote_radnih_dozvola_za_zaposljavanje_stranaca_za_2011_NN_192011.pdf. (pristupljeno 10.8.2012.). Za poslove u graditeljstvu odobreno je izdavanje 4 radne dozvole, za poslove u turizmu i ugostiteljstvu 228 radnih dozvola, za poslove u kulturi 53 radne dozvole, za poslove u prometu 110 radnih dozvola, u zdravstvu 25 radnih dozvola u znanosti i obrazovanju 69 radnih dozvola, u prerađivačkoj industriji 62 radne dozvole i u ostalim djelatnostima 15 radnih dozvola. *Odluka Vlade o izmjeni i dopuni odluke o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2011* od 14. srpnja 2011. godine.

zapošljavanje,[931] dok je produljeno 2608 radnih dozvola za zapošljavanje stranaca (pri čemu najviše za državljane Bosne i Hercegovine (2279), Kine (61), Makedonije i Srbije). Izvan kvote radnih dozvola u promatranom razdoblju izdano je ukupno 1318 radnih dozvola za novo zapošljavanje i produljenje postojećih dozvola, od čega 537 za novo zapošljavanje, a najviše za državljane Italije, Kine, Rusije, Slovenije, Bosne i Hercegovine, Austrije, Srbije i SR Njemačke.[932] Ako usporedimo broj odobrenih radnih dozvola za strance i broj izdanih radnih dozvola iz Priloga br. 6.1. i pokušamo razumjeti zbog čega je od 566 novih radnih dozvola u sklopu odobrenih godišnjih kvota izdano samo 23 dozvole, dok je istovremeno u istom razdoblju izdano čak 1318 radnih dozvola izvan kvota, nameće se zaključak da **procijenjene potrebe za stranom radnom snagom nisu bile usklađene s realnom situacijom na tržištu rada i da sustav kvota za 2011. godinu nije ispunio svoju temeljnu funkciju, a to je opskrba tržišta rada RH deficitarnim zanimanjima**.

Odlukom o utvrđivanju godišnje kvote dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2012. Vlada je odobrila ukupnu godišnju kvotu dozvola za zapošljavanje stranaca u RH od 3988 dozvola, od čega je godišnja kvota za produljenje već izdanih dozvola za zapošljavanje stranaca u RH iznosila 3000 dozvola, a kvota dozvola za novo zapošljavanje stranaca u RH iznosila je 988 dozvola.[933]

Zakon o strancima u čl. 76. taksativno navodi kategorije radnika migranata koje ostvaruju pravo na izdavanje **boravišnih i radnih dozvola izvan godišnjih kvota** (među kojima je najveći broj osoba koje su na vodećim i ključnim pozicijama u poduzećima), kategorije radnika migranata

[931] U 2011. godini na listi su deficitarnih zanimanja, za koja su primarno poslodavci (ali i drugi uključeni akteri) odlučili da postoji potreba zapošljavanja strane radne snage, među najbrojnijima kuhari nacionalnih kuhinja (60), maseri posebnih vrsta masaža (50), turistički animatori (40), instruktori ronjenja (40), istraživači na području prirodnih, tehničkih i biotehničkih znanosti, biomedicine i zdravstva, društvenih i humanističkih znanosti (30), baletni umjetnici (27), zdravstveni specijalizanti (24), piloti i vozači teretnih vozila (po 20), podešivači stroja za hladno kovanje vijaka i valjanje naboja na vijcima (po 20) itd. pa sve do najmanje traženih zanimanja za koja se odobrili izdavanje po jedne radne dozvole za strance (kao što su kušatelj pića, konzervator, dirigent, doktor dentalne medicine, logoped, dizajner obuće i kožne galanterije i rukovoditelj stroja za ekstrudiranje pletiva umjetnog ratana). *Odluka Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2011*. (NN, br. 19/11 i 88/11).

[932] Podaci dostavljeni od HZZ-a 5. 7.2012. godine za potrebe rada.

[933] Među odobrenim dozvolama su 4 dozvole u graditeljstvu, u brodogradnji 614 dozvola, u turizmu i ugostiteljstvu 145 dozvola, u kulturi 53 dozvole, u prometu 49 dozvola, u zdravstvu 25 dozvola, u znanosti i obrazovanju 64 dozvole, a u prerađivačkoj industriji 34 dozvole. U 2012. godini najbrojnije radne kvote utvrđene su za elektrozavarivače (271), AKZ- radnike (129), brusače (108), brodomontere (94), kuhare nacionalne kuhinje (60), turističke animatore (40), istraživače na području prirodnih, tehničkih i biotehničkih znanosti, biomedicine i zdravstva, društvenih i humanističkih znanosti (30), baletne umjetnike (24), specijalizante - zdravstvene djelatnike (20) itd. Ibid.

koji ostvaruju pravo rada u RH na temelju potvrde o prijavi rada, do 90 odnosno 60 dana godišnje, i državljani EU-a i Švicarske koji su izuzeti od uvjeta radne i boravišne dozvole u RH i mogu obavljati plaćeni posao pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani.[934] Ako detaljnije analiziramo odredbe o zapošljavanju kategorija radnika migranata izvan sustava kvota, dolazimo do zaključka da najveći broj tih kategorija obuhvaća vrlo specijalizirane i specifične poslove za koje je teško zamisliti da bi u iznimno velikom broju mogli povećati broj radnih dozvola državljanima trećih država. Nažalost, u dostupnoj literaturi nismo uspjeli pronaći podatak o strukturi zanimanja za koja su u prethodnim godinama odobravane radne dozvole izvan predviđenih kvota zapošljavanja stranaca, a bilo bi vrlo zanimljivo analizirati i kriterije prema kojima se odobravalo zaposlenje kategorijama radnika migranata izvan radnih kvota.

Naposljetku, možemo zaključiti da se **sustav radnih kvota do sada u RH nije pokazao učinkovitim** i da bi stoga trebao biti zamijenjen sustavom koji bi na fleksibilniji način mogao zadovoljiti fluktuirajuće potrebe za radnom snagom. U uvjetima visoke stope nezaposlenosti u RH, a koja kontinuirano raste, **smatramo da bi samo sustav ispitivanja potreba tržišta rada i individualnog izdavanja radnih dozvola stranim radnicima za obavljanje poslova za koja ne postoji dostupna radna snaga na hrvatskom tržištu rada bio učinkovitiji** i da bi takav sustav (koji se trenutno koristi u većini europskih država) **postigao odgovarajući balans između potreba i gospodarskih interesa tržišta rada na jednoj strani i zaštite prava na rad**, a time i ljudskih prava državljana RH na drugoj strani. Sustav ispitivanja potreba tržišta rada bio bi, uz pravilno postavljanje sustava s kratkim rokovima oglašavanja radnog mjesta na domaćem tržištu rada, a potom i kratkim rokom oglašavanja radnog mjesta u inozemstvu, **znatno jednostavniji, kraći i manje restriktivan, a time i prilagođeniji potrebi RH da postane konkurentnija na svjetskim tržištima radne snage**.

[934] „*Državljanin države članice EEP-a i članovi njegove obitelji, bez obzira jesu li državljani država članica EEP-a ili ne, a imaju pravo boravka u Republici Hrvatskoj, izjednačeni su u pravima s državljanima Republike Hrvatske u okviru odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Državljanin države članice EEP-a i članovi njegove obitelji mogu u Republici Hrvatskoj raditi i pružati usluge bezboravišne i radne dozvole, odnosno bez potvrde o prijavi rada. (3) Odredbe ovoga Zakona koje se odnose na državljane država članica EEP-a odnose se i na državljane Švicarske Konfederacije*“ (čl.153. *Zakona o strancima*).

8.4. PRAVA RADNIKA MIGRANATA NEREGULIRANOG BORAVIŠNOG STATUSA

Hrvatski poslodavci ne bi smjeli zapošljavati niti se koristiti radom migranata koji su na nezakonit način ušli na teritorij RH, kojima je istekao pravni temelj boravka u RH ili koji nisu regulirali svoj boravišni status u RH prije početka radnog odnosa i/ili prije sklapanja ugovora o radu.[935]

Prema odredbi čl. 73. st. 7. *Zakona o strancima.* "*Prije zasnivanja radnog odnosa poslodavac mora od stranca tražiti na uvid valjanu boravišnu i radnu dozvolu, potvrdu o prijavi rada ili odobrenje boravka iz stavka 3. ovoga članka, a presliku koje je poslodavac dužan imati za vrijeme trajanja radnog odnosa."* (čl. 73. st. 8). *"Ako je stranac predočio nevaljanu dozvolu iz stavka 8. ovoga članka, poslodavac se neće smatrati odgovornim za zapošljavanje stranca koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj osim ako je poslodavac znao da je dokument koji je predočen kao boravišna i radna dozvola bio krivotvoren".*[936]

Budući da zasnivanje radnog odnosa sa strancem u nereguliranom boravišnom statusu izravno krši odredbe prisilnih propisa o boravišnom statusu stranca tj. *Zakona o strancima*, koji je u pogledu reguliranja statusa stranaca *lex specialis*, odredbe *lex generalis Zakona o radu* nisu primjenjive na radnike migrante nereguliranog boravišnog statusa. Stoga je zbog nezakonitosti zapošljavanje pravno nevaljano, a eventualno sklopljeni ugovor o radu analogijom bi bio ništetan.[937] Poslodavci radnika migranata nereguliranog boravišnog statusa mogli bi zloupotrijebiti ništetnost ugovora o radu na štetu radnika migranata, isticanjem ništetnosti kao temelja izbjegavanja plaćanja zarađenih, a neisplaćenih plaća. Međutim teoretski bi bilo moguće pokrenuti sudski spor za ispunjenje obveze restitucije koja bi u ovom

[935] Prema odredbi čl. 39. *Zakona o strancima "Nezakonitim ulaskom u Republiku Hrvatsku smatra se ako stranac: prijeđe državnu granicu izvan mjesta ili vremena određenog za prelazak državne granice, izbjegne graničnu kontrolu, uđe dok je na snazi zabrana ulaska i boravka u Republici Hrvatskoj, uđe prije proteka roka iz čl. 46. st. 4. ovoga Zakona, uđe na temelju tuđe ili krivotvorene putne ili druge isprave koja služi za prelazak državne granice, odnosno vize ili odobrenja boravka."* Dalje, čl. 101. st. 2. *Zakona o strancima* određuje da "*Stranac nezakonito boravi ako nije na kratkotrajnom boravku, nema valjano odobrenje boravka, ako mu nije odobren azil, supsidijarna ili privremena zaštita, odnosno nije tražitelj azila, nije stranac iz čl. 53. ovoga Zakona."*

[936] Čl. 73. st. 9. *Zakona o strancima.*

[937] O pravnoj nevaljanosti ugovora vidi više: Momčinović, H., *Nevaljanost ugovora – ništetni i pobojni ugovori prema Zakonu o obveznim odnosima*, Pravo u gospodarstvu, vol. 45, br. 6, Zagreb, studeni 2006., str. 129-132. O teorijama ništetnosti ugovora o radu vidi više: Vukorepa, I., *Zapošljavanje stranaca,* op. cit. (914).

slučaju podrazumijevala davanje odgovarajuće naknade u novcu za izvršeni rad,[938] ali zbog svjesnosti o kršenju kogentnog pravnog propisa (tj. zapošljavanja usprkos nezakonitom boravišnom statusu) i na strani radnika i na strani poslodavca ne bi se mogao uložiti zahtjev za isticanjem odgovornosti za štetu.[939] Međutim pri otkrivanju nezakonitosti boravišta i zaposlenja migrante se obično ekspeditivno deportira iz države zaposlenja u državu porijekla ili državu stalnog boravišta, što im onemogućava pokretanje sudskog spora (uz već spomenute poteškoće vezane za nedostupnost besplatne pravne pomoći, nemogućnost plaćanja pravnog zastupnika, nemogućnost sindikalnog udruživanja kroz koju bi sindikati bili opunomoćeni za zastupanje itd.). Čak i u slučajevima u kojima bi se sudski spor za isticanje zahtjeva za isplatom neisplaćenih plaća pokrenuo prije deportacije, radnici nereguliranog boravišnog statusa najčešće nisu u mogućnosti dokazati postojanje radnog odnosa jer je zanemariv broj njih zaposlen temeljem sklopljenih ugovora o radu. Upravo je to bio i jedan od glavnih razloga usvajanja *Direktive o sankcijama* EU-a koja neovisno o tome je li radni odnos zasnovan temeljem neznanja poslodavca o neregularnosti boravišnog statusa ili temeljem konsenzualnog dogovora između migranta i poslodavca propisuje obvezu isplate neisplaćenih, a zarađenih plaća. Hrvatski *Zakon o strancima* u preambuli je istaknuo da sadrži odredbe koje su u skladu s *inter alia Direktivom o sankcijama* što bi trebalo značiti da je *Zakon* inkorporirao sva najvažnija pravna rješenja *Direktive*, a poglavito odredbu o obvezi isplate zarađenih, a neisplaćenih plaća. Plaću *Direktiva o sankcijama* u čl. 2. st. j definira na sljedeći način: "*plaća državljanina treće države u nezakonitom boravišnom statusu označava dnevnicu ili plaću ili bilo kakvu drugu naknada u novcu ili naravi koju radnik direktno ili indirektno prima od svog poslodavca temeljem zaposlenja i koja je ekvivalentna onome što bi bilo isplaćeno zakonito zaposlenim radnicima koji rade na istovrsnim ili sličnim poslovima.*"

Detaljna analiza odredbi *Zakona o strancima* ukazuje na to da je hrvatski *Zakon* preuzeo samo jednu pravnu normu iz *Direktive*, i to čl. 6. st. b kojom se postavlja obveza poslodavcu na uplatu javnog davanja (novčani iznos u kunama koji sadrži sve poreze i doprinose za obvezna socijalna osiguranja koja bi poslodavac platio da je stranac bio zakonito zaposlen).[940] Usto, poslodavac koji zapošljava ili se koristi radom migranta u nezakonitom boravišnom statusu obvezan je platiti zateznu kamatu i odgovarajuću novčanu kaznu.[941] U čl. 107. Zakon o

[938] Više vidi u ibid. str. 139.
[939] Ibid.
[940] Čl. 212. st. 2. *Zakona o strancima.*
[941] Čl. 212. st. 1. *Zakona o strancima.*

strancima propisuje da "(*5) Prije donošenja rješenja o protjerivanju, stranca koji je nezakonito boravio i radio obavijestit će se o mogućnosti naknade plaće, s pripadajućim doprinosima sukladno posebnim propisima, te mogućnosti izjavljivanja žalbe, odnosno tužbe protiv poslodavca,"* ali u zakonu nedostaje odredba o obvezi poslodavca na isplatu plaće, a posebni propisi u slučaju nereguliranog boravišnog statusa nisu primjenjivi. Podsjećamo da je ***Direktiva o sankcijama*** **propisala obvezu plaćanja neisplaćene plaće za koju se u nedostatku dokaza presumira iznos od prosječne tri zakonom zajamčene minimalne plaće** (ili plaće zajamčene kolektivnim ugovorima ili utvrđenom praksom u relevantnim sektorima) **te pokriće troškova slanja neisplaćenih plaća u državu u koju se državljanin treće države vratio ili je bio vraćen tj. deportiran**. Kako je jedan od najvažnijih razloga usvajanja *Direktive* bilo smanjenje privlačnosti nezakonitog zapošljavanja radnika migranata kroz postavljanje obveze isplate neisplaćenih plaća, ali i bolja pravna zaštita radnika u nereguliranom boravišnom statusu od radnog iskorištavanja, potpuno je nejasno zašto je hrvatski zakonodavac neuvrštavanjem krucijalno važne odredbe *Direktive* u hrvatski *Zakon o strancima* ostavio naše zakonodavstvo neusklađeno s odredbama komunitarnog prava. Pristupanjem RH u punopravno članstvo EU-a, *Direktiva o sankcijama* će se morat cijelosti inkorporirati u hrvatsko zakonodavstvo, što podrazumijeva nužnost skorih novih izmjena *Zakona o strancima.* Do tada će radnici migranti nereguliranog boravišnog statusa u RH biti potpuno pravno nezaštićeni od radnog iskorištavanja od strane poslodavaca, a hrvatsko zakonodavstvo neusklađeno s međunarodnim pravnim normama o pravu na plaćeni rad neovisnom o boravišnom statusu i obvezom osiguranja prava na poštenu plaću iz *Rezolucije Vijeća Europe br. 1509 o ljudskim pravima neregularnih migranata* (unatoč punopravnom članstvu RH u Vijeću Europe). Posebno je zabrinjavajuće da *Zakon o strancima* čak ni terminološki ne priznaje pravo na plaću radnicima nereguliranog boravišnog statusa jer u čl. 219. st. 2. propisuje da *"iznos naknade strancu koji nezakonito boravi u Republici Hrvatskoj te iznos utvrđene i uplaćene obveze za javno davanje prema toj naknadi ne smatraju se porezno priznatim izdatkom poslodavcu"* čime se međunarodnim normama definirana plaća (*Direktiva o sankcijama* koristi eng. izraz *remuneration* koji nedvojbeno označava plaću, op. a.) naziva *"naknadom"* i izuzima iz poreznog izdatka poslodavca, što dodatno ohrabruje neisplatu plaća radnicima migrantima nereguliranog statusa, uz propuštanje određenja obveze isplate barem minimalne plaće (određene *Zakonom o minimalnoj plaći*)[942] radnicima

[942] NN 67/08.

nereguliranog boravišnog statusa i propisivanja sankcija protiv poslodavaca koji prekrše tu obvezu. Budući da u ovom slučaju podrazumijevamo ili retroaktivnu isplatu plaće ili retroaktivnu uplatu doprinosa tj. javnih davanja, isključenje plaće iz poreznog izdatka kako je propisano *Zakonom o strancima* ima isključivo funkciju sankcije prema poslodavcu, ali, nažalost, to bi se do trenutka stupanja RH u EU i izmjene pozitivnopravnih propisa moglo događati na štetu radnika migranata.

Zakon o strancima nije adekvatno pravno regulirao zaštitu posebno ugroženih kategorija radnika migranata u nereguliranom boravišnom statusu za čije su zapošljavanje prema odredbama *Direktive o sankcijama* poslodavci kazneno odgovorni (čl. 9. st. c, d i e *Direkive*). Direktiva migrante koji rade u posebno iskorištavajućim radnim uvjetima, iznuđivanje rada od osobe za koju poslodavac zna da je žrtva trgovine ljudima i nezakonito zaposlene maloljetne migrante svrstava u posebno ugrožene skupine nezakonito zaposlenih migranata. *Zakon o strancima* u dijelu koji se odnosi na žrtve trgovine ljudima ne spominje mogućnost iznuđivanja rada od osobe za koju poslodavac zna da je bila žrtva trgovine ljudima. Usto, hrvatski *Zakon o strancima* nije izdvojio ni druge posebno ugrožene radnike migrante niti je propisao strože sankcije za poslodavce koji su nezakonito zaposlili migrante u nereguliranom boravišnom statusu koji spadaju u neku od posebno ugroženih skupina. Smatramo da bi hrvatsku migracijsku regulativu trebalo uskladiti s općim trendom međunarodnom prava prema *„pristupu utemeljenog na pravima.“* Ovakav pristup bi podrazumjevao da se temeljna ljudska prava, od kojih je iznimno važno pravo na plaćeni rad, svih nezakonito zaposlenih migranata (a poglavito maloljetnika i žrtava trgovine ljudima) potpunije i kvalitetnije zakonodavno reguliraju.

Direktiva o sankcijama čl. 13. st. 4. propisala je da države članice mogu radnicima nereguliranog boravišnog statusa koji su bili žrtve *"posebno iskorištavajućih radnih uvjeta"* dodijeliti boravišne dozvole trajanja ograničenog na trajanje sudskog postupka. Time radnici migranti ostvaruju pravo na isti status kao i žrtve trgovine ljudima zaštićene *Direktivom 2004/81/EC o dozvolama boravka za državljane trećih država koji su bili žrtve trgovine ljudima ili žrtve nezakonitog krijumčarenja ljudima koji surađuju s nadležnim tijelima* (u vezi

otkrivanja počinitelja, op.a.).[943] *Zakon o strancima* je čl. 65. st. 4. propisao odobrenje privremenog boravka iz humanitarnih razloga strancu *„ako surađuje s nadležnim tijelima i njegovo je sudjelovanje neophodno u kaznenom postupku koji se vodi protiv poslodavca koji ga je nezakonito zapošljavao.“*

U pogledu prava maloljetnika u nereguliranom boravišnom statusu na privremeni boravak, čl. 65. st. 2. propisuje da maloljetnik koji je napušten ili žrtva organiziranog kriminala ili koji je iz drugih razloga ostao bez roditeljske zaštite, skrbništva ili bez pratnje ostvaruje pravo na privremeni boravak iz humanitarnih razloga. Nažalost, stranci maloljetnici koji su dobrovoljno došli u RH, a potom se nezakonito zaposlili i postali žrtve radnog iskorištavanja nisu adekvatno pravno zaštićeni prema odredbama *Zakona o strancima.* Zakon ih čak nije ni uvrstio u posebno ugrožene skupine, a eventualni privremeni boravak koji bi im se dodjelio temeljem st. 4. ne možemo smatrati mjerama zaštite maloljetnika jer je svrha takvog boravka olakšavanje kaznenog progona poslodavca, a ne zaštita maloljetnika.

U pogledu prava na korištenje medicinskih usluga za migrante u nereguliranom boravišnom statusu, nažalost nemamo dostupnih podataka jesu li do sada u RH provedena istraživanja o opsegu medicinskih usluga koje su na raspolaganju migrantima u nereguliranom boravišnom statusu i članovima njihovih obitelji, ali pretpostavljamo da se prva pomoć i hitna pomoć u slučaju opasnosti po život ne bi uskratile osobama nereguliranog boravišnog statusa, bez obzira na to ima li migrant mogućnost platiti iste, a u skladu s mogućnošću pokrivanja troškova od strane Ministarstva financija ukoliko migrant nije u mogućnosti platiti iste kako je propisano *Odlukom o načinu naplate troškova iz sredstava državnog proračuna za zdravstvenu zaštitu pruženu strancima.*[944] Međutim problem prava pristupa medicinskim uslugama u RH može nastati zbog primjene odredbe čl. 111. *Zakona o strancima* prema kojoj su *"državna tijela, pravne i fizičke osobe dužne bez odgađanja obavijestiti policijsku upravu, odnosno policijsku postaju ako imaju saznanja da stranac nezakonito boravi ili radi u Republici Hrvatskoj, izuzev ako prema posebnom propisu imaju obvezu čuvanja tajne."* U

[943] *Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities,* dostupna na http://eur lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc =2004&nu_doc=81 (pristupljeno 10.8. 2012.).

[944] Odluka je dostupna na http://www.hzzo-net.hr/dload/opci_akti/OA_24.pdf (pristupljeno 10.8.2012.).

slučaju medicinskog osoblja liječnička tajna obuhvaća sve informacije o zdravstvenom stanju pacijenta, ali **u pogledu boravišnog statusa pacijenta zaštita javnog interesa, po svemu sudeći, bila bi pretežnija od privatnih interesa koji su zaštićeni kroz dužnost čuvanja tajne**,[945] što bi **migrantima nereguliranog boravišnog statusa posljedično ugrozilo pravo pristupa zdravstvenim uslugama**. Već smo spomenuli da ograničavanje ili uskraćivanje pristupa zdravstvenim uslugama, osim što krši temeljno ljudsko pravo zaštićeno međunarodnim pravnim instrumentima, najčešće ima dalekosežne posljedice po zdravlje migranata zbog porasta troškova liječenja bolesti u poodmakloj fazi, po zdravlje njihovih članova obitelji, ali i po javno zdravlje čitave zajednice u kojoj migranti žive (u slučaju širenja neliječene zarazne bolesti i sl.).

Istovremeno je **potrebno jasno razgraničiti klasificira li se bolnička prenatalna, porođajna i postnatalna medicinska skrb kao hitna medicinska usluga** i ako je tome tako, bi li se te usluge nenaplatno omogućile i migranticama u nereguliranom boravišnom statusu ili bi se na njih primijenile odredbe zakona o naplati usluga, s iznimkom izvanbolničkog porođaja obavljenog od strane djelatnikâ hitne pomoći koji je prema *Pravilniku o uvjetima, organizaciji i načinu rada izvanbolničke hitne medicinske pomoći* (NN 121/03) izrijekom i uvršten u hitne medicinske usluge.

[945] Babić, T., *Liječnička tajna i medicinska dokumentacija*, Liječničke novine 2011, 101, 20.6.2012., str. 44-45, dostupno na http://www.hdgo.hr/Default.aspx?sifraStranica=659 (pristupljeno 10. 8. 2012.).

8.5. PRIJEDLOG PRAVNOG OKVIRA RADNIH MIGRACIJA DRŽAVLJANA TREĆIH DRŽAVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Povijesno gledajući, RH nikad nije bila destinacija masovnih radnih migracija. Brojni su razlozi neatraktivnosti RH u okvirima europskih radnih migracija, a osim političkih i ekonomskih razloga, mogući je razlog slabom interesu radnih migranata i **stroga, protekcionistička i restriktivna politika zapošljavanja radnika migranata u kojoj su u protekla dva desetljeća radne migracije prema RH bile individualizirane, malobrojne i vrlo sektorski određene**. Ne smijemo zaboraviti da je RH osamostaljenjem usvojila i restriktivnu viznu politiku prema velikom broju država svijeta u sklopu koje su uvjeti za izdavanje viza i sâm postupak izdavanja viza čak i u turističke svrhe *a priori* velikom broj državljana trećih država onemogućili pristup teritoriju RH.[946] Nemogućnost posjeta državi potencijalnog zaposlenja značajno umanjuje i perspektivu radne migracije jer radnici migranti odluku o radnoj migraciji donose *inter alia* i temeljem prethodnih posjeta određenoj državi i neformalnog upoznavanja s državom potencijalne migracije kao i s potencijalnim poslodavcima. **RH nije bila aktivna ni u sklapanju međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma o migracijama**. Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje do sada su sklopljena samo dva bilateralna sporazuma između RH i Njemačke u sklopu kojih se određene kategorije hrvatskih radnika privremeno zapošljavaju u Njemačkoj.[947] Posljednju je Migracijsku strategiju RH donijela 2007. godine, a od tada do

[946] U najvećem broju svjetskih država porijekla radnih migracija RH nema svoja diplomatska predstavništva, već se zahtjevi za izdavanjem viza šalju iz druge, vrlo udaljene države. Primjerice Veleposlanstvo RH u Egiptu pokriva čak petnaest država koje se prostiru na značajno velikom teritoriju, a potencijalni radni migranti najčešće si ni ne mogu priuštiti slanje potrebne dokumentacije za izdavanje viza u inozemstvo. Hrvatsko Veleposlanstvo u Egiptu, osim samog Egipta, nerezidentno pokriva Bahrein, Etiopiju, Jemen, Jordan, Kuvajt, Libanon, Oman, Saudijsku Arabiju, Siriju, Sudan i UAE, a radno pokriva Džibuti, Eritreju i Irak. Dostupno na http://www.mvep.hr/MVP.asp?pcpid=13&dmid=74#pocdrz (pristupljeno 12. 8. 2012).

[947] Više vidi na http://www.hzz.hr/default.aspx?id=3995. (pristupljeno 12. 8. 2012).

danas nije se smatralo potrebnim strateški planirati radne i druge migracije.[948] U međuvremenu se RH suočila s ekonomskom recesijom, s negativnim i vrlo pesimističnim demografskim trendovima uz projekcije drastičnog pada broja radno sposobnog stanovništva,[949] suočila se s posljedicama neusklađene strukture postojeće ponude rada s potrebama tržišta rada i brojnim drugim čimbenicima koji negativno utječu na ekonomski rast i razvoj, a sve praćeno kontinuiranim nedostatkom istraživanja o budućim kratkoročnim i dugoročnim potrebama rada u RH koje bi bilo podloga za izradu realne i učinkovite strategije migracija.[950]

RH je od osamostaljenja do danas propustila (ili nije imala interesa) strateški planirati vlastitu migracijsku politiku i u tom se području prilično nespremna približava članstvu u EU-u. Ne smijemo zaboraviti da je Unija iznimno zainteresirana ne samo za učinkovitu kontrolu vanjskih granica i suzbijanje neregularnih migracija već i za nacionalne migracijske politike država članica koje, kako smo vidjeli u prethodnim dijelovima rada, mogu imati velik utjecaj i na druge države članice. Pristupanjem RH vanjske granice Unije bit će upravo u našoj državi, a svi državljani trećih država koji se zaposle u RH imat će barem djelomično pravo slobode kretanja na teritoriju Unije (ovisno o njihovu statusu) i stoga je potpuno opravdana zabrinutost Unije za nedostatak hrvatske strategije o migracijama. Europska komisija kontinuirano je u svojim izvješćima ponavljala da se „*mora napraviti više u* inter alia *području migracija kako*

---

[948] Migracijska politika donesena je zajedno s *Akcijskim planom za provedbu Migracijske politike RH*, a oba su dokumenta svoje aktivnosti fokusirala na nezakonite i prisilne migracije (umrežavanje u baze podataka EURODAC-a i Dublina, opremanje graničnih prijelaza, potpisivanje readmisijskih sporazuma, jačanje sustava azila), dok je u području dobrovoljnih migracija fokus bio na stvaranju okvira za uspostavu registra stanovništva, na praćenju migracijskih tokova i potreba tržišta rada, na analizi uključenosti radnih migracija po granama gospodarstva i komparativnoj analizi plaća domicilnog stanovništva u odnosu na radne migrante (sic), formiranju radne skupine za izradu nacrta prijedloga zakona o državljanstvu i izmjeni drugih relevantnih zakona. *Migracijska politika RH*, Vlada RH, dostupna na http://hidra.srce.hr/arhiva/263/26986/www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/2613.htm (pristupljeno 12. 8. 2012). *Akcijski plan za provedbu Migracijske politike RH*, Vlada RH, svibanj 2008. Dostupan na www.vlada.hr/hr/content/download/50571/703728/file/22_11.pdf (pristupljeno 12. 8. 2012).

[949] Više o demografskim projekcijama za RH vidjeti u Mrđen, S.,, *Projekcije stanovništa Republike Hrvatske do 2031. godine: mogu li migracije ublažiti buduće negativne demografske trendove*?, Migracijske i etničke teme 20, 2004., 1: 63 -78; Mišetić, R., *Aktualno demografsko stanje i projekcije stanovništva Republike Hrvatske do 2050. godine*, str. 75 -84. i Nestić, D., *Starenje stanovništva i financiranje mirovina u Hrvatskoj*, str. 85 – 95, objavljeno u Zbornik radova s međunarodne konferencije *„Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva“,* Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 2008.

[950] Crnković- Pozaić, S., *Buduće potrebe na tržištu rada - možemo li bez imigracije*, str. 21 -27 i Obadić, A., *Ocjena stanja hrvatskog tržišta rada i njegova mobilnost*, str. 97 – 110. u ibid.

bi ispunila pripreme za članstvo do datuma pristupa".[951] Komisija je istaknula napredak postignut izmjenama *Zakona o strancima* koje su dodatno uskladile nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU-a, ali je istovremeno naglasila da se „*pripreme, finaliziranje i usvajanje nove migracijske strategije koja bi jasno definirala mjere integracije najugroženijih grupa migranata moraju nastaviti bez odgode"* [952], dok je u prethodnom izvještaju naglasila da *"migracijska strategija mora osigurati širi pristup zaštiti migranata i izbjeglica".*[953] Komisija će u proljeće 2013. godine predstaviti završni izvještaj o nadzoru priprema pristupanja RH EU-u. Prema podacima MUP-a *Migracijska politika RH* je u trenutku pisanja ovog rada „*izrađena u obliku svojevrsnog prednacrta, koji je sada u fazi nomotehničkog uređenja u nadležnoj službi ovoga Ministarstva. Nakon toga, taj radni materijal bit će upućen članovima Radne skupine za izradu nacrta Prijedloga migracijske politike, kao i ostalim zainteresiranim tijelima i institucijama, a nakon toga i u javnu raspravu. Predloženi nacrt Prijedloga migracijske politike, koji će biti upućen članovima radne skupine, sastoji se od 6 poglavlja: vizna politika, statusna pitanja stranaca, hrvatsko državljanstvo, azil, integracijska politika i nezakonite migracije. Nakon što se članovi radne skupine očituju i dostave svoje prijedloge za izmjene i dopune predloženog teksta, utvrdit će se konačni izgled teksta nacrta ovoga dokumenta koji će biti upućen u daljnju proceduru. S obzirom da je još uvijek riječ o radnom materijalu koji je podložan znatnijim izmjenama i koji će svoj konačni izgled dobiti tek nakon što o njemu rasprave članovi radne skupine, u ovome trenutku nije moguće dati više podataka o migracijskoj politici".*[954]

U nedostatku konkretnih podataka iz nacrta *Migracijske politike RH*, smatramo potrebnim iznijeti sažetak glavnih zaključaka do kojih smo došli provodeći istraživanje o europskom normativnom okviru radnih migracija. Zaključci se odnose na radna prava koja se radnim migrantima moraju osigurati ukoliko se nastoji primijeniti „*pristup utemeljen na pravima.*" Svrha migracijske strategije ne bi trebala biti samo sprečavanje neregularnih kretanja stranaca već i povećanje kompetitivnost RH na europskom tržištu rada i jamstvo poštivanja svih radnih i ljudskih prava radnicima migrantima. Kvalitetno normativno reguliranje migracija rezultira i

[951] *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's State of Preparedness for EU Membership*, European Commission, Brussels, COM(2012) 601, 10. 10. 2012.
[952] Ibid. str. 18-19.
[953] *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Monitoring report on Croatia's accession preparations*, European Commission, Brussels, 24. 4. 2012., par. 2.3.
[954] Prema podacima koje je Ministarstvo unutarnjih poslova dostavilo autorici 29. 8. 2012. za potrebe rada.

učinkovitijim upravljanjem migracijama koje mogu značajno povećati produktivnost, utjecati na uvođenje novih tehnologija na tržište proizvodnje i osigurati brojne druge benefite i državi zaposlenja i državi porijekla migranta.

Prvo, smatramo neophodnim osvrnuti se na trenutni institucionalni okvir radnih migracija u RH. Iz prethodnih poglavlja o migracijama u EU-u vidljivo je da je tendencija Unije da se **migracijama sve više pristupa s ekonomske točke gledišta, s radnopravne i socijalne točke gledišta, a da se sve više odmiče od pristupa utemeljenog samo na sigurnosnom aspektu**. EU je tako čitavu materiju migracija Osnivačkim ugovorom prebacila iz nadležnosti *„suradnje u policijskim pitanjima"* u podijeljenu tj. zajedničku nadležnost *općih pitanja.* Ta se promjena dogodila u trenutku kada je Unija shvatila da su joj radne migracije nužne da bi premostila i ublažila demografske probleme i problem nedostatka radne snage u pojedinim sektorima. RH migracijama još uvijek pristupa u okvirima policijskih nadležnosti, a čini se da će se takav pristup zadržati i u godinama koje dolaze jer je upravo Ministarstvo unutarnjih poslova nositelj izrade prijedloga strateškog akta o migracijskoj politici RH, a pretpostavljamo da to onda podrazumijeva i nadležnost u provedbi *Migracijske politike*. Migracijska politika koju određena država razvije sa sigurnosne točke gledišta uglavnom ima potpuno drugačiju perspektivu od migracijske politike razvijene od strane državnih tijela koja su nadležna za reguliranje tržišta rada ili socijalna pitanja i koja migracijama, od kojih su najzastupljenije radne migracije, pristupaju imajući u vidu sveobuhvatniju državnu politiku zapošljavanja, potrebe tržišta rada i specifičnosti radnih sektora. Tijela nadležna za reguliranje tržišta rada mogu bolje koordinirati radne inspekcije i time poboljšati radnopravnu zaštitu migranata. Osim toga, ta tijela imaju izravnu komunikaciju s poslodavcima i informacije o promjenjivim potrebama na tržištu rada itd.[955]

Unatoč gore navedenom, RH je posljednjih godina vodila posve suprotnu migracijsku politiku te je čak i nadležnost za izdavanje radnih dozvola prebacila s Hrvatskog zavoda za zapošljavanje na MUP. Tako trenutno u području dobrovoljnih i nedobrovoljnih migracija imamo isključivu nadležnost MUP-a koji odobrava sve vrste boravišnih statusa, izdaje radne dozvole, suzbija neregularne migracije, bori se protiv trgovine ljudima, dodjeljuje

[955] Više o iskustvu prebacivanja nadležnosti s MUP-a na druga tijela, a što je dovelo do promjene u postupanju prema migrantima u Nizozemskoj vidi u Groenendijk, K., *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, European Journal of Migration and Law 6, 2004., str. 111-126.

međunarodnu zaštitu izbjeglicama itd. **Smatramo da bi opću nadležnost u području migracija u RH trebalo imati Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, uz podijeljenu nadležnost u drugim vidovima migracija**. MUP bi svakako trebao zadržati nadležnost u području statusnih pravaca na boravište kao i nadležnost za suzbijanje neregularnih i nezakonitih migracija (primjerice krijumčarenje ljudima i trgovinu ljudima), ali i nadležnost za međunarodnu zaštitu izbjeglica.

U području integracije migranata smatramo da bi **isključivu nadležnost trebala imati tijela lokalne samouprave gdje se integracija migranata i provodi**. Lokalna nadležnost za provođenje integracijskih mjera bila je i dio prijedloga Komisije EU-a u dokumentu o europskom planu integracije (eng. *EU Agenda for Integration)*[956] u kojem se države članice poziva na povećanje aktivnosti na lokalnoj razini kroz aktivno uključivanje lokalnih vlasti u formuliranje i provedbu integracijskih politika. Ističe se i odgovornost lokalnih vlasti i važnost njihove uloge u interakciji između migranata i države domaćina.[957]

U pogledu normativnog okvira koji bi trebao prvenstveno zaštititi i osigurati radna i ljudska prava svim kategorijama radnika migranata, neovisno o njihovu državljanstvu, rodnoj ili dobnoj pripadnosti, stupnju obrazovanja ili poslu koji obavljaju u RH, **vrlo je važno radniku migrantu dodijeliti nezavisni (autonomni) boravišni status koji formalnopravno nije vezan uz određenog poslodavca i koji ne podrazumijeva financijsku odgovornost poslodavca u slučaju kršenja boravišnih prava od strane radnika** (npr. u slučaju bijega nakon isteka boravišne dozvole i u drugim sličnim situacijama). Iznimno je važno postavljanje pravnog okvira koji bi jamčio **poseban nadzor nad radom privatnih agencija za posredovanje** pri zapošljavanju radnika migranata, kao i **strogo sankcioniranje svih prekršaja vezanih uz povredu prava i moguće radno i drugo iskorištavanje radnika migranata**. Od iznimne je važnosti provoditi **učinkovitu i kontinuiranu kontrolu tzv. *„slobodnih*" zanimanja** koja država zaposlenja ne bi smjela regulirati bez jasnog određenja potrebnih kvalifikacija radnika i inspekcijskog nadzora zakonitosti zapošljavanja i obavljanja poslova slobodnih zanimanja s ciljem izbjegavanja mogućnosti trgovine ljudima i

[956] *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 455, Brussels, 20.7.2011., str. 8.
[957] Ibid.

iskorištavanja radnika migranata. Svim bi se radnicima migrantima trebalo omogućiti **sigurno slanje novčanih doznaka putem ovlaštenih financijskih institucija i banaka**, i to bez obzira na njihov boravišni status u državi. U tu bi se svrhu mogla koristiti neutralna, od strane države određena adresa, jer su u suprotnome radnici migranti prisiljeni koristiti financijske posredničke usluge neovlaštenih financijskih institucija.

Pravo na pristupanje sindikatima i pravo na osnivanje sindikata ne bi trebalo biti ograničeno boravišnim statusom radnika migranta i RH bi trebala slijediti primjere europskih država koje su takve aktivnosti ne samo normativno omogućile već i aktivno podržale posebnim poticajnim mjerama. **Radnici migranti u nereguliranom boravišnom statusu prema međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima trebali bi uživati zajamčeno pravo na (barem minimalnu) plaću i na mjere zaštite na radu jednako kao i drugi radnici, pravo pristupa osnovnim zdravstvenim uslugama uz poseban naglasak na prenatalnim, porođajnim i postporođajnim zdravstvenim uslugama za migrantice te pravo na učinkovit pravni lijek**. U tom području RH mora poboljšati svoj pravni okvir i mora **jasno odrediti koja državna tijela imaju zakonsku obvezu prijave nereguliranog boravišnog statusa migranata policiji**.

Posebne zaštitne mjere trebale bi se uvesti u području radnih migracija kategorija migranata koji bi mogli biti izloženi povećanom riziku ugrožavanja temeljnih radnih i drugih ljudskih prava među kojima su radnici na sezonskim poslovima, radnici na poljoprivrednim dobrima i radnici u neformalnom sektoru (budući da RH nema razvijen sektor zapošljavanja radnika migranata u kućanskim poslovima, ali se nadamo uvrštavanju radnika migranata u odredbe *Zakona o dadiljama* čije se usvajanje očekuje uskoro), a gdje bi radne inspekcije morale redovito provjeravati isplate plaća, uvjete rada uz poseban naglasak na zaštiti na radu u osiguranju zdravih i sigurnih uvjeta obavljanja posla, poštivanje primjene zakonski propisanog radnog vremena i provjeravati standarde stanovanja za one kategorije radnika kojima poslodavci osiguravaju stanovanje tijekom obavljanja rada.

Iznimno je značajno **rodno senzibilizirati migracijsku politiku RH** koja bi trebala sadržavati mjere čija je svrha **omogućiti pravo na jednako postupanje i pravo jednake mogućnosti**, uz **uvažavanje svih specifičnosti migracijskog ciklusa za žene**. Migrantice bi

trebale biti posebno zaštićene od mogućnosti trgovine ljudima i svih oblika radnog i seksualnog iskorištavanja kroz **uvođenje posebnog mehanizma nadzora nad zapošljavanjem žena u rodno specifičnim sektorima**.

Specifične mjere zaštite trebale bi biti osigurane za žrtve svih oblika nasilja te bi u tom smislu trebalo unijeti dopunu na postojeću odredbu *Zakona o strancima* u kojoj bi se autonomna boravišna dozvola stekla automatski u slučaju utvrđenog ili dokazanog obiteljskog nasilja. Naposljetku, od iznimne je važnosti uspostaviti okvir u kojem postoji **sudska nadležnost za migracijske odluke i u kojem su svi radni sporovi u kojima sudjeluju migranti hitni zbog njihove moguće deportacije, nemogućnosti sudjelovanja u postupku i smanjene mogućnosti opunomoćenja zastupnika**.

9. ZAKLJUČAK

Rad je pokušao sveobuhvatno analizirati radna i druga prava radnika migranata u okvirima pravne stečevine u području zajedničkog migracijskog zakonodavstva Unije, a u svrhu doprinosa raspravama o učinkovitosti zajedničkog pravnog okvira migracija državljana trećih država u EU-u s aspekta zaštite radnih i ljudskih prava te isticanja prednosti *„pristupa utemeljenog na pravima“* koje bi RH trebala uključiti u migracijsko zakonodavstvo *pro futuro*.

U uvodnim dijelovima rada o teorijskim razmatranjima migratornih kretanja stanovništva, a potom i radnih migracija kao potkategorije dobrovoljnih migracija, radne smo migracije nedržavljana u Europskoj uniji definirali kao *„svako dobrovoljno preseljenje i nastanjenje državljana zemalja nečlanica Europske unije u bilo koju od zemalja članica Europske unije sa svrhom privremenog, sezonskog ili stalnog plaćenog zaposlenja.“* Smatramo da tako definirane radne migracije obuhvaćaju sve supstancijalne elemente potrebne za potpuno razumijevanje migracija nedržavljana na teritoriju Unije jer se jasno i nedvojbeno ističe element oneroznosti zaposlenja kao ključna determinanta oblika dobrovoljne migracije (koji je razlikuje od drugih oblika dobrovoljnih migracija), ali i ograničava personalni obuhvat doktorskog rada isključivo na državljane trećih država. U tom kontekstu potrebno je shvatiti i daljnju analizu razvoja zajedničkog komunitarnog migracijskog prava, a potom i razvoja opsega radnih i ljudskih prava nedržavljana sa svim specifičnostima koje proizlaze iz činjenice da nedržavljani za razliku od državljana EU-a ne uživaju *a priori* slobodu kretanja unutar Unije, već im stupanj slobode kretanja, a time i slobode zapošljavanja, uvelike ovisi o migracijskom tj. boravišnom statusu.

Analiza povijesnog razvoja radnih migracija nameće zaključak da su se od prvotno slobodnih i granicama „neomeđenih“ migracija osnivanjem država i razvojem društava postupno sve više ograničavala migratorna kretanja stanovništva. Države koje su se ekonomski razvijale *inter alia*, zahvaljujući i doprinosu radnika migranata, vremenom su počele štititi nacionalnu radnu snagu kroz otežavanje uvjeta prijama migranata u svrhu plaćenog zaposlenja. Taj trend

zadržao se posebice na teritoriju država članica Unije i danas, a najbolja je ilustracija te tvrdnje sintagma o „tvrđavi Europi.“

Istovremeno s uvođenjem složenih administrativnih uvjeta za radne migracije nedržavljana, razvijao se međunarodni i regionalni normativni okvir zaštite ljudskih i radnih prava radnika migranata. Od posebne je važnosti pravna regulativa Vijeća Europe koje je odigralo ključnu ulogu u postavljanju pravnih standarda zaštite radnika migranata, i čak vrlo napredno i hrabro usvojilo rezolucije koje su izazvale brojne kontroverze jer su među prvima u svijetu izrijekom zaštitili ljudska prava migranata u nereguliranom boravišnom statusu. U radu smo analizirali relevantnost međunarodnog i regionalnog normativnog okvira i posebno upozorili da države zaposlenja boravišnopravnom statusu radnika migranta najčešće daju prednost nad radnopravnim statusom, što nije u skladu s međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava u kojima su temeljna radna prava (kao što su pravo na plaćeni rad, pravo na odmor itd.) zbog svoje važnosti izrijekom zaštićena kao univerzalna, dok boravišni status nije postavljen kao uvjet uživanja radnih i drugih ljudskih prava. Inverzija boravišnog prava na štetu radnih prava radnika migranta nerijetko rezultira ograničavanjem ili uskraćivanjem radnih prava zbog nereguliranog ili nezakonitog boravišnog statusa. Zaključili smo da bi sve države svijeta, a posebice članice Unije i Unija kroz svoje zajedničko komunitarno migracijsko pravo morale primijeniti pristup radnim migracijama *„utemeljen na pravima“* koji međunarodne organizacije već godinama promiču, za razliku od trenutnog pristupa koji je mahom pristup pravima migranata utemeljen na boravišnom tj. migracijskom statusu. Države destinacije radnih migracija neratifikacijom međunarodnih konvencija koje su usvojene s ciljem poboljšanja zaštite prava radnika migranata, faktičkim umanjivanjem ili ograničavanjem primjene univerzalnih prava i stavljanjem naglaska na migracijski status radnika migranata, prepuštaju svoju obavezu pravne zaštite privatnim poslodavcima, koji nerijetko radnim i drugim iskorištavanjem ugrožavaju temeljna radna i ljudska prava radnika migranata. Istovremeno, radnopravni okvir i normativni okvir zaštite temeljnih ljudskih prava migranata u određenoj državi najčešće imaju ključnu ulogu u olakšavanju ili otežavanju radnih migracija. Niži stupanj pravne zaštite migranata značajno utječe na povećanje zapošljavanja u neformalnim sektorima i daljnje izlaganje mogućnostima radnopravnog i drugog iskorištavanja i zloupotreba migranata.

U području zajedničkog komunitarnog migracijskog prava Unije ukazali smo na različite stupnjeve interne i eksterne mobilnosti i prava na slobodu kretanja koju radnici migranti državljani trećih država uživaju na teritoriju Unije. Budući da je pravo prijama stranih državljana kao i pravo na slobodu kretanja stranaca unutar određene države jedna od temeljnih odrednica državnog suvereniteta u pogledu migracijskih ovlasti, nije iznenađujuće što ESLJP i Sud EU-a dijele stav o neuplitanju u formuliranje prava na slobodu kretanja državljana trećih država na teritoriju EU-a. U tim okolnostima teško je očekivati zakonodavne izmjene u pogledu prava na slobodu kretanja za državljane trećih država i nerealno je zamišljati da bi države članice Unije pristale na harmonizaciju tih odredbi u komunitarnom pravu. Međutim, u uvjetima negativnih demografskih promjena i sve izraženijom potrebom za stranom radnom snagom u EU-u, kao i u uvjetima povećane potrebe za internom mobilnošću među državama članicama, izgledno je da će države članice postupno morati razmotriti i dodjelu boravišnih dozvola koje bi olakšale i potaknule internu mobilnost radnika migranata EU-a. Posebno će biti zanimljivo pratiti razvoj komunitarnog migracijskog zakonodavstva u području radnih migracija nisko obrazovanih radnika državljana trećih država i mogućnost da se i njima, osim poticanja cirkularne migracije, olakša interna mobilnost.

U području boravišnog statusa u državama članicama uvođenje jedinstvene boravišne i radne dozvole trebalo bi olakšati zapošljavanje radnika migranata. Nakon perioda transpozicije *Direktive o jedinstvenoj dozvoli* i podnošenja prvih provedbenih izvještaja imat ćemo vjerodostojne podatke o učinkovitosti jedinstvene dozvole koja umnogome ovisi o spremnosti država članica na prilagodbu nacionalnih migracijskih odredbi komunitarnom migracijskom pravu. Ipak, svjetski trend privlačenja radnika migranata usmjeren je prema dodjeli boravišnog statusa i prava pristupa tržištu rada bez prethodne ponude zaposlenja. Stoga će Unija, želi li konkurirati uspješnim migracijskim državama poput SAD-a i Kanade, morati razmotriti mogućnost dodjele komunitarnog boravišnog statusa migrantima državljanima trećih država koji bi potom nakon nastanjenja na teritoriju Unije započeli traženje zaposlenja.

Druga je važna odrednica *Direktive o jedinstvenoj dozvoli* da je to jedina direktiva zajedničkog migracijskog zakonodavstva koja je izrijekom propisala mogućnost sudske nadležnosti za odluke kojima se odbija dodjela migracijskog statusa. Tu odredbu smatramo krucijalno važnom za daljnji razvoj migracijskog zakonodavstva Unije i daljnje usklađivanje

tog zakonodavstva s presudama ESZLJP-a koji je zauzeo stav da je sudska nadležnost u području odluka o statusnim pitanjima (kao što je pravo na boravište) jamstvo učinkovitog pravnog lijeka. Kada uzmemo u obzir da je migrantima pristup pravosuđu, a time i mogućnost korištenja učinkovitih pravnih lijekova, otežan ili čak i onemogućen (npr. u slučajevima u kojima im poslodavci oduzmu osobne dokumente), sve odredbe zajedničkog migracijskog zakonodavstva koje olakšavaju pristup pravosuđu ključne su za uživanje temeljnih ljudskih prava u državi boravka ili zaposlenja.

Zajedničko migracijsko zakonodavstvo uvjetuje pravo pristupa nacionalnom tržištu rada migracijskim statusom, a uživanje toga prava blisko je povezano s poslom na temelju kojeg je boravišna dozvola izdana. Osim pristupa nacionalnim tržištima rada, nositelji statusa dugotrajnog rezidenta, nositelji plave iskaznice i znanstveni istraživači uživaju i vrlo ograničeno pravo pristupa tržištima rada drugih država članica. Iako je inicijalno bilo zamišljeno da Unija omogući uživanje prava i jednakog postupanja prema migrantima *„što je moguće sličnije pravima kakva uživaju državljani EU-a“*, nažalost, pravo jednakog postupanja za državljane trećih država nije slično pravima koja uživaju državljani EU-a niti je odredbama direktiva nediskriminatorno propisano za sve nositelje komunitarnog migracijskog statusa. I ovdje imamo međuovisnost opsega prava koja su zajamčena radnicima migrantima i njihova boravišnog statusa. Osim toga, države članice izborile su se za široke diskrecijske ovlasti u pogledu mogućnosti ograničavanja prava na jednako postupanje (ali i brojnih drugih prava) čime su dovele u pitanje opravdanost usvajanja zajedničke migracijske politike koja u najvećem dijelu svojih odredbi predviđa nacionalne ovlasti u odlučivanju. Smatramo da bi harmonizirano zakonodavstvo trebalo propisivati veći broj minimalno zajamčenih prava i smanjiti broj diskrecijskih ovlasti država članica jer u suprotnom riskira mogućnost neusklađene provedbe odredbi direktiva zajedničkog migracijskog zakonodavstva, a time i različitog opsega prava migrantima državljanima trećih država na teritoriju država članica EU-a.

U pogledu zdravstvene zaštite radnika migranata standardni ugovori o radu uključuju obvezatno zdravstveno osiguranje od ozljeda na radu i profesionalnih bolesti, a novousvojena *Direktiva o prekograničnim zdravstvenim uslugama* trebala bi olakšati i harmonizirati naknadu troškova prekograničnih zdravstvenih usluga. U daljnjim razmatranjima povećanja

prava pristupa zdravstvenoj skrbi i povećanja opsega pružanja zdravstvenih usluga radnicima migrantima ne treba zanemariti ni multinacionalne pružatelje zdravstvenih usluga koje su posebno prikladne za državljane trećih država u kojima ne postoje nacionalni sustavi zdravstvenog osiguranja.

Pravo na socijalno osiguranje i na prenošenje stečenih socijalnih prava radnika migranata ovisi u prvom redu o njihovim državama porijekla, o periodu uplate doprinosa za socijalno osiguranje i/ili o postojanju bilateralnih ili multilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju između države porijekla i države zaposlenja. Nažalost međunarodni pravni okvir prava na socijalno osiguranje nije dostatno učinkovit zbog nedosljedne provedbe međunarodnih konvencija u državama potpisnicama. Stoga je od posebne važnosti koordinacija sustava socijalne sigurnosti unutar EU-a i uspostava sustava koordinacije prenosivosti stečenih socijalnih prava izvan EU-a, što je i određeno kao jedan od budućih ciljeva Unije. Posebna prava na socijalno osiguranje uživaju državljani država s kojima je EU sklopila sporazume o pridruživanju. U nedostatku zakonodavnih rješenja Sud EU-a našao se u situaciji da mora iznaći presedan i presudama utvrdio jedinstveni pristup EU-a u području koordinacije sustava socijalnog osiguranja prema stečenim pravima turskih radnika.

Osim prava koja proizlaze iz različitih migracijskih statusa EU-a, rad je iznio i osnovne smjernice dvaju novih prijedloga Unije u području zajedničkog migracijskog zakonodavstva - za reguliranjem statusa sezonskih radnika i radnika multinacionalnih korporacija. Prijedlog nove direktive za usklađivanje reguliranja statusa sezonskih radnika uključuje i određene inovativne prijedloge kao što su poticaj cirkularne migracije, mogućnost promjene poslodavca u slučaju radnog iskorištavanja i sl., što bi u konačnici trebalo rezultirati povećanjem razine radnopravne zaštite sezonskih radnika migranata i smanjenjem nezakonitog zapošljavanja u sektorima sezonskog zapošljavanja. Osim predložene harmonizacije statusa sezonskih radnika, Unija je u pokušaju usklađivanja zajedničke migracijske politike i ciljeva zajedničke trgovinske politike u sklopu Svjetske trgovinske organizacije predložila usvajanje prijedloga za harmoniziranjem pravnog statusa radnika multinacionalnih korporacija. Usklađivanje će tog dijela zakonodavstva državâ članicâ biti svojevrstan test spremnosti Unije na povećanje kompetitivnosti na međunarodnim tržištima rada, što bi se dugoročno trebalo pozitivno odraziti na njezin ukupni gospodarski razvoj. Naime sofisticirana stručna znanja, kapital i

tehnologije modernog doba zahtijevaju visoku mobilnost, fleksibilnost i maksimalno pojednostavljenje postupaka prijama radnika migranata i odobrenja transnacionalnih premještaja. Unija je jedina regija svijeta u kojoj se na vrlo malom geografskom području nalazi velik broj malih država s partikularnim pravnim sustavima, što otežava mobilnost i premještaje radnika multinacionalnih korporacija. Cilj je zajedničke direktive upravo olakšanje prijama, boravišta, zapošljavanja i kretanja specijaliziranim stručnjacima, menadžerima i vježbenicima unutar Unije.

U dijelu rada o rodno specifičnim problemima migracijskog ciklusa migrantica i najčešćim kršenjima radnih prava radnica migrantica prije, tijekom i nakon migracijskog ciklusa pokušali smo ukazati da se radne migracije žena još uvijek razlikuju od migracija muškaraca u pogledu migracijskih kanala, dostupnih geografskih područja migracija, sektora zapošljavanja, rodne selektivnosti u sektorima rada zbog kojih emigriraju i oblika iskorištavanja koje trpe. Prema dostupnim podacima i s iznimkom migrantica koje su dio elitnih radnih migracija, žene su još uvijek izloženije svim oblicima radnog, seksualnog i financijskog iskorištavanja i trgovanju ljudima zbog njihova povećanog regrutiranja i zapošljavanja na neformalnim tržištima rada i u privatnim kućanstvima u kojima su pravno nevidljive. Zbog navedenih je razloga nužno poticati usvajanje rodno senzibiliziranih migracijskih politika i zakona u svim državama uključenim u migracijski ciklus (porijekla, tranzita i destinacije tj. zaposlenja). Samo rodno senzibilizirane migracijske politike koje priznaju bitno različitu situaciju radnica migrantica od radnika migranata i od državljana/ki države zaposlenja i koje uključuju posebne mjere zaštite prije, tijekom i nakon radnih migracija mogu osigurati pravni okvir u kojem se migranticama jamči ostvarenje i uživanje onih prava koja im poslodavci pokušavaju ograničiti, ukinuti ili ih zloupotrijebiti (u prvom redu temeljnih radnih i drugih ljudskih prava). Istovremeno, države uključene u radne migracije moraju kvalitetno izbalansirati uvođenje zaštitnih mjera kako bi izbjegle pretjeranu restriktivnost mjera migracijske politike koje izravno negativno utječu na mogućnost ekonomskog osnaženja radnica migrantica, njihovu slobodu kretanja i izbor zaposlenja. Na nacionalnim je zakonodavstvima obveza normativnog uređenja minimalnih standarda kojima bi se migrantice zaštitile od zloupotreba i iskorištavanja te postavljanje temelja bolje pravne regulative u području ostvarenja prava na kolektivno udruživanje, neovisno o boravišnom statusu u državi zaposlenja.

Unatoč međunarodno prihvaćenim standardima rodnog senzibiliziranja migracijskih politika, odredbe su komunitarnog migracijskog zakonodavstva rodno neutralne. Posljedica je rodne neosviještenosti pravnog okvira migracija u EU povećana rodna nejednakost migrantica uvjetovana mogućim rodno nesenzibiliziranim tumačenjem i provedbom odredaba direktiva. Navedeno znatno povećava mogućnost diskriminacije na radnom mjestu i u drugim sferama života migrantica. Osim izraženije rodne senzibilizacije migracijske politike, Unija će morati razmotriti i uvođenje posebnih mjera za poticanje sveobuhvatnijeg priznanja stručnih kvalifikacija radnica migrantica koje su prema dostupnim podacima prekvalificirane za poslove koje obavljaju na teritoriju Unije kao i uvođenje posebnih mjera za poticanje profesionalne mobilnosti radnica migrantica.

Rad u kućanskim poslovima jedan je od sektora zapošljavanja u kojem su radna i druga ljudska prava migranata posebno izložena mogućnosti ugrožavanja. Radnopravni problemi radnika u privatnim kućanstvima nisu specifični samo za taj sektor zapošljavanja već su njima izloženi i radnici migranti zaposleni na poslovima u poljoprivredi, na sezonskim poslovima, na svim poslovima u neformalnom sektoru itd. Iz dostupnih podataka razvidno je da na tržištima rada razvijenih država vlada višestruka segregacija zapošljavanja radnika migranata u kućanskim poslovima, i to segregacija temeljem državljanstva, temeljem boravišnog statusa i rodna segregacija. Također ne treba zanemariti podatak da se u europskim državama tijekom regularizacijskih postupaka boravišni status regulira najčešće migrantima koji rade u kućanskim poslovima. Iz perspektive poslodavaca radnici u nereguliranom boravišnom statusu „*poželjniji*“ su za zapošljavanje u kućanskim poslovima jer će, u pravilu, odabrati stanovanje kod poslodavca (gdje je manja vjerojatnost otkrivanja njihova nereguliranog boravišnog statusa) i time se poslodavcu i njegovoj/njezinoj obitelji staviti na raspolaganje dvadeset četiri sata dnevno. To za poslodavca znači da za minimalnu plaću ili čak i besplatno (u slučajevima u kojima poslodavci izjednačavaju trošak stanovanja i prehrane s plaćom) dobivaju radnike koji rade višestruko više od domaćih radnika. Slažemo se s kvalifikacijom ESLJP-a koji je u predmetu *Siliadin v. France* takav rad nazvao „*sluganstvom*“. Radnici u kućanskim poslovima uglavnom nisu u mogućnosti kolektivno pregovarati o svojim radnim pravima, čime se ugrožava njihovo pravo na godišnji odmor, dnevni odmor, plaćene prekovremene sate i brojna druga radna prava. Kako se umanjivanjem radnih prava povećava radna produktivnost, a smanjuju troškovi rada, poslodavcima je u interesu održanje pravne

nezaštićenosti radnika migranata zaposlenih u privatnim kućanstvima. Države članice EU-a moraju i mogu poduzeti više na harmonizaciji radnopravnih standarda zapošljavanja i rada radnika u kućanskim poslovima, a u tom smislu smatramo da bi od iznimne važnosti bilo ratificiranje *Konvencije o dostojanstvenom radu za radnike u kućanstvima* od strane Unije jer bi se time ujednačili standardi pravne zaštite radnika u kućanskim poslovima u svim državama članicama. Također, Unija mora iznaći način kako da odredbama pravne stečevine spriječi prebacivanje obveze pravne zaštite radnika migranta s države zaposlenja na poslodavca (kroz prebacivanje nadležnosti za poštivanje imigracijskih zakona na poslodavca putem vezivanja boravišnog statusa, postavljanjem obveze plaćanja novčanog pologa za radnika migranta i sl.). ESLJP je u pogledu migracijskih nadležnosti nedvosmisleno uputio poruku državama članicama da su te nadležnosti isključivo državne ovlasti iz kojih bi poslodavci trebali biti isključeni ukoliko se želi pravno zaštiti radnike migrante od radnog i drugog iskorištavanja.

Naposljetku, pravo migranata u nereguliranom ili nezakonitom boravišnom statusu na plaću za obavljeni rad na teritoriju Unije postalo je pravno zaštićeno usvajanjem *Direktive o sankcijama* čime je započet proces normativne *evolucije* od inicijalnog isključivog fokusiranja Unije na suzbijanje neregularnih migratornih kretanja do uspostave normativnog okvira pravne zaštite radnika migranata neovisno o njihovu boravišnom statusu, u skladu s međunarodnim standardima pravne zaštite navedene skupine migranata. Dosljedno provođenje odredbi *Direktive* trebalo bi značajno smanjiti radno iskorištavanje neregularnih migranata, ali i sankcijama protiv poslodavaca utjecati na suzbijanje nezakonitog zapošljavanja neregularnih migranata na području Unije. Nažalost Unija je iz personalnog obuhvata *Direktive* isključila migrante kojima je boravišni status reguliran, ali su nezakonito zaposleni.

Osim priznanja i pravne zaštite prava na plaću radnicima u nereguliranom boravišnom statusu, Unija bi trebala razmotriti i harmoniziranje prava na pružanje zdravstvene skrbi neregularnim migrantima jer njezino uskraćivanje dovodi u pitanje pravo na zdravlje. Europski je parlament u *Rezoluciji o zdravstvenim nejednakostima* pozvao države članice na usklađivanje prava pristupa zdravstvenim ustanovama za neregularne i posebno ugrožene migrante, a u skladu s međunarodnim pravnim instrumentima koji propisuju pravo na

zdravstvenu skrb neovisno o boravišnom statusu. Usto, Unija bi komunitarnim pravom trebala regulirati i druga dva međunarodno priznata prava migrantima u nereguliranom boravišnom statusu - pravo na naknadu u slučaju nesreće na radu i pravo pristupa pravosudnim ili upravnim tijelima nadležnim za radne sporove. Inkorporiranjem navedenih prava u pravnu stečevinu Unije značajno bi se unaprijedio pravni okvir zaštite temeljnih ljudskih prava migranata nereguliranog boravišnog statusa, što bi smanjilo mogućnost njihova radnog i drugog iskorištavanja.

U ispitivanju utemeljenosti početne teze doktorskog rada, a uzimajući u obzir zaključke o pravima radnika migranata, razvidno je da su pozitivnopravne odredbe zajedničkog komunitarnog migracijskog zakonodavstva ipak odredile boravišni status migranata državljana trećih država kao determinantu opsega njihovih prava. Primjena je „*pristupa pravima na temelju boravišnog statusa*“, kako smo i uvodno naveli, razumljiva u kontekstu ciljeva osnivanja Unije čija se socijalna dimenzija, a time i zakonodavstvo koje regulira radna i socijalna prava državljana Unije i državljana trećih država, počela razvijati relativno nedavno. Zajedničko će migracijsko pravo Unije stoga zasigurno postupno i oprezno uvoditi širi opseg prava radnicima migrantima i nužno će morati dosljednije provoditi inicijalne planove o *„gotovo potpunoj jednakosti“* između državljana EU-a i radnika migranata. Osim toga, Unija nužno mora harmonizirati posebne zaštitne mjere od radnog i drugog iskorištavanja radnika migranata, s posebnim naglaskom na kategorije migranata koje su dodatno izložene mogućim kršenjima radnih i drugih ljudskih prava, u koje ubrajamo migrantice, radnike zaposlene u kućanskim poslovima i radnike migrante u nereguliranom boravišnom statusu. Osim šireg opsega prava, Unija će morati poduzeti značajnije mjere i u harmoniziranju nacionalnih zakonodavstva u području sektorskog zapošljavanja kroz usvajanje direktivâ s vertikalnim personalnim obuhvatom.

Republika Hrvatska je do sada tek djelomično harmonizirala svoje migracijsko zakonodavstvo s odredbama komunitarnog migracijskog zakonodavstva i u tom će se području morati provesti daljnja prilagodba zakonodavstva. Detalje prijedloga smjernica migracijske strategije RH iznijeli smo u posebnom dijelu rada. Smatramo da RH ima jedinstvenu priliku osmisliti učinkovitu i kvalitetnu migracijsku politiku koja bi trebala uključiti i strateška promišljanja ciljeva koji se nastoje postići radnim migracijama. Osim

toga, zalažemo se za primjenu pristupa migracijama utemeljenog na pravima migranata i za zakonodavno jamčenje poštivanja svih temeljnih ljudskih prava radnicima migrantima neovisno o njihovu boravišnom ili radnopravnom statusu u RH.

LITERATURA

1. **Acosta, Diego**, The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive), European Journal of Migration and Law 11, 2009, 19-39.
2. **Anderson, Brigdet**, Doing the Dirty Work, The Global Politics of Domestic Labour, London, 2000.
3. **Anderson, Brigdet**, Why Madam has so many bathrobes: Demand for Migrant Domestic Workers in the EU, Tijdcshrift voor Economiche en Sociale Geografie, Vol 92, No 1, 2001, 18-26.
4. **Arango, Joaquín, Jachimowicz, Maia**, Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach. 2005. godina, izvor: www.migrationinformation,org. (pristupljeno 1.8. 2012. godine).
5. **Anty Slavery International**, Trafficking for Forced Labour, Report on a study in the UK, Ireland, the Czech Republic and Portugal, 2006.
6. **Aufhauser, E.** "*Migration und Geschlecht: Zur Konstruktion und Rekonstruktion von Weiblichkeit und Mannlichkeit in der internationalen Migration*." In Internationale Migration: Die Globale Herawjwdemg des 21. Jabrbunderts? Ed. K. Husa et al. Wien: Brandes & ApselI Sudwind, u: **Richter, Marina**, Contextualizing Gender and Migration: Galician Immigration to Switzerland, 2000, International Migration Review, Volume 38, Number 1, 2004:263-286
7. **Aure, Marit**, The Migrant Making Organization Gender, Labor and Agency in a New Migration Process, Journal of International and Global Studies, Volume 2, Number 2, 2011.
8. **Avato, Johanna**, The World Bank, Portability of Social Security and Healthcare Benefits in the United Kingdom, Background Study, Geneva, ožujak 2008. godine.
9. **Avato, Johanna**, The World Bank, Portability of Social Security and Healthcare Benefits in Italy, Geneva, ožujak 2008. godine.
10. **Babić, T.,** Liječnička tajna i medicinska dokumentacija, Liječničke novine 2011, 101, 20.6.2012., dostupno na http://www.hdgo.hr/Default.aspx?sifraStranica=659 (pristupljeno 10.8. 2012.).

11. **Bade, Kjeinheinische**, Auslander: Gasterbeiter: Dauergaste-einwanderer, u: Deutcshe im Ausland-Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenvard, 1992. u: **Davy, Ulrike**, Integration of Immigrants in Germany: Slowly Evolving Concept, European Journal of Migration and Law 7: 123-144, 2005. godina
12. **Bales, Kevin**, New Slavery, 2nd edition, ABC-CLIO contemporary world issues series, USA, 2004
13. **Bagarić, Nevenka**, Praksa Europskog suda za ljudska prava u nekim pitanjima mirovinskog osiguranja, Revija Mirovinsko osiguranje br 9, HZMO, 2005, 25 -35.
14. **Bail, Christopher A.**, The Configuration of Symbolic Boundaries against Immigrants in Europe, American Sociological Review, 2008, 73: 37.
15. **Baldaccini, Anneliese**, The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive, European Journal of Migration and Law 11**,** 2009, 1-17.
16. **Banda, Fareda**, Report on Project on a mechanism to address Laws that Discriminate against Women, UNHCHR, Geneva, 2008.
17. **Barbier, Cécile, Ghailani, Dalila**, European Briefing. Digest, Journal of European Social Policy, 2009, 19: 79.
18. **Battjes, Hemme et al**., The European Court of Human Rights and Immigration: Limits and Possibilities, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 199–204.
19. **Bejaković, Predrag**, Aktivnosti Europske unije u razvoju sustava socijalnog osiguranja, Revija Mirovinsko osiguranje br 8, HZMO, 2004, 3 -17.
20. **Besters, Michiel, Brom, Frans W.A**., 'Greedy' Information Technology: The Digitalization of the European Migration Policy, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 455–470.
21. **Bettio, Francesca, Simonazzi, Annamaria, Villa, Paola**, Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean, Journal of European Social Policy; Vol 16(3), 2006, 271–285.
22. **Bevelander, Pieter**, The Employment Status of lmmigrant Women: The Case of Sweden, International Migration Review, Volume 39, Number 1, 2005, 173-202.
23. **Black, Richard, Collyer, Michael, Somerwille, Will**, Pay- to-Go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?, Migration Policy Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011.

24. **Blahoutová, Tereza,** Mutual recognition as the best policy principle for European immigration policy, 2011, izvor: www.migrationline.cz, (pristupljeno 25. 05. 2012. godine).
25. **Blanpain, Roger**, European Labour Law, Kluwer Law International, 2010.
26. **Bodiroga - Vukobrat, Nada**, Europsko pravo zaštite na radu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 18, 1997, suppl.; 609-619.
27. **Bodiroga - Vukobrat, Nada, Horak, Hana**, A More Liberal and Economic, and a Less Social, Approach: The Impact of Recent ECJ Rulings, Croatian Yearbook of European Law and Policy, 4, 2008, 49-74.
28. **Bodiroga - Vukobrat, Nada**, Radno-pravni položaj i zaštita prava jugoslovenskih radnika na radu u inostranstvu, Beograd, vlastito izd., 1988.
29. **Boeles, Pieter, Den Heijer, Maarten, Lodder, Gerrie, Wouters Kees**, European Migration Law, Intersentia, 2009.
30. **Boeles, Pieter**, Editorial: Fair and Effective Immigration Procedures in Europe?, European Journal of Migration and Law 7, 2005, 213–218.
31. **Boeles, Pieter, Den Houdijker, Marina**, Case Reports of the European Court of Human Rights and the Human Rights Committee, European Journal of Migration and Law 6: 161-169, 2004.
32. **Boeles, Pieter**, Case Reports of the European Court of Human Rights, European Journal of Migration and Law 5, 2004, 501–511.
33. **Boix, Carles**, A Theory of State Formation and the Origins of Inequality, February 21, 2011, dostupno na: http://www2.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/Boix.pdf
34. **Bogue, D.J**., Internal migration, u **Hauser, P, Duncan, D., (eds.),** The Study of Population, Chicago, 1959. godina. u Mesić, Milan, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.
35. **Borges da Costa Leite, Danielle,** Making sense of human rights in the context of European Union health-care policy: individualist and communitarian views, International Journal of Law in Context, 7,3, Cambridge University Press, 2011, 335–356.
36. **Boswell, Christina**, Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? International Migration Review, Volume 41, Number 1, 2007, 75–100

37. **Boyd Monica, Grieco, Elizabeth**, Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory, 2003, dostupno na: www.migrationinformation.org (pristupljeno 12.3.2012.).
38. **Boneva, Bobinka, Frieze, Irene, Ferligoj, Anuška, Jarošová, Eva, Pauknerová, Orgocka Aida**, East-West European Migration and the Role of Motivation in Emigration Desires, Migracijske teme 13, 1997, 4:335-361,
39. **Bonjour, Saskia**, Between Integration Provision and Selection Mechanism. Party Politics, Judicial Constraints, and the Making of French and Dutch Policies of Civic Integration Abroad, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 299–318.
40. **Brighenti Mubi, Andrea**, Lines, barred lines. Movement, territory and the law, International Journal of Law in Context, 6,3, Cambridge University Press, 2010, 217–227.
41. **Brinkmann, Gisbert**, Family Reunification of Third-Country Nationals: Access of Family Members to Social Protection Benefits European Journal of Migration and Law 4, 2002, 291–308.
42. **Brittney, L.** The Witch? Giudes to Domestic Help, London, Witch? Books, 1998., u **Anderson, Bridget**, Why Madam has so many Bathrobs, Demand for Migrant Domestic Workers in the EU, u Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geographie, 2001. Volume 92, Number 1
43. **Brouwer, Evelien**, Effective Remedies for Third Country Nationals in EU Law: Justice Accessible to All? European Journal of Migration and Law 7, 2005, 219–236.
44. **Buergenthal, Thomas**, Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku, HHO, Zagreb i Constitutional and Legislative Policy Insitute, Budapest, 1997.
45. **Calavita, Kitty**, Gender, Migration, and Law: Crossing Borders and Bridging Disciplines, International Migration Review, Volume 40 Number 1, 2006, 104–132.
46. **Cantillon, Bea**, The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, *Journal of European Social Policy*, 2011, 21: 432.
47. **Carrera, Sergio** (ed), The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU, Compendium of Seminar on "Immigration, Integration and Citizenship: The Nexus in the EU", Brussels, CEPS, 2006.

48. **Carrera, Sergio, Guild, Elspeth**, An EU Framework on Sanctions against Employers of Irregular Immigrants Some Reflections on the Scope, Features & Added Value, CEPS (Center for European Policy Studies) Policy Brief, 2007.
49. **Carrera, S., Parkin, J.,** Protecting and Delivering Fundamental Rights of Irregular Migrants at Local and Regional Levels in the European Union, Centre for European Policy Studies, 14.11, 2011., dostupno na http://www.ceps.eu/book/protecting-and-delivering-fundamental-rights-irregular-migrants-local-and-regional-levels-europ (pristupljeno 17.07.2012.).
50. **Carrera, Sergio, Wiesbrock, Anja**, Civic Integration of Third-Country Nationals Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy, CESP, Liberty and Security in Europe, 2009.
51. **Carrera, Sergio, Wiesbrock, Anja**, Whose European Citizenship in the Stocckholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 337 -359.
52. **Carrera, Sergio, Atger Faure, Anais, Guild, Elspeth, Kostakopoulou**, Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020, CEPS Brief, No 240, 5 April 2011, dostupan na: www.ceps.eu (pristupljeno: 17.04.2012. godine).
53. **Carens, J. H.,** *Aliens and Citizens: The Case for Open Borders*, The Review of Politics, Vol. 49, No. 2, str. 251-73, 1987., u: **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.
54. **Casas L, Garson J.P.,** The Feminisation of International Migration, OECD and European Commission Seminar, dostupno na: http://esomi.es/uploads/publicacioned/articulos/2005-OSO GARSON_feminisation%20of%20migration%20OCDE-UE.pdf, u OSCE, *Guide on Gender – Sensitive Labour Migration Policies*, Vienna, 2009.
55. **Castles, Stephen**, Guestworkers in Europe: A Resurrection? International Migration Review, Volume 40, Number 4, 2006, 741–766.
56. **Castles, Stephen, Miller, Mark J.**, The age of migration: international population movements in the modern world, 4th edition, Basingstoke, New York, 2009.

57. **Castles, S. Miller, M,** Migration to Europe, North America and Oceania since 1945 u: **Castles, Stephen, Miller, Mark J**., The age of migration: international population movements in the modern world, 4th edition, Basingstoke, New York, 2009.
58. **Causa, Jean, Sebastien, Orsetta, Jimenez, Miguel, Wanne, Isabelle,** Migration in OECD countries: Labour Market Impact and Integration Issues, OECD Economics Department Working Papers no. 562, 2007.
59. **Cesarani, David**, Fulbrook, Mary (ed), Citizenship, nationality and migration in Europe, Routledge, 1996.
60. **CFMW,** Research Report on Migrant Domestic Workers in the Netherlands, 2005., u: **Galotti, Maria,** Gender dimension of domestic work, ILO, International Migration Papers No 96, 2009.
61. **Chatelain, Abel**, Problemes de methodes – Les migrations de population, Revue Economique, No 1, Paris, 1963, str. 3., u **Grečić, Vladimir**, Savremene migracije radne snage u Evropi, Doktorska disertacija, Beograd, 1972.
62. **Chantal, Thomas**, Convergences and Divergences in International Legal Norms on Migrant Labor, Comparative Labor Law & Policy Journal 32, No 2, 2011,405 - 441.
63. **Chavez Joy, Jenina**, Social Policy in ASEAN : The Prospects for Integrating Migrant Labour Rights and Protection, Global Social Policy, 2007, 7: 358.
64. **Cholewinski, Ryszard**, The Need for Effective Individual Legal Protection in Immigration Matters, European Journal of Migration and Law 7, 2005, 237–262.
65. **Ciupijus, Zinovijus**, Ethical Pitfalls of Temporary Labour Migration: A Critical Review of Issues, Journal of Bussinness Ethics 97, 2010, 9–18.
66. **Cohen, Robin**, The Cambridge survey of world migration, Cambridge: Cambridge University Press, 1995
67. **Collett, Elizabeth**, Beyond Stockholm: Overcoming the Inconsistencies of Immigration Policy, European Policy Center Working Paper 32, 2010, dostupno na: www.migrationline.cz (pristupljeno 25.05 2012. godine).
68. **Collett, Elizabeth**, Collett, E., The Proposed European Blue Card System: Arming for the Global War for Talent?, European Policy Center, siječanj 2008., dostupno na http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=667 (pristupljeno 30.6. 2012.).

69. **Cornelisse, Galina**, Human Rights for Immigration Detainees in Strasbourg: Limited Sovereignty or a Limited Discourse?, European Journal of Migration and Law 6,2004, 93-110.
70. Crawly, H., *Ending the detention of chidlren: developing and alterantive approach to family returns*, Swansea, Centre for Migration Policy Research, dostupno na: www.swan.ac.uk/media/Alternatives_to-child_detention.pdf, u: **Black, R., Collyer, M., Somerville,** W., *Pay-to-go Schemes and Other Noncoercive Return Programs: Is Scale Possible?*, Migration Policy Institute, 2011.
71. **Crépeau, François, Nakache, Delphine, Atak, Idil**, International Migration: Security Concerns and
72. **Crnković- Pozaić, Sanja**, Buduće potrebe na tržištu rada - možemo li bez imigracije, u Hrvatska gospodarska komora, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije „Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva“, Zagreb, 2008.
73. **Cyrus, Norbert**, Undocumented Migration Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe, Country Report Germany, CLANDESTINO, 2008 (rev. 2009).
74. **Ćapeta, Tamara, Rodin, Siniša**, Osnove prava Europske unije na temelju Lisabonskog ugovora: gradivo za cjeloživotno obrazovanje pravnika, Narodne novine, Zagreb, 2011.
75. **D'Alconzo, Giuseppina, La Rocca, Simona, Marioni, Elena**, Italy: Good Practices To Prevent Women Migrant Workers From Going Into Exploitative Forms Of Labour, ILO, GENPROM Working Paper No. 4.
76. **Daalder, A.L.** Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brother ban, Boom Juridische uitgevers & Bibliotheek WODC, 2007 u **Vinković, Mario**, Prostitucija kao zanimanje – radnopravni osvrt, Zbornik radova međunarodne naučne konferencije: Bosna i Hercegovina i euro-atlanske integracije – trenutni izazovi i perspektive, 307 -318, 2012.
77. **Da Lomba, Sylvie**, Irregular migrants and the human right to health care: a case-study of health-care provision for irregular migrants in France and the UK, International Journal of Law in Context, 7,3. Cambridge University Press, 2011, 357–374.
78. **Davy, Ulrike**, Integration of Immigrants in Germany: A Slowly Evolving Concept, European Journal of Migration and Law 7, 2005, 123–144.

79. **De Hart, Betty**, Love Thy Neighbour: Family Reunification and the Rights of Insiders, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 235–252.
80. **De Hart, Betty**, Introduction: The Marriage of Convenience in European Immigration Law, European Journal of Migration and Law 8, 2006, 251–262.
81. **De Lucas, Javier,** Migration, Law, Democracy: Identifying Where The Risk Is, Sociologia del diritto n. 2, 2009.
82. **De Wenden, C**., The frontiers of mobility, u: **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.
83. **DeVoretz, Don J**., Immigration Policy: Methods of Economic Assessment, International Migration Review, Volume 40 Number 2, 2006, 390–418.
84. **Deighton, Anne**, Through Glass Ceiling: The EU as a Developing Securty Regime for Europe?, Croatian International Relations Review, Vol VI, No 20/21 -2000.
85. **Dembour, Marie-Bénédicte**, Still Silencing the Racism Suffered by Migrants . . . The Limits of Current Developments under Article 14 ECHR, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 221–234.
86. **Des Places Barbou, Ségolène, Oger, Hélène,** Making the European Migration Regime: Decoding Member States' Legal Strategies, European Journal of Migration and Law 6, 2005, 353–379.
87. **De Schutter, Olivier**, Links between migration and discrimination, European Commission, 2009.
88. **Devisscher, Purdey**, Legal Migration in the Relationship between the European Union and ACP Countries: The Absence of a True Global Approach Continues, European Journal of Migration and Law 13, 2011, 53 -94.
89. **Devitt, Camilla**, The migrant worker factor in labour market policy reform, European Journal of Industrial Relations, 16: 259, 2010.
90. **Diehl, Claudia**, "Reactive Ethnicity" or "Assimilation"? Statements, Arguments, and First Empirical Evidence for Labor Migrants in Germany, International Migration Review Volume 40, Number 4, 2006, 786–816.
91. **Diehl, Claudia**, Blohrn, Michael, Rights or Identity? Naturalization Processes among "Labor Migrants" in Germany, International Migration Review Volume 37, Number 1, 2003, 133-162.

92. **Digruber, Daniela, Messinger, Irene**, Marriage of Residence in Austria, European Journal of Migration and Law 8, 2006, 281–302.
93. **Diminescu, Dana, Renault, Matthieu**, The matrimonial web of migrants: The economics of profiling as a new form of ethnic business, Social Science Information 50: 678, 2011.
94. **D'Ottavio, Germana**, Shuttle Female Migration in an Enlarged Europe, 2006, dostupno na: www.migrationline.cz (pristupljeno 25.05. 2012. godine).
95. **Donato, Katharine M., Gabaccia, Donna, Holdaway, Jennifer, Manalansan, Martin, Pessar, Patricia R.**, A Glass Half Full? Gender in Migration Studies, International Migration Review, Volume 40, Number 1, 2006, 3–26
96. **Dumont, Jean-Christophe, Lemaître, Georges**, Counting Immigrants and Expatriates in OECD Countries: A New Perspective, OECD Social, Employment And Migration Working Papers No. 25, 2005.
97. **Dumont, Jean-Christophe, Spielvogel, Gilles, Widmaier, Sarah**, International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries: An Extended Profile, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.114, 2010.
98. **Düvell, Franck**, Clandestine migration in Europe, Social Science Information 47: 479, 2008.
99. **Eisenstadt, S.N**., The Absorption of Immigrants, London: Routledge & Kegan Paul, 1954. godina, u Mesić, Milan, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.
100. **Eldring, Line, Fitzgerald, Ian, Arnholtz, Jens**, Post-accession migration in construction and trade union responses in Denmark, Norway and the UK, European Journal of Industrial Relations 18: 21, 2012.
101. **EMN Synthesis Report**: Satisfying labour demand through migration, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011
102. **Entzinger, H.,** Open Borders and the Welfare State, str. 119 -134. u u: **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.

103. **Esim, S., Smith, M.**, Gender and Migration in Arab States, The Case of Domestic Workers, ILO, Beirut, 2004,

104. **EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights**, Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Brussels, 2006.

105. **European Commission**, Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

106. **European Commission**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Eurostat - the Statistical Office of the European Union, Demography Report 2010.

107. **European Commission**, New Skills for New Jobs: Action Now, A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs prepared for the European Commission, 2010, str. 13, dostupan na: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568&langId=en http://ec.europa.eu/education/focus/focus2043_en.htm

108. **European Communities**, Immigration, Asylum and Social Integration, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.

109. **European Social Commitee**, Migrant's Rights in the European Social Charter, Information document prepared by the Secretariat of the ESC, 22.06. 2006.

110. **EUROSTAT**, Migrants in Europe, A statistical portrait of the first and second generation, 2011 edition. Eurostat (migr_pop1ctz); Eurobarometar EBS 346, u **Demographic Report 2010. European Commission**, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Eurostat, the Statistical Office of the European Union, 2010

111. **EUROSTAT**, Statistics in Focus, 23/ 2011, The greying of the baby boomers, A century-long view of ageing in European populations, izvještaj sastavio Giampaolo Lanzieri.

112. **Fairchild Pratt, Henry**, Immigration: A World Movement and Its American Significance, Rev. edition, New York: Macmillan, 1925.

113. **Fairchild Pratt, Henry**, Dictionary of Sociology, Greenwood Pub Group, 1976, u **Mesić, Milan**, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

114. **Farahat, Anuscheh,** The Exclusiveness of Inclusion: On the Boundaries of Human Rights in Protecting Transnational and Second Generation Migrants, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 253 -269.

115. **Flűckiger et al**., 2009., Domestic Work in Switzerland – Calculation of the Prevailing Wages in the Domestic Services Sector in Switzerland, in Consideration of the Establishment of Standard Working contract, Geneva, Opservatuar universiter d L'Emploi, 2009. godina u ILO, Different work Policy Brief, broj 1, Remuneration in Domestic Work

116. **Foblets, Marie Claire, Vanheule Dirk**, Marriages of Convenience in Belgium: the Punitive Approach gains Ground in Migration Law, European Journal of Migration and Law 8, 2006, 263–280.

117. **Foblets, Marie Claire, Vanheule Dirk**, Instrumentalisation in the realm of (European) Migration Law, European Journal of Migration and Law 9, 2007, 283 - 286.

118. **FRA (European Union Agency for Fundamental Rights**), Detention of third-country nationals in return procedures, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

119. **FRA**, Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

120. **FRA**, Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

121. **FRA**, Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union - Comparative report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

122. **FRA**, Handbook on European non-discrimination law, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

123. **Freedman Jane**, Gender and Insecurity, Migrant Women in Europe, Ashgate, England, 2003;

124. **Freeman, Gary P**., Immigrant Incorporation in Western Democracies, International Migration Review Volume 38, Number 3, 945-969, 2004.

125. **Foot, P**. Immigration and Race in British Politics, Harmondsworth: Penguin, 1965, i Garrard, J.A. The English and Immigration: A Comparative Study of Jewish Influx, 1880 -1910, Oxford University Press, 1971, u **Castles i Miller, Stephen, Miller, Mark J.,** The age of migration: international population movements in the modern world, 4th edition, Basingstoke, New York, 2009,

126. **Futo, Peter, Jandl Michael, Karsakova Liia**, Ilegal Migration and Human Smuggling in Central and Eastern Europe, Migracijske i etničke teme 21, 2005, 1-2:35-54.

127. **Gabaccia, Donna, Donatto M. Katherine, Holdaway Jennifer, Molasansan Martin IV, Pessar, R. Patricia (eds.),** International Migration Review (special issue on Gender and Migration Revisited) 40, 2006;

128. **Galgoczi, Bela, Lesche, Janine, Watt, Andrew (eds.)**, EU Labour Migration Since Enlargement: Trends, Impacts and Policies, Ashgate, 2010.

129. **Gallotti, Maria**, The Gender Dimension of Domestic Work in Western Europe, International Migration Papers No. 96, ILO, 2009.

130. **Garson, Jean-Pierre,** Dealing With Unlawfully Resident Immigrants: Regularizations & Beyond, Policy Brief 10, Greek Presidency Conference on Managing Migrations, 2003. godine, dostupno na: www.migrationpolicy.org (pristupljeno 25.05.2012. godine).

131. **Goldin, Ian,** Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future, Cover Interview of June 01, 2011, dostupno na: http://rorotoko.com/interview/20110601_goldin_ian_exceptional_people_how_migration_shaped_world_future/?page=1 (pristupljeno 1.6. 2012.).

132. **Goldner Lang, Iris,** Prava ulaska i boravka državljana trećih država u Hrvatskoj u kontekstu približavanja Europskoj uniji , Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 56, 2006, 5; 1531-1565.

133. **Goldner Lang, Iris, Vukorepa, Ivana**, Izvješće o hrvatskom zakonodavstvu koje uređuje radno pravni status radnika migranata (iz EU i trećih država) te pravima koja proizlaze iz njihovog radno pravnog statusa (njihovim socijalnim pravima) u odnosu na pravnu stečevinu EU, IPA, Koordinacija sustava socijalne sigurnosti i reforme sustava socijalne sigurnosti, 2010.

134. **Gomien, Donna, Harris, David, Zwaak, Leo**, Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Council of Europe, 1996.

135. **Ghosh, B.,** *Managing Migration: Towards the Missing Regime?*, u: **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.

136. **Grečić, Vladimir**, Savremene migracije radne snage u Evropi, Doktorska disertacija, Beograd, 1972.

137. **Groenendijk, Kees, Guild, Elspeth, Dogan, Halil**, Security of residence of long-term migrants: a comparative study of law and practice in European countries, Council of Europe Publishing, Strasborug, 1998.

138. **Groenendijk, Kees**, Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination?, u: **Carlier, J.Y., Guild, E.** (eds), *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Collection du Centre des Droits de L'Homme de la'Université Catholique de Louvain, Brussels: Bruylant, 2006(b), str. 79–101, u **Carrera, Wiesbrock,** Civic Integration of Third-Country Nationals, dostupno na http://www.ceps.be/ceps/dld/2179/pdf (pristupljeno 21.5.2012.)

139. **Groenendijk, Kees**, Legal Concepts of Integration in EU Migration Law, European Journal of Migration and Law 6, 2004, 111-126.

140. **Groenendijk, Kees**, Family Reunification as a Right under Community Law, European Journal of Migration and Law 8, 2006, 215–230

141. **Groenendijk, Kees,** Integration Policy and Community Law, u: **Carrera, S.,** (Ed.), The Nexus Between Immigration, Integration And Citizenship, CESP, travanj 2006.

142. **Groenendijk, K., Guild, E., Barzilaym R.,** The legal status of third-country nationals who are long-term residents in a Member State of the European Union, University of Nijmegen, travanj 2000.

143. **Groenendijk, Kees**, Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?, European Journal of Migration and Law 13, 2011, 1–30.

144. **Guild, Elspeth**, The legal elements of European identity : EU citizenship and Migration law, Kluwer Law International, 2004.

145. **Guild, E., Peers, S.,** 'Out of the Ghetto? Th e Personal Scope of EU Law', in **Peers and Rogers** (eds.), *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, Martinus Nijhoff, 2006, u **Peers, Steve**, Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision – Making in the Treaty of Lisbon, European Journal of Migration and Law 10, 2008, 219 -247.

146. **Guild, Elspeth; Carrera, Sergio**, Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme, CEPS Policy Brief No 196/20, 2009.

147. **Guild, Elspeth**, Who is an Irregular Immigrant, in **B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan and E. Szyszczak** (eds), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2004, pp. 3- 28 u **Guild, E.; Carrera, Sergio**, Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme, CEPS Policy Brief No 196/20, 2009.

148. **Guild, Elspeth, Mantu Sandra**, Constructing and imagining labour migration: perspectives of control from five continents , Farnham Ashgate, 2011.

149. **Guillén, Ana M., Palier, Bruno**, Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States, Journal of European Social Policy, 2004, 14: 203.

150. **Gümüs, Yasin Kerem**, EU Blue Card Scheme: The Right Step in the Right Direction? European Journal of Migration and Law 12, 2010, 435–453.

151. **Halleskov, Louise**, The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality? European Journal of Migration and Law 7, 2005, 181–201.

152. **Hammarberg, Thomas**, It is Wrong to Criminalize Migration, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 383 – 385.

153. **Hammarberg, Thomas**, Human Rights in Europe: No Grounds for Complacency, Council of Europe, France, 2011.

154. **Harris, D.J., O'Boyle, M., Warbrick, C**., Law on the European Convention on Human Rights, Butterworths, London, 1995.

155. **Harzig, Christiane, Hoerder, Dirk with Donna Gabaccia**, What is migration history?, Polity, 2009.

156. **Heberle, Rudolf**, Theorie der Wanderungen, Soziologische Betrauchtungen, u Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung unbd Volkkswirtschaft, Halbband 75 (1): 1-23, 1955. godina, u **Mesić, Milan**, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

157. **Heckmann, Friedrich**, Illegal Migration: What Can We Know And What Can We Explain? The Case of Germany, International Migration Review, Volume 38, Number 3, 2004, 1103-1125.

158. **Herrera Burbano, Clara, Haeck, Yves**, Staying the Return of Aliens from Europe through Interim Measures: The Case-law of the European Commission andthe European Court of Human Rights, European Journal of Migration and Law 13, 2011, 31–51.

159. **Heršak, Emil**, Leksikon migracijskoga i etničkoga nazivlja , Zagreb: Institut za migracije i narodnosti: Školska knjiga, 1998.

160. **Hix, Simon, Noury, Abdul**, Politics, Not Economic Interests: Determinants of Migration Policies in the European Union, International Migration Review Volume 41, Number 1, 2007, 182–205.

161. **Hollifield, James F.**, The Emerging Migration State, International Migration Review Volume 38, Number 3, 2004, 885-912.

162. **Holzmann, Robert, Koettl, Johannes, Chernetski, T**., Portability Regimes of Pension and Healthcare Benefits for International Migrants: an Analysis of Issues and Good Practices, Social Protection Discussion Paper, Number 0519, dostupno na: http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/RESOURCES/SP-discussion-papers/pensions-DP/0519.pdf, u: **Holtzmann, Robert, Koettl, Johannes**: Revised Discussion Draft, 29. lipnja 2010., Portability of Pension, Health and other Social Benefits, Facts, Concepts, Issues, Guidance Workshop on Establishing Portability: State of the Art, Key Issues and Next Steps, Marseilles, Center for Mediterranean Integration, Marseilles, March 10, 2010.

163. **Hoffmann – Novotny, Hans- Joachim**, Migration, ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1970. godina,u u Mesić, Milan, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

164. **Hrvatska gospodarska komora**, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije „Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva“, Zagreb, 2008.

165. **Hrvatski zavod za zapošljavanje**, Godišnjak (2000 – 2010), Zagreb.

166. **Hrvatski enciklopedijski rječnik**, Novi liber, Zagreb, 2002.

167. **Huddleston, Thomas**, **MIPEX, Migration Policy Group**, Commission ‘deplores weak impact’ of EU long-term residence directive, dostupan na: http://www.mipex.eu/blog/commission-deplores-weak-impact-of-eu-long-term-residence-directive (pristupljeno 02.09. 2012.).

168. **Human Rights Watch**, The Domestic Workers Convention: Turning New Global Labor Standards into Change on the Ground, 2011.

169. **ICMPD (International Center for Migration Policy Development)**, Regularisations in Europe - Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, Vienna, 2009.

170. **Iglicka, K.**, Mechanism for migration from Poland before and during the transition period, Journal of Ethnic and Migration Studies 26: 61- 73, 2000, u King, R., Towards a New Map of European Migration,

171. **Inghammar, Andreas**, The Employment Contract Revisited. Undocumented Migrant Workers and the Intersection between International Standards, Immigration Policy and Employment Law, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 193–214.

172. **International Council on Human Rigths Policy**, Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence, Geneva, 2010.

173. **International Labor Organization (ILO**), Migrant Workers, Geneva, 1999.

174. **ILO**, International labour migration: A rights-based approach, Geneva, 2010.

175. **ILO**, Coordination of Social Security (II) – Supplementary Training Modules – ILO Decent Work, Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe

176. **ILO**, International Labour Conference, 100th Session, Geneva, June 2011, Sixth item on the agenda: A recurrent discussion on the strategic objective of social protection (social security) under the follow-up to the 2008 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee for the Recurrent Discussion

on Social Protection, dostupno na: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-- relconf/documents/meetingdocument/wcms_157820.pdf (pristupljeno 02.04.2012.)

177. **ILO**, Migrant Workers, International Labour Conference 87th Session, Report III (Part IB), Geneva, 1999.

178. **ILO**, Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 1, Introduction: Why the focus on women international migrant workers, Gender Promotion Programme International Labour, Geneva, 2003., dostupno na http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_116358/lang--en/index.htm (pristupljeno: 1.4.2012.).

179. **ILO**, Gender Promotion Programme, Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 2, Decision making and preparing for employment abroad, Geneva, 2003

180. **ILO Thesaurus**, dostupan na: http://www.ilo.org//thesaurus/defaulten.asp (pristupljeno 04.svibnja 2012. godine).

181. **ILO**, Remuneration in Domestic Work, Domestic Work Policy Brief 1, godina.

182. **ILO**, Gender and Migration in Arab States, the Case of Domestic Workers, Beirut, June 2004

183. **ILO**, Decent work for domestic workers, Report IV (2B), Geneva, 2011.

184. **ILO,** Decent work for domestic workers, Report IV (1), ILO, International Labour Conference, 99th Session, ILO Geneva, 2010.

185. **ILO**, Working Conditions Laws, 2006-07: Global Review, Geneva, 2008, u ILO Domestic Work Policy Brief 2,

186. **ILO,** Domestic Work Policy Brief 2, Geneva, 2011,

187. **ILO**, Helping Hands or Shackled Lies, Understanding Child Domestic Labour and Responding to it, Geneva, ILO 2004. godina, u Human Rights Watch izvještaju, The Domestic Workers Convention,

188. **International organisation for migration (IOM)**, The Human Rights of Migrants, Offprint of International Migration Vol. 38 (6) Special Issue 3/2000, (ed.R. Appleyard), 2001.

189. **IOM**, World Migration Report 2010 - The Future Of Migration: Building Capacities For Change, Geneva, 2010.

190. **IOM**, World Migration Report 2011 – Communicating Effectively About Migration, Geneva, 2011.

191. **IOM**, Glossary on Migration, International Migration Law Series No. 25, Geneva, 2011, dostupno na: http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/key-migration-terms/lang/en#Migrant, IOM, Glossary on Migration, International Migration Law Series No. 25, 2011) pristupljeno 7.7.2012.

192. **Itzigsohn, Jose, Giorguli-Saucedo, Silvia**, Incorporation, Transnationalism, and Gender: Immigrant Incorporation and Transnational Participation as Gendered Processes, International Migration Review, Volume 39 Number 4, 2005, 895-920.

193. **Jacson, J.A**, The Irish in Britain, Routledge and Kegan Paul, London, 1963, u **Castles, Miller, Stephen, Miller, Mark J**., The age of migration: international population movements in the modern world, 4th edition, Basingstoke, New York, 2009,

194. **Jandl, Michael**, Irregular Migration, Human Smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union, International Migration Review Volume 41, Number 2, 2007, 291–315.

195. **Josiah et al.**, Protection of Foreign Domestic Workers in Malaysia, Laws and Policies - Implication and Intervention, Program Consultation Meeting on the Protection of the Domestic Workers Against the Threat of Forced Labour and Trafficking, Hong Kong, China, u ILO, Decent Work for Domestic Workers

196. **Jureidini, Ray**, Trafficking and Contract Migrant Workers in the Middle East, IOM, International Migration Vol. 48 (4), 2010.

197. **Kaminska, Monika Ewa, Kahancová, Marta**, Emigration and labour shortages: An opportunity for trade unions in the New Member States? European Journal of Industrial Relations, 2011, 17: 189.

198. **Kapur, R**. The globar war on trafficking, terror and human rights u Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW), Alliance News Issue 18, 2002, str. 21-22 u **ILO**, Preventing Discrimination, Expolitation and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 2, Decision –making and preparing for employment abroad, Geneva,

199. **Kettunen, Pekka, Wolff, Corrina**, Europeanisation through the Back Door: EU Social Policy and the Member States, Politička misao, Vol. 47. No. 5, 2010, 144-158.

200. **Kay, D, Miles, R**, Refugees or Migrant Workers? European Volunteer Workers in Britain 1946-1951., London, Routledge, 1992., u: **Castles, Stephen, Miller, Mark J.**, The age of migration: international population movements in the modern world, 4th edition, Basingstoke, New York, 2009.

201. **Khaleeli, Homa,** How domestic workers become slaves, The Guardian, dostupno na http://www.guardian.co.uk/lifeandstyle/2010/aug/06/domestic-workers-slaves (pristupljeno 7.6.2012).

202. **Kim, Si Hong**, EU's External Relations with South East Asia, International Area Review, Volume 10, Number 2, 2007.

203. **King, Russell, Black, Richard, Collyer, Michael, Fielding Anthony, Skeldon, Ronald**, The Atlas of Human Migration, Global Patterns of People on the Move, Earthscan, 2010.

204. **King, Russell**, Towards a New Map of European Migration, International Journal of Population Geography 8, 2002, 89- 106.

205. **Koikkalainen, Saara**, Free Movement in Europe: Past and Present, 2011, dostupno na: www.migrationinforamtion.org (pristupljeno 25. 05. 2012. godine).

206. **Kofman, Eleonore**, Female „Birds of Passage“ a Decade Later: Gender and Immigration in the European Union, International Migration Review, Vol. 33, No.2, 1999, 269 -299.

207. **Kovacheva, Vesela, Vogel, Dita,** The Size of the Irregular Foreign Resident Population in the European Union in 2002, 2005 and 2008: Aggregated Estimates, Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Working Paper No.4/2009.

208. **Kovacheva, Vesela**, Irregular Migration in Germany Since the Turn of Millenium – Development, Economic Background and Discourses, Hamburg Institute of International Economics, Working Paper No.5/2010.

209. **Kovacheva, Vesela**, Security Challenges and the Composition of Irregular Resident Populations in Europe: Overestimating the Young Men?, Hamburg Institute of International Economics, Working Paper No.8/2010.

210. **Kraler, Albert, Rogoz, Madalina**, Irregular Migration in the European Union Since the Turn of the Millennium – Development, Economic Background and Discourses, Hamburg Institute of International Economics, Working Paper No.10/2011.

211. **Krieger Hubert, Maître, Bertrand**, Migration Trends in an Enlarging European Union, Turkish Studies Vol. 7, No. 1, 2006, 45–66.

212. **Krings,Torben**, A Race to the Bottom? Trade Unions, EU Enlargement and the Free Movement of Labour, European Journal of Industrial Relations, 2009, 15: 49.

213. **Kritz, Mary M., Lim, Lin Lean, Zlotnik, Hania** (ed), International migration systems: a global approach, Clarendon Press Oxford, 1992.

214. **Kunz, J., Leinonen, M**., *Europe without borders: rhetoric, reality or Utopia*?, u **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.

215. **Kvist, Jon**, Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy, Journal of European Social Policy, 2004, 14: 301.

216. **Lagana, Giulia**, The EU's 'basic values' and irregular migrants: Common principles for integration or tool for exclusion?, dostupno na: www. migrationonline.cz (pristupljeno 25.05.2012. godine).

217. **La Porte, Pablo**, Education of Second Generation Immigrants in Spain: The Quest for Identity and Paths for Integration, Migracijske i etničke teme 20, 2004, 1: 51 -62.

218. **Leerkes, Arjen, Kulu-Glasgow, Isik**, Playing Hard(er) to Get: The State, International Couples, and the Income Requirement, European Journal of Migration and Law 13, 2011, 95–121.

219. **Leise, E.,** *Germany Strives to Integrate Immigrants with New Policies,* Migration Policy Institute, srpanj 2007., dostupno na http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=610 (pristupljeno 14. 8. 2012.).

220. **Lemaître, Georges**, The Comparability of International Migration Statistics Problems and Prospects, OECD Statistics Brief, 2005.

221. **Lemaître, Georges**, The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden,OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2007.

222. **Lenz, Ramona**, The Lady and the Maid: Racialised Gender Relations in Greek-Cypriot Households, The Cyprus Review 13 2, 2001.

223. **Lavenex, Sandra, UçArer, Emek M.**, The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies, Cooperation and Conflict, 2004, 39: 417.

224. **Levinson Amanda**, Why Countries Continue to Consider Regularization?, 2005. godina, dostupno na: www.migrationinformation,org. (pristupljeno 1.8.2012.).

225. **LeVoy, Michele, Verbruggen, Nele, Wets, Johan** (eds.), Undocumented Migrant Workers in Europe, PICUM/ Katholieke Universiteit Leuven, Brussels, 2004.

226. **Liebig, Thomas**, The Labour Market Integration of Immigrants in Germany, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 47, 2007.

227. **Liebig, Thomas**, The Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Norway, OECD, 2010.

228. **Liebig, Thomas, Kohls, Sebastian, Krause, Karolin**, The Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing, 2012.

229. **Luibheid, Eithne**, Entry Denied: Controlling Sexuality at the Border. Minneapolis: University of Minnesota Press. 2002.

230. **Lucassen, Jan, Lucassen Leo, Manning Patrick** (ed), Migration History in World History: Multidisciplinary Approaches, Brill, 2010.

231. **Luckanachai, Narada, Rieger, Matthias**, A Review of International Migration Policies, Working Paper, ILO/International Institute for Labour Studies, 2010.

232. **Luciak, Mikael**, Migrants, Minorities and Education Documenting Discrimination and Integration in 15 Member States of the European Union, European Monitoring Center on Racism and Xenophobia (EUMC), Luxembourg, 2004.

233. **Lutz, Helma**, Life in the Twilight Zone: Migration, Transnationality and Gender in the Private Household, Journal of Contemporary European Studies, Vol. 12, No. 1, 2004.

234. **MacDonald, Euan, Cholewinski, Ryszard**, The Migrant Workers Convention in Europe Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives, UNESCO, 2007.

235. **MacKinnon, Catherine**, Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law, Harvard University Press, Harvard, 1987.

236. **Mahler, Sarah J., Pessar, Patricia R**., Gender Matters: Ethnographers Bring Gender from the Periphery toward the Core of Migration Studies, International Migration Review, Volume 40, Number 1, 2006, 27–63.

237. **Mangalam, J.J. i Schwarzweller, H.K.,** Some Theoretical Guidelines Toward a Sociology of Migration, International Migration Review, 4(11): 5-21, 1970. godina, u **Mesić, Milan**, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

238. **Marino, Stefania**, Trade Union Inclusion of Migrant and Ethnic Minority Workers: Comparing Italy and the Netherlands, European Journal of Industrial Relations 18: 5, 2012.

239. **Martí, Mónica, Ródenas, Carmen**, Migration Estimation Based on the Labour Force Survey: An EU-15 Perspective, International Migration Review, Volume 41 Number 1, 101–126, 2007.

240. **Martin, D.**, Comments on Jia v. Migrationsverket (Case C-1/05 of 9 January 2007), Hartmann v. Freistaat Bayern (Case C-212/05 of 18 July 2007), Geven v. Land Nordrhein-Westfalen (Case C-213/05 of 18 July 2007) and Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Case C-287/05 of 11 September 2007), European Journal of Migration and Law 9, 2007, 457–471.

241. **Martin, Philip L**,. Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century, International Institute for Labour Studies, Geneva, 2003.

242. **Martinoia, Michela**, European Integration, Labour Market Dynamics and Migration Flows, The European Journal of Comparative Economics, Vol. 8, n. 1, 97-127.

243. **Massey, Douglas S., Arango, Joaquin, Hugo, Graeme, Kouaouci, Ali, Pellegrino, Adela, Taylor, J. Edward**, Theories of International Migration: A Review and Appraisal, Population and Development review 19, no. 3, 1993.

244. **Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G. Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J.E.,** Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millenium, Oxford Claredon Press, 1998, u Castles, Stephen, Miller, Mark J., The age of migration: international population movements in the modern world, 4th edition, Basingstoke, New York, 2009,

245. **Massey, Douglas S**., Measuring Undocumented Migration, International Migration Review Volume 38, Number 3, 2004, 1075-1102.

246. **Massey, D**. Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century,

247. **Massey, Douglas. S, Bartley, Katherine**, The Changing Legal Status Distribution of Immigrants: A Caution, International Migration Review, Volume 39 Number 2, 2005, 469 – 484.

248. **Mau, Steffen, Burkhardt, Christoph**, Migration and Welfare State Solidarity in Western Europe, Journal of European Social Policy, 19: 213, 2009.

249. **McNeill, William H**, Migration in Premodern Times, u Population in an Interacting World, edited by William Alonso, 1987 Harvard University Press, dostupno na: http://www.google.hr/books?hl=hr&lr=&id=ksTJsdloitUC&oi=fnd&pg=PA15&dq=pre+modern+migrations&ots=1it15dSSZW&sig=ZSaZ_YC2wI19w54nVou7hawiTXc&redir_esc=y#v=onepage&q=pre%20modern%20migrations&f=false (datum pristupa: 09.03.2012);

250. **Menz, Georg K**., Beyond the Anwerbestopp? The German–Polish Bilateral Labour Treaty, Journal of European Social Policy 11:3, 2001.

251. **Menz, Georg**, Patterns in EU Labour Immigration Policy: National Initiatives and European Responses, Journal of Ethnic and Migration Studies Vol. 28, No. 4, 2002, 723 – 742.

252. **Mesić, Milan**, Međunarodne migracije: tokovi i teorije, Filozofski fakultet, Zavod za sociologiju, 2002.

253. **Metykova, Monika**, Only a mouse click away from home: transnational practices of Eastern European migrants in the United Kingdom, Social Identities Vol. 16, No. 3, 2010, 325 – 338.

254. **Miller, Mark**, Evolution of Policy Modes for Regulating International Labour Migration, u: International Migration Systems, Global Approach, Kritz, M., Lin, L.L., Zlotnik, H., (eds.), Oxford, 1992.

255. **Migrants' Rights Network**, Irregular Migrants: the urgent need for a new approach, UK, 2009.

256. **Mišetić, Roko**, Aktualno demografsko stanje i projekcije stanovništva Republike Hrvatske do 2050. godine u Hrvatska gospodarska komora, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije „Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva“, Zagreb, 2008.

257. **Morehouse, Christal, Blomfield, Michael**, Irregular Migration in Europe, Migration Policy Institute, Transantlantic Council on Migration, 2011.

258. **Morris, Lydia**, Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights, International Migration Review Volume 37 Number 1, 2003, 74-100.

259. **Morrison, Andrew R, Schiff, Maurice, Sjoeblom, Mirja** (ed), The international migration of women, World Bank, 2008.

260. **Morokvašić, Mirjana**, *Birds of Passage are also Women*, International Migration Review, Vol. 18, No. 4, Special Issue: Women in Migration, 1984, 886-907

261. **Morokvašić - Müller Mirjana**, Migrations in Europe in the Nineties, Revija za sociologiju, Vol XXXIII., 2002, 1-2, 87 -101.

262. **Morokvašić, Mirjana**, „Nastanjeni u kretanju“- unošenje rodne perspektive u migracije u Europi nakon pada zida, Kruh & ruže, br. 28, 2005, 30 -44.

263. **Morokvašić, Mirjana**, Crossing Borders and Shifting Boundaries of Belonging in Post – Wall Europe. A Gender Lens, 2008, izvor: www.migrationline.cz, (pristupljeno 1.6.2012.).

264. **Mrđen, Snježana**, Projekcije stanovništa Republike Hrvatske do 2031. godine: mogu li migracije ublažiti buduće negativne demografske trendove?, Migracijske i etničke teme 20, 2004, 1: 63 -78.

265. **Murphy, Clíodhna**, The Concept of Integration in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 23–43.

266. **Nachilo, Agnieszka**, Activities of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and its Committee on Migration, Refugees and Population in the Field of Migration and Refugees, European Journal of Migration and Law 6, 2004, 157-159.

267. **Nestić, Danijel**, Starenje stanovništva i financiranje mirovina u Hrvatskoj, str. 85 – 95. u Hrvatska gospodarska komora, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije „Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva“, Zagreb, 2008.

268. **New Webster's Dictionary and Thesaurus of the English Language**, Inc Lexicon Publications, USA, 1993.

269. **Niessen, Jan, Huddleston, Thomas** (za Europsku Komisiju), Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, European Communities, France, 2009

270. **Noll, Gregor**, Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 241–272.

271. **Ochoa-Llidó, María**, Recent and Future Activities of the Council of Europe in the Fields of Migration, Asylum and Refugees, European Journal of Migration and Law 5, 2004, 497–500.

272. **Obadić, Alka**, Ocjena stanja hrvatskog tržišta rada i njegova mobilnost, u Hrvatska gospodarska komora, Zbornik radova sa Međunarodne konferencije „Useljenička politika u funkciji razvoja hrvatskoga gospodarstva“, Zagreb, 2008.

273. **Obadić, Alka**, Kretanje hrvatske ponude rada i njen utjecaj na migracijske tijekove, Migracijske i etničke teme 24 (2008), 1-2: 91–108.

274. **OECD**, Trends in International Migration, Continuous Reporting System on Migration, Annual Report, 1999.

275. **OECD**, Trends in International Migration, SOPEMI, 2004.

276. **OECD**, Immigrant Health Workers in OECD Countries in the Broader Context of Highly Skilled Migration, International Migration Outlook: Sopemi, 2007.

277. **Oezcan, Veysel**, Germany: Immigration in Transition, 2004., dostupno na: na www.migrationonline.org**.**

278. **OHCHR Europe Regional Office**, Migrant Workers' Rights In Europe, Geneva, 2011.

279. **Opća enciklopedija**, Jugoslavenski leksikografski zavod, Svezak 5, Zagreb, 1979.

280. **Opitz, Peter**, Velika seoba, Bježanje i migracija u 20. Stoljeću, Politička misao, Vol. XXXVI, 1999, br. 1, str. 42 -59.

281. **Orbie, Jan, Tortell, Lisa, Kissack, Robert, Gstöhl, Sieglinde, Wouters, Jan, Hachez, Nicolas**, JESP Symposium: The European Union's global social role, Journal of European Social Policy, 2009, 19: 99.

282. **Orozco, Suárez-Carola, Qin, Desirée Baolian**, Gendered Perspectives in Psychology: Immigrant Origin Youth, International Migration Review, Volume 40, Number 1, 2006, 165–198.

283. **OSCE**, Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies, Vienna, 2000.

284. **OSCE**, Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude, Vienna, 2010.

285. **OSCE, IOM, ILO**, Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, Vienna, Geneva, 2006.

286. **Oso, C. L., Garson, J.P.,** The Feminisation of International Migration, OECD and European Commission Seminar, dostupno na http://esomi.es/uploads/publicacioned/articulos/2005-OSO-GARSON_feminisation%20of%20migration%20OCDE-UE.pdf, u: **OSCE**, Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies, Vienna, 2000.

287. **Ostrem, Olav Nils**, Migracije u Norveškoj i drugim skandinavskim zemljama, Migracijske i etničke teme 20, 2004, 2-3: 209 -219.

288. **Overbeek, Henk**, Neoliberalism and the Regulation of Global Labor Mobility, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 2002, 581:74.

289. **Panizzon, Marion**, International Law of Economic Migration: A Ménage à Trois? GATS Mode 4, EPAs and Bilateral Migration Agreements, Journal of World Trade 44, no. 6, 2010, 1207 -1252.

290. **Papademetriou, Demetrios G.,** The Global Struggle with Illegal Migration: No End in Sight, Migration Policy Institute, 2005. godina, izvor: www.migrationinformation,org. (pristupljeno 25.05. 2012. godine).

291. **Parkes, Roderick**, EU Mobility Partnerships: A Model of Policy Coordination?, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 327-345.

292. **Pasel, Geoffrey, Con, Devera,** Unauthorized Imigrant Population National and State Trans 2010., Washington DC, Pewhispanic Center 2011, str. 9., dostupno na http://pewhispanic.org.files/files/report/133unorhausblomfieldiregularmigratinineurope. (pristupljeno 12.7. 2012).

293. **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul**, An investigation of the obstacles to the UN Convention on Migrant Workers' Rights, Global Migration Perspectives No. 3, 2004.

294. **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.

295. **Peers, Steve**, Key Legislative Developments on Migration in the European Union, European Journal of Migration and Law 5, 6 i 8: 2003, 2004, 2006.

296. **Peers, Steve**, The Future of EU Judicial System and EC Immigration Asylum Law, European Journal of Migration and Law 7, 2005, 263 -274.

297. **Peers, Steve**, Key Legislative Developments on Migration in the European Union: SIS II, European Journal of Migration and Law 10, 2008, 77–104.

298. **Peers, Steve**, Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision – Making in the Treaty of Lisbon, European Journal of Migration and Law 10, 2008, 219 -247.

299. **Peers, Steve**, Legislative Update, EC Immigration and Asylum Law: Visa Information System, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 69-94.

300. **Peers, Steve**, Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 387-426.

301. **Peers, Steve**, Legislative Update, EC Immigration and Asylum Law: The New Visa Code, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 105–131.

302. **Penninx, Rinus**, Integration processes of migrants: research findings and policy challenges, Migracijske i etničke teme 23, 1-2, 2007, 7-32.

303. **Perez, N.O.,** Spain: Forging an Immigration Policy, Migration Information Source, veljača 2003., dostupno na http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97.

304. **Pessar, Patricia R., Mahler, Sarah J**., Transnational Migration: Bringing Gender In, International Migration Review, Volume 37 Number 3, 2003, 812-846.

305. **Pessar, Paticia**, Women, Gender and International Migration Across and Beyond Americas: Inequalities and Limited Empowerment, Expert Group Meeting on International Migration in Latin America and the Careebean, UN/POP/EMG-MIG/ 2005/08

306. **Petersen, William**, General Typology of Migration, American Sociological Review, Vol. 23, No. 3, 1958, 256-266. u C. Jansen/ed./Readings in the Sociology of Migration, Pergamon Press, 1966. godina, u **Mesić, Milan**, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

307. **Petković, Ljiljana**, Problemi međunarodnih migracija radne snage s posebnim osvrtom na Jugoslaviju, Naučna knjiga, Beograd, 1988.

308. **Pfick, Barbara, Flechas, Alma, C. G**., Social Security for Migrant Workers the EU, ILO and Treaty Based Regimes, International Law Review, Colombia Dereho, International Bogota, broj 9:45-86, iz svibnja 2007.

309. **Phizacklea, A.** (ed.), *One Way Ticket? Migration and Female Labour*, Routledge, London, 1983. godina, u **Castles, Stephen, Miller, J. Mark**, The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World, Palgrave, Macmillian, 2009.

310. **Phizacklea, A.** Migration and globalization: feminist perspective u Koser, K. I Lutz, H. (eds) The New Migration in Europe, Macmillian, London, 1998, u Castles, Stephen, Miller, Mark, The Age of Migration, Palgrave, 4th edition, 2009

311. **Pichler, Florian**, Foundations of Anti-Immigrant Sentiment: The Variable Nature of Perceived Group Threat Across Changing European Societies, 2002-2006, 51: 445, International Journal of Comparative Sociology, 2010.

312. **PICUM (Platform for international cooperation on undocumented migrants)/European Commision**, Book of Solidarity, Providing Assistance to Undocumented Migrants in Sweden, Denmark and Austria, Volume/03, Brussels, 2003.

313. **PICUM**, Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers, Brussels, 2005.

314. **PICUM**, Undocumented Migrants Have Rights! An Overview of the International Human Rights Framework, Brussels, 2007.

315. **PICUM**, Access to Health Care for Undocumented Migrants in Europe, Brussels, 2007.

316. **PICUM**, Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions, Brussels, 2008.

317. **PICUM/European Commission**, Undocumented and Irregular Migration: Policy Developments, Data and Social Implications, Brussels, 2009.

318. **PICUM**, The Exploitation of Undocumented Migrant Women in the Workplace, Brussels, 2009.

319. **PICUM**, Undocumented and Seriously Ill: Residence Permits for Medical Reasons in Europe, Brussels, 2009.

320. **PICUM**, Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe, Brussels, 2010.

321. **Piper, Nicola**, Gender and migration: A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, Global Commission on International Migration, 2005.

322. **Piper, Nicola**, Gendering the Politics of Migration, International Migration Review, Volume 40 Number 1, 2006, 133–164.

323. **Plender, Richard** International Migration Law, Leiden, Sijthoff, 1972.

324. **Plender, Richard**, Basic Documents on International Migration Law, Nijhoff, 1997.

325. **Potočnjak, Željko**, Zabrana diskriminacije u radnim odnosima, Novine u radnim odnosima: komentar najznačajnijih promjena u radnim odnosima: redakcijski pročišćeni tekst Zakona o radu: pravilnici: o radu, o postupku i mjerama zaštite dostojanstva radnika / Potočnjak, Željko; Babić, Vera (ur.), Zagreb: Organizator, 2003. str. 3-40.

326. **Potočnjak, Željko; Gotovac, Viktor**, Rad i pravni oblici rada u Republici Hrvatskoj, Rad u Hrvatskoj: Pred izazovima budućnosti / Franičević, Vojmir; Puljiz, Vlado (ur.), Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo; Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009. str. 277-301.

327. **Raghuram, Parvati**, The Difference that Skills Make: Gender, Family Migration Strategies and Regulated Labour Markets, Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 30, No. 2, 2004, 303–321.

328. **Richter, Marina**, Contextualizing Gender and Migration: Galician Immigration to Switzerland, 2000, International Migration Review, Volume 38, Number 1, 2004:263-286

329. **Rodin, Siniša, Selanec, Goran**, Povelja ljudskih prava Europske unije, Bilten Europskog dokumentacijskog centra, Euroscope/Dodatak, IMO/EDC, god. 10, br. 54, 2001.

330. **Rodriguez, E. G.,** The Hidden Side of the New Economy – on Transnational Migration, Domestic Work, and Unprecedented Intimacy, in Frontiers, Vol. 28, Number 3, 2007. u **ILO**, Decent Work for Domestic Workers.

331. **Rodrig, Dani**, Feasible Globalisation, Mweinstein (Ed), Globalization: What's New?, New York, Columbia University Press, pp 96-213, u: Ghosh, Beemal, Managing Migration,

332. **Romac, Ante**, Rječnik latinskih pravnih izraza, Informator, 1992

333. **Ruberi, J., M., Smith, H. i C. Fagan**, 1998. godina, Women's Employment in Europe – Trends and Prospects, London, Routledge, u **Anderson, Bridget** Why Madam has so many Bathrobs, Demand for Migrant Domestic Workers in the EU, u Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geographie, 2001. Volume 92, Number 1

334. **Sainsbury, Diane**, Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms of Immigration and Immigration Policy Regimes, Journal of European Social Policy, 2006, 16: 229.

335. **Scandinavian Journal of Public Health**, Editorial - 10 Conditions and challenges of welfare policy, 31: 100, 2003.

336. **Schibel, Yongmi**, Transposing EU Law on Legal Migration, European Journal of Migration and Law 6, 2005, 395–404.

337. **Schierup, Clark-Ulrik, Peo Hansen, Stephen Castles**, Migration, citizenship and the European welfare state: a European dilemma , Oxford University Press, 2006.

338. **Schieffer, Martin**, Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations, European Journal of Migration and Law 5, 2003, 343–357.

339. **Seinsburi, Diane**, Immigrants Social Wrights in Comparative Prospective: Welfare Regimes, Forms of Immigration and Immigration Policy Regimes, Journal of European Social Policy, 2006, 16: 229, str 234-237.

340. **Serra, A., Mas, P., Xalabarder, A., Pinyol, G.** Spain u Niessen, J., Schibel, Y., Thompson, C. (eds), Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue, Migration Policy Group, Brussels, rujan 2005., u : **OSCE, IOM, ILO**, **Handbook on establishing effective migration policies**, in Countries of Origin and Destination, Vienna, Geneva, 2006.

341. **Shannon, Alexander**, Humanitarian Bottom League? Sweden and the Right to Health for Undocumented Migrants, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 215–240.

342. **Shaw, Jo**, Law of the European Union, Macmilian, 1996.

343. **Shaw, Jo**, Gender and the Court of Justice, u de Burca, G. I Weiler, J.H.H. (eds.) The Court of Justice, Oxford University Press, 2001.

344. **Sidorenki, Elena**, Gender, Migration and the Formation of Ethnic Niches in the Labour Market: the case of Ukranian workers in the Czech Republic, Migracijske teme 11, 1995, 2: 127-149.

345. **Sieveking, Klaus**, ECJ Rulings on Health Care Services and Their Effects on the Freedom of Cross-Border Patient Mobility in the EU, European Journal of Migration and Law 9, 2007, 25–51.

346. **Sinha, V M. Attaulah**, Migration, An Interdisciplinary Approach, Delhi: Seema Publications, 1987. godina, u Mesić, Milan, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

347. **Sinke, Suzanne M**., Gender and Migration: Historical Perspectives International Migration Review, Volume 40 Number 1, 2006, 82–103.

348. **Sjursen, Helene**, Changes to European Security in a Communicative Perspective, Cooperation and Conflict, Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 39(2), 2004, 107–128.

349. **Smith, Evan**, **Marmo, Marinella,** Uncovering virginity testing, Gender & History, Volume 23, Issue 1, str.147–165, travanj 2011, dostupan na: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0424.2010.01623.x/abstract (pristupljeno 1.6.2012.).

350. **SOPEMI, OECD**, International Migration Outlook, Paris, 2010.

351. **Sperling, Daniel**, Male and Female He Created Them': Procreative liberty, its conceptual deficiencies and the legal right to access fertility care of males, International Journal of Law in Context, 7,3 pp. 375–400, Cambridge University Press, 2011

352. **Sounders, Harold**, Human Migration and Social Equilibrium, u Population Theory and Policy, Glencoe, 1956, u u **Mesić, Milan**, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

353. **Spijkerboer, Thomas**, Structural Instability: Strasbourg Case Law on Children's Family Reunion, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 271–293.

354. **Stewart, Kitty**, Monitoring Social Inclusion in Europe's Regions, Journal of European Social Policy, 2003, 13:335.

355. **Szczepaniková, Alice**, Migration as Gendered and Gendering Process: A Brief Overview of the State of Art and a Suggestion for Future Directions in Migration Research, 2006, distupno na: www. migrationonline.cz (pristupljeno: 25. 05. 2012. godine).

356. **Špadina, Helga**, Prevencija trgovine ljudima kroz regulativu rada privatnih agencija za zapošljavanje, Zbornik radova međunarodne naučne konferencije "Bosna i Hercegovina i euro-atlanske integracije: trenutni izazovi i perspektive", Pravni fakultet Bihać, Bosna i Herecgovina, 368 -379, 2012.

357. **Taran, P, Geronimi, E.**, Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount, Paper presented at the Hemispheric Conference on International Migration: Human Rights and the Trafficking in Persons in the Americas, Economic Commission for Lation America and the Caribbean (ECLAC) and IOM, Santiago, Chile 20-22 Nov 2002. u **ILO**, Preventing Discrimination and Abuse of Women Migrant Workers, An Information Guide, Booklet 2, Geneva, 2003

358. **Testas, Abdelaziz**, Maghreb – EU Migration: Interdependence, Remmitances, the Labour Market and Implications for Economic Development, Mediterranean Politics, Vol. 6, No 3, 2001, 64 -80.

359. **Tholen, Berry**, The Europeanisation of Migration Policy – The Normative Issues, European Journal of Migration and Law 6: 323 -351, 2005.

360. **Tholen, Berry**, The Changing Border: Developments and Risks in Border Control Management of Western countries, International Review of Administrative Sciences, 2010, 76: 259.

361. **Tomei, M.**, Decent Work for Domestic Workers, Reflections on Recent Approaches to Tackle Informality in Canadian Journal of Women and Law, Forthcoming, u ILO, Remuneration in Domestic Work Policy Brief

362. **Treibel, Annette**, Migration in modernen Gesellschaften, Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, Weinheim, München: Juventa Verlag, 1990. godina, u Mesić, Milan, Međunarodne migracije – Tokovi i teorije, Societas, Zavod za sociologiju, Zagreb, 2002, str. 241- 249.

363. **United Nations Department of Economic and Social Affairs Statistics Division (UNDESA)**, Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1, Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1, New York, 1998, str. 17 -18.

364. **UNDESA**, 2004 World Survey on the Role of Women in Development Women and International Migration.

365. **United Nations**, The Social Situation of Migrant Workers and their Families, Migrant Workers 2, New Europe and United Nations, 1986., u: **Mesić, Milan**, Međunarodne migracije: tokovi i teorije, Filozofski fakultet, Zavod za sociologiju, 2002.

366. **UNHCR**, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under 1951 Convention and 1967 Protocol, Relating to the Status of Refugees, Geneva, Switzerland, UNHCR, HCR/IP/4/eng/ref, 1979, u: Pecoud and Guchteneirede, Migration Without Borders,

367. **UNPFA**, State of World Population 2006, A Passage to Hope – Women and International Migration, New York, 2006.

368. **Urth, Helene**, Building a Momentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union, European Journal of Migration and Law 7, 2005, 163–180.

369. **Van der Mei, A.P.**, Comments on Akrich (Case C-109/01 of 23 September 2003) and Collins (Case C-138/02 of 23 March 2004), European Journal of Migration and Law 6, 2004, 277–284.

370. **Van der Mei, A.P.,** The Bozkurt Interpretation Rule and the Legal Status of Family Members of Turkish Workers under Decision 1/80 of the EEC-Turkey Association Council, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 367–382.

371. **Van der Mei, A.P.**, Free Movement of Students and the Protection of National Educational Interests: Reflections on Bressol and Chaverot, European Journal of Migration and Law 13, 2011, 123–134.

372. **Vanheule, Dirk, Foblets, Marie-Claire, Loones, Sander, Bouckaert, Steven**, The Significance of the UN Migrant Workers' Convention of 18 December 1990 in the Event of Ratification by Belgium, European Journal of Migration and Law 6, 2005, 285–321.

373. **Velluti, Samantha**, What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy, European Journal of Migration and Law 9, 2007, 53–82.

374. **Verschueren, Herwig**, European (Internal) Migration Law as an Instrument for Defining the Boundaries of National Solidarity Systems, European Journal of Migration and Law 9, 2007, 307–346.

375. **Verschueren, Herwig**, Do National Activation Measures Stand the Test of European Law on the Free Movement of Workers and Jobseekers?, European Journal of Migration and Law 12, 2010, 81–103.

376. **Vinković, Mario**, Gender equality and the process of harmonisation of the Croatian labour law, Croatian Yearbook of European Law & Policy, 1, 2005, str. 203-211.

377. **Vinković Mario, Barković, Ivana**; Gender Inequality in the Croatian Labour Market - Legal and Economic Aspects, Interdisciplinary Management Research II Interdisziplinäre Managementforschung II, Barković, Dražen; Runzheimer Bodo (ur.), Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku; Fachhochschule Pforzheim, Hochschule für Gestaltung, Technik und Wirtschaft, 2006. Str. 484 - 504.

378. **Vinković, Mario**, Dječji rad u međunarodnom, europskom i poredbenom radnom pravu, TIM Press, Zagreb, 2008.

379. **Vinković, Mario**, Recepcija osnovnih međunarodnih radnopravnih standarda kao temeljnih socijalnih prava Europske Unije, Socijalna prava kao temeljna ljudska

prava, **Bodiroga Vukobrat, Nada; Barić, Sanja**, (ur.).Zagreb : TIM press, Zaklada Sveučilišta u Rijeci, 2010.. Str. 75-97.

380. **Vinković, Mario**, The "unbroken marriage" – trafficking and child labour in Europe, Journal of Money Laundering Control Vol. 13 No. 2, 2010, pp. 87-102.

381. **Vinković, Mario**, Spolna segregacija i tržište rada – hrvatski diskurs europskih trendova, Ljudska prava žena, Razvoj na međunarodnoj i nacionalnoj razini 30 godina nakon usvajanja Konvencije UN-a o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, **Radačić, Ivana; Vince Pallua, Jelka** (ur.). Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske, 2011. str. 201-216.

382. **Vinković, Mario**, Prostitucija kao zanimanje – radnopravni osvrt, Zbornik radova međunarodne naučne konferencije: Bosna i Hercegovina i euro-atlanske integracije – trenutni izazovi i perspektive, 307 -318, 2012.

383. **Vogel, Dita, Kovacheva, Vesela**, Classification report: Quality Assessment of Estimates on Stocks of Irregular Migrants, Hamburg Institute of International Economics. Database on Irregular Migration. Working Paper No. 1/2008. Dostupno na http://irregular-migration.hvvi.net/(pristupljeno 8. 7. 2012).

384. **Vogel, Dita**, How Many Irregular Residents are There in Germany? Estimates on the Basis of Police Criminal Statistics, Hamburg Institute of International Economics Database on Irregular Migration, Working Paper No.3/2009.

385. **Vukorepa, Ivana**, Sloboda kretanja radnika – izazovi i zamke za Hrvatsku, Radno pravo, 2/06, Zagreb, 2006.

386. **Vukorepa, Ivana**, Zapošljavanje stranaca, Radni odnosi u Republici Hrvatskoj / Potočnjak, Željko (ur.). Zagreb: Pravni fakultet; Organizator, 2007. str. 893-922.

387. **Vukorepa, Ivana**, Mirovinski sustavi, Kapitalno financiranje kao čimbenik socijalne sigurnosti, Pravni fakultet Zagreb, 2012.

388. **Weiner, M.,** Ethics, National Suverenity and Control of Immigration, International Migration Review, Vol. 30, No. 1, str. 171-97., 1996., u: **Pecoud, A., Guchteneirede, P**., **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.

389. **Walcer, M.,** Spheres of Justice Defence of Pluralism and Equality, Oxford, Robertson, 1983., u: **Pecoud, A., Guchteneirede**, P., **Pecoud, Antoine, de Guachteneire, Paul** (ed), Migration without Borders (Esseys on Free Movement of People), Berghahn Books New York, Oxford, UNESCO Paris, 2007.

390. **Wessel, Ramses A., Arribas Fernandez, Gloria**, EU Agreements with Third Countries: Constitutional Reservations by Member States, u The European Union and Crisis Management, (ed. Blockmans, S.), T.M.C.Asser Press, The Hague, 2008.

391. **Widmaier, Sarah, Dumont, Jean-Christophe**, Are recent immigrants different? A new profile of immigrants in the OECD based on DIOC 2005/06, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 126, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing, 2011.

392. **Woolfson, Charles**, Labour Standards and Migration in the New Europe: Post-Communist Legacies and Perspectives, European Journal of Industrial Relations, 2007, 13: 199.

393. **Walsum, Sarah**, Against All Odds: How Single and Divorced Migrant Mothers were Eventually able to Claim their Right to Respect for Family Life, European Journal of Migration and Law 11, 2009, 295- 311.

394. **Willcox, W. Ferenczi, I.**, International Migrations, National Bureau of Economic Research i ILO, 1929, 1931

395. **Williams, A.R, King, R. Warnes, A.M**, A place in the sun: international retirement migration from Northern to Southern Europe, European Urban and Regional Studies 4, 115:134, 1997, u ibid. str. 99 -100.

396. **Winter Zlatković, Jelena**, Suvremena migracijska kretanja u Europi, Migracijske i etničke teme 20, 2004, 2-3: 161 -171.

397. **Woodward, Alison E.**, Too late for gender mainstreaming? Taking stock in Brussels, Journal of European Social Policy 2008, 18: 289.

398. **Ziegler, Katja**, Editorial: Integrating Integration? European Journal of Migration and Law 7: 119 -122, 2005.

399. **Zimmermann, Klaus, F.** (ed), European Migration: What Do We Know?, Oxford University Press, 2005.

400. **Zlotnik, Hania**, The Global Dimensions of Female Migration, 2003, izvor: www.migrationinformation.org (pristupljeno 1.4.2012.).

POPIS PRAVNIH IZVORA I IZVJEŠTAJA NA ENGLESKOM JEZIKU

1. A7-0032/2011, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0032&language=EN (pristupljeno 1.8.2012.).

2. *Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State* - Summary of the impact assessment, Commission staff working document, COM(2007) 638, dostupno na http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_1393_en.pdf, (pristupljeno 17.4.2012.).

3. *A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions, COM(2008) 359, 17.6.2008.

4. *Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union*, Official Journal C 198 , 12/08/2005 P. 0001 – 0022.

5. *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Council of the European Union, 17024/09, Brussels, 2.12.200., dostupno na: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17024.en09.pdf (pristupljeno 17.4.2012. godine).

6. *Act on the Employment of House Workers (251/1977*)

7. *Ad-Hoc Query on permits to attract highly skilled workers,* European Migration Network, objavljen 19. ožujka 2009. godine, dostupno na http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/ (pristupljeno 30.6. 2012.).

8. *A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 292 Brussels, 24.5.2011., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0292:FIN:EN:PDF (pristupljeno 12.7. 2012).

9. *Admission of Third Country Nationals for Paid Employment or Self Employed Activities*, European Commision, 2001.

10. *Admission of third-country nationals for paid employment or self-employment*, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, Luxembourg, 2001.

11. *Advisory Opinion on the Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants,* Inter-American Court, 17 September 2003, Inter-Am. Ct.H.R., Advisory Opinion OC- 18/03, dostupno na http://www. corteidh.or.cr/juris_ing/index.html., citirano prema Noll, Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants, , European Journal of Migration and Law 12, 2010, 241–272.

12. *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 682, Strasbourg, 23.11.2010.

13. *Annual Report of European Parliament and Council on the Activites of the Eurodac Central Unit in 2009*., Brussels, Eurodac, 2010, dostupno na http://ec.eruopa.eu/home-affeirs/news/intro/docs/com_2010_415_en.pdf. (pristupljeno 12. 7. 2012).

14. A/RES/40/144, donesenoj 13. prosinca 1985. godine, dostupno na http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r144.htm (pristupljeno 12.5.2012.).

15. A/RES/59/194, dostupno na http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/59/A_RES_59_194_en.pdf (pristupljeno 12.5.2012.).

16. *CEDAW General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers*, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5. 12. 2008.

17. *Opinion of the European Economic and Social Commitee on the „Proposal for a Council Directive on a single applciation procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third –country workers legally residing in a Member State*, C 27/24, Official Journal, 3.2. 2009.

18. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 11512/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion 24.7.2008.

19. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, A/HCR/15/20, 18. 6.2010.

20. *Report on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, Brussels, 8-10. 2008, COM (2008) 610, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF (pristupljeno 20.4.2012.).

21. *Charter on Fundamental Rights of the European Union*, OJ C 364/I, donesena 18.12.2000. godine, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (pristupljeno 12. 7. 2012).

22. *Clandestino Project Policy Brief: Size and Development of Irregular Migration to the EU*, Athens Helenic Foundation for European Foreign Policy 2009., dostupno na http://irregular-migration.hvvi.de/taipo3_upload/groups/31/4backgroundinformation/4.2policybrief_en/comparativepolicybriefsizeofiregularmigration_clandestino_nov09_2.pdf (pristupljeno 12. 07. 2012).

23. Code of Practice for Protecting Persons Employed in other Peoples Home.

24. *CoE Reccomendation 1523, Domestic slavery, 2001*., dostupno na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1523.htm (pristupljeno 5.6.2012).

25. *CoE Reccomendation 1663 Domestic slavery: servitude, au pairs and "mail-order brides*" donesenoj 22.lipnja 2004.godine, dostupno na http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1663.htm (pristupljeno 5.6.2012).

26. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Article 15. Liberté professionnelle et droit de travailler,* EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, lipanj 2006. godine.

27. *Communication from the Commission of 19 July 2006 on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*, COM(2006) 402, dostupno na http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14525_en.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

28. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's State of Preparedness for EU Membership*, European Commission, Brussels, COM(2012) 601, 10.10.2012.

29. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Monitoring report on Croatia's accession preparations*, European Commission, Brussels, 24.4. 2012.

30. *Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union C 115/47, 9.5.2008., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF (pristupljeno 9.3.2012. godine).

31. *Convention concerning Migration for Employment*, ILO, dostupno na: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242 (pristupljeno 4.7.2012).

32. *Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers*, ILO, dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312288 (pristupljeno 4.7.2012).

33. *Convention concerning the Establishment of an International System for the Maintenance of Rights in Social Security, ILO,* dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312302 (pristupljeno 4.7.2012).

34. *Convention concerning the Establishment of an International Scheme for the Maintenance of Rights under Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance*, ILO, dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312193 (pristupljeno 4.7.2012).

35. *Coordination of Social Security (II), Supplementary Training Modules*, ILO Decent Work, Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe, 2011., dostupno na http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@sro budapest/documents/publication/wcms_168761.pdf (pristupljeno 2.7.2012.).

36. *Council and Commission Action Plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on the creation of an area of freedom, security and justice*, dostupno na http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33080_en.htm (pristupljeno: 17.4.2012. godine).

37. *Council Decision 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council of May 23, 2007, Establishing the European Return fund for period 2008 -2013.*, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:144:0045:0065:EN:PDF (pristupljeno 1.8.2012.).

38. *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation***,** Official Journal L 303 , 02/12/2000 P. 0016 – 00222, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML (pristupljeno 17.4.2012. godine).

39. *Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification,* 22.09. 2003., Official Journal, 3. 10. 2003.

40. *Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification,* Official Journal L 251/12, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF (pristupljeno 2.6.2012.).

41. *Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities,* dostupno na http://eur lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=2004&nu_doc=81 (pristupljeno 10.8. 2012.).

42. *Council Directive 2005/71/EC on specific procedure for admitting third-country nationals for the purpose of scientific research*, usvojena 12. 10. 2005., a objavljena u Official Journal, L 289/15, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF (pristupljeno 2.6.2012.).

43. *Council Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, usvojena 25.5.2009., objavljena u: Official Journal L 155/17, a dostupna na: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:l:2009:155:0017:0029:en:PDF (pristupljeno 2.6.2012.)

44. *Council Doc 2003/109* (OJ 2004 L16), dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:en:pdf (pristupljeno 17.4.2012.).

45. *Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings*, CETS 197, 16.5.2005., dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm (pristupljeno 15.5.2012).

46. *Council of Europe, Resolution 1509 (2006), Human rights of irregular migrants*, dostupno na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm pristupljeno 12. 7. 2012).

47. *Council Regulation (Ec) No 859/2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality*, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0001:0001:EN:PDF (pristupljeno 30.6.2012.).

48. *Delivering an area of freedom, security and justice for Europe's citizens: Action Plan implementing the Stockholm Programme*, Commission Communication, COM (2010) 171, Brussels, 20.04.2010.

49. *Demographic Report 2010.*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs, dostupno na http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en (pristupljeno 3.3.2012.).
50. *Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC,* dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF (pristupljeno 20.4.2012.).

51. *Directive 2008/115/ EC of the European Parliament and of the Councilof 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (Return Directive),* objavljena u Official Journal L 348/98, 24.12. 2008., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:pdf (pristupljeno 1.8. 2012.).

52. *Directive 2009/52/EC providing for minimal standards on sanctions and measures against employers of illegaly staying third country nationals*, usvojena 18. lipnja 2009., OJ L168/32 od 30. 6. 2009., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF (pristupljeno 17.7.2012.).

53. E/CN.4/RES/2005/47, dostupno na http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=11140 (pristupljeno 12.05.2012.).

54. *ECR 455 (C-43/75),* dostupno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61970CJ0080 (pristupljeno: 3.6.2012.).

55. *ECHR Judgment, 12 December 2001, Appl.no.52207/99 Reports of jugments and decisions 2001-XII*, dostupno na http://hudoc.EKZLJP.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=003-470135-471261 (pristupljeno 12. 7. 2012).

56. *EMN Synthesis Report: Satisfying labour demand through migration*, Directorate General For Internal Policies Policy Department: Citizens' Rights and Constitutional Affaires, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Migration Network, European Parliament, Brussels, 2011.

57. *Employment of foreign workers in Germany*, Information Sheet 7, Budesagentur für Arbeit, kolovoz 2012, dostupno na: http://www.arbeitsagentur.de/EN/zentraler-Content/Arbeiten/MB7-Beschaeftigung-ausl-AN-EN.pdf (pristupljeno 14. 8.2012.).

58. *EU Demographic Perspectives*, EMN Bulletin, dostupno na http://emn.intrasoft-intl.com/Newsletter/previewNews.do?id=17(pristupljeno 3.3.2012.).

59. *EU law precludes national or regional legislation which treats third –country nationals who are long-term residents differently from EU citizens with regard to the allocation of funds for housing benefit*, Court of Justice of the European Union, Press Release br. 48/12, Luxembourg 24. travanj 2012., dostupno na http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-04/cp120048en.pdf (pristupljeno 30.6.2012.).

60. *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 455, Brussels, 20.7.2011.

61. *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC(2011) 957, COM (2011) 455, Brussels, 20.7.2011.

62. *European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,* dostupno na http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-5C9014916D7A/0/Convention_ENG.pdf (pristupljeno 30.3.2012. godine).

63. *European Convention on Establishment*, Paris, 13.XII.1955, dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=019&CM=4&CL=ENG (pristupljeno 17.4.2012.).

64. *European Convention on the Legal Status of Migrant Workers*, Strasbourg, 24.11.1977., dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/093.htm (pristupljeno 03.03.2012.).

65. *European Parliament Resolution on an EU approach to managing economic migration* (COM(2004)0811 - 2005/2059(INI))

66. *European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union, Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Union*, C 321 E/129.12.2006., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2006:321E:SOM:EN:HTML (pristupljeno 9.3.2012. godine).

67. *Eurostat News Release,* 105/2011, 14. 7. 2011.

68. *Eurostat Report*, 31.12.2009., dostupno na: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-11-009/EN/KS-RA-11-009-EN.PDF (pristupljeno 2.6.2012.).

69. *Explanatory Report to the text of Convention*, dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/093.htm (pristupljeno 3.3.2012.).

70. *Fact Sheet: Goal 3: Promote Gender Equality And Empower Women*, United Nations Summit High-Level Plenary Meeting of the General Assembly, New York 20-22. rujna 2010., dostupno na http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_FS_3_EN.pdf (pristupljeno 25.4.2012. godine).

71. *Follow-up Report of 26 March 2006 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights on the progress made in implementing his recommendations,* CommDH(2006)12.

72. *Free movement of third country nationals with a long stay visa within the Schengen area*, Council of the European Union, 7803/10 (Presse 71), Brussels, 22.03. 2010., dostupno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113463.pdf (pristupljeno 12.4.2012.).

73. *Frontex Annual Risk Analysis Report* 2011.*Frontex Report*, dostupno na http://www.frontex.europa.eu/intelligence/migratory-routes (pristupljeno 8. 7. 2012).

74. *General Agreement on Trade in Services*, dostupno na http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#mAgreement (pristupljeno 2.7.2012.).

75. *Global Report on Trafficking in Persons*, Executive Summary, UNODC, UN.GIFT, Vienna, 2009, dostupno na http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Executive_summary_english.pdf (pristupljeno 15.5.2012).

76. *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM 202 (175), donesen 10. travnja 2002. godine, dostupno na: http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33192_en.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

77. *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM/2004/81, European Comission, 11.1.2005., dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0811en01.pdf (pristupljeno 30.6.2012.).

78. *Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, 15.11.2011 COM(2011), 735.

79. *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, European Commission, 2010.

80. *Highly Skilled Migrants Seek New Destinations as Global Growth Shifts to Emerging Economies*, objavljeno u prosincu 2011., dostupno na http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=865, (pristupljeno 1.6.2012).

81. *Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review*, Ninth session, Geneva, 1-12.11.2010., A/HRC/WG.6/9/HRV/2, dostupno na http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/HR/A_HRC_WG.6_9_HRV_2_Croatia_eng.pdf (pristupljeno 10.8.2012.).

82. *ILO Multilateral Framework on Labour Migration, Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration*, dostupno na http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_343_engl.pdf (pristupljeno: 30.3.2012. godine).

83. *International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) v. France*, Complaint No. 13/2003, European Committee on Social Rights, dostupno na *http://www.escr-net.org/caselaw/caselaw_show.htm?doc_id=400976.* (pristupljeno 12. 07. 2012).

84. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, dostupno na http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm (pristupljeno 6.6.2012. godine).

85. *International labour migration: A rights-based approach*, ILO, Geneva, 2010.

86. *Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States*, International migraiton law No 16, European Parliament, IOM, 2009.

87. *Migrants in Europe, A statistical portrait of the first and second generation*, Eurostat, Brussels, 2011.

88. *Migrant's Rights in the European Social Charter*, Information document, Secretariat of the European Social Commitee, 22. 6.2006.

89. *Migration and Remittances Factbook 2011*, The World Bank, 2001.

90. *New Skills for New Jobs: Action Now*, A report by the Expert Group on New Skills for New Jobs prepared for the European Commission, 2010, dostupno na http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568&langId=en i http://ec.europa.eu/education/focus/focus2043_en.htm (pristupljeno 3.3. 2012.)

91. *Official Journal* 1974., C 13

92. *Official Journal* 1976, C 34, 9. veljače 1976.

93. *Official Journal* 1980, C 168, 27. lipnja 1980.

94. *Official Journal* 1985, C 186, 16. srpnja 1985. i C- 281, 283, 285, 287/85.

95. *Official Journal* L 303, 2.12. 2000.

96. OJ 2008 L348/98, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF (pristupljeno 7. 7. 2012).

97. OJ L 124 20.5.2003. godine.

98. *On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2007) 248, Brussels, 16.5.2007

99. *On Cooperation in the Area of Justice and Home Affairs within the Eastern Partnership*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2011) 564, Brussels, 26. 09. 2012; dostupno na http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20110926/1_EN_ACT_part1_v9.pdf (pristupljeno 14.7. 2012)

100. *Opinion of Committee on Equal Opportunities for Women and Men on reccomendation Protecting migrant women in the labour market*, Council of Europe, Parliamentary Assembly Doc. 12578, 12.04.2011.

101. *Opinion of the European Economic and Social Commitee on the Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM (2004) 811 (2005/C 286/05), Official Journal C 286/05.

102. *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, COM(2007) 638, 2007/0229 (CNS), (2009/C 27/24), Official Journal of the European Union, 3.2.2009.

103. *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment*', Rapporteur: Ms Christa Schweng, COM(2010) 379 — 2010/0210 (COD), (2011/C 218/18), Official Journal C 218/97, 23.7.2011.

104. *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for sanctions*

against employers of illegally staying third-country nationals (Own-initiative opinion) (2008/C 204/16), C 204/70, Official Journal of the European Union, 9.8.2008.

105. *Policy Plan on Legal Migration*, European Commission, COM(2005) 669, Brussels, 21.12.2005.

106. *Project on a mechanism to address laws that discriminate against women*, Office of the High Commissioner for Human Rights – Women's Rights and Gender Unit, Consultant: Dr. Fareda Banda, objavljen 6.03. 2008.

107. *Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents,* COM(2001) 127, 2001/0074 (CNS), 13.3.2001., dostupno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/01/st08/st08237.en01.pdf (pristupljeno 20.4.2012.).

108. *Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, Working Party on Migration and Expulsion, 10698/01, 02.08. 2001.

109. *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, 13969/08**,** Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, 13.10. 2008, dostupno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13969.en08.pdf (pristupljeno 30.6.2012.).

110. *Proposal for a Council Directive on single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, Commision of the European Communities, 2007/0229, 23. 10. 2007., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:EN:PDF, (pristupljeno 17.4.2012.).

111. *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State,* European Commission, COM (2007) 638, 2007/0229 (CNS),Brussels, 23.10.2007.

112. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*,12320/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 1. 8. 2008.

113. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment,* 6051/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 28.02.2008.

114. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 7642/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion 3. 4. 2008.

115. *Proposal for a Council Directive on the conditions of enrty and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 8249/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 8.5. 2008.

116. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly qualified employment,* 966/08, Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 19.6.2008.

117. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, COM(2007) 637 2007/0228 (CNS), European Comission, 23.10. 2007., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:EN:PDF (pristupljeno 30.6. 2012.)

118. *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, COM (2007) 637, European Commission, SEC (2007) 1382 i SEC (2007) 1403, Brussels, 23.10.2007.

119. *Proposal for a Council Directive on the conditions of enrty and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment,* Council of the EU, Working Party on Migration and Expulsion, 8.5. 2008, 8249/08.

120. *Proposal for a Council Directive on the right to family reunification,* COM(1999) 638 1999/0258 (CNS) 1.12.1999., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0638:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2.6.2012.).

121. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment*, COM(2010) 379 final 2010/0210 (COD), European Commission, Brussels, 13.7.2010, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0379:FIN:EN:PDF(pristupljeno 9.3.2012. godine).

122. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment*, European Commission, Brussels, COM(2010) 379, 2010/0210 (COD), 13.7.2010., dostupno na

http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0379/COM_COM(2010)0379_EN.pdf (pristupljeno 12.4.2012.).

123. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third Country Nationals for the Purposes of the Seasonal Employment*, COM (2010) 379 2010/0210 (COD), 13.7.2010., dostupna na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st12/st12208.en10.pdf (pristupljeno 30.6.2012.).

124. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument,* European Commission, COM(2011) 839 2011/0405 (COD), Brussels, 7.12.2011, dostupno na http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2011_prop_eu_neighbourhood_instrument_reg_en.pdf (pristupljeno 14. 7. 2012)

125. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries*, European Commission, COM(2011) 843 2011/0411(COD), Brussels, 7.12.2011., dostupo na http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop_reg_partnership_instrument_en.pdf (pristupljeno 14.7. 2012).

126. *Proposal for Directive od the European Parliament and of the Council on Conditions of Entry and Residence of Third Country Nationals in the Framework of an Intra-corporat Transfers*, COM (2010) 378, European Commission, 13.7.2010, dostupan na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2.7.2012.).

127. *Recommendation 1618 (2003) Migrants in irregular employment in the agricultural sector of southern European countries*, dostupno na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta03/erec1618.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

128. *Reccomendation 1732* (2006) dostupno na http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1732.htm (pristupljeno 25.4.2012. godine).

129. *Reccomendation 1891* (2009), dostupno na
130. http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/erec1891.htm. (pristupljeno 25.4.2012. godine)

131. *Recommendation concerning Migrant Workers*, ILO, dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312489 (pristupljeno 4.7.2012).

132. *Regularisations in Europe, Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, REGINE, ICMPD, Ref. JLS/B4/2007/05, dostupno na

http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/REGINE/Regine_report_january_2009_en.pdf (pristupljeno: 1.8.2012.).

133. *Regulation 7392/10 of the European Parliament and of the Council amending the convention implementing the Schengen agreement and regulation* (*EC No 562/2006) as regards movement of persons with long-stay visas,* Brussels, 15.3.2010., dostupno na http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st07/st07392.en10.pdf (pristupljeno 12.4.2012.).

134. Regulation (EEC) No *1408/71 of the Council on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community*, dostupno na http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10516_en.htm 8 (pristupljeno 30.6.2012.).

135. *Regulation (EU) No 1231/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 extending Regulation (EC) No 883/2004 and Regulation (EC) No 987/2009 to nationals of third countries who are not already covered by these Regulations solely on the ground of their nationality,* 29.12.2010, Official Journal, L 344/1, dostupne na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:344:001:003:EN:PDF; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:166:0001:0123:en:PDF; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:284:0001:0042:EN:PDF (pristupljeno 12.7.2012.).

136. *Report by Mr. Alvaro Gil-Robles, CoE Commissioner for Human Rights on his visit to the Grand Duchy of Luxembourg 2 - 3 February 2004*, dostupno na: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2004)11&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864#P218_33132 (pristupljeno 20.5. 2012.).

137. *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Republic of Cyprus on 7-10 July 2008*, CommDH(2008)36, Strasbourg, 12.12.2008., dostupno na https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1385749&Site=CM (pristupljeno 14.5. 2012).

138. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, 8.10.2008, COM (2009) 610, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2.6.2012.).

139. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of Directive 2005/71/EC on a specific procedure for admitting third-*

country nationals for the purposes of scientific research, COM 2011, 901 Brussels, 20.12. 2011., dostupno na http://ec.europa.eu/euraxess/pdf/1_EN_ACT_part1_v6[1].pdf i http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/20_december_report_from_the_commission_tot_the_council_and_the_european_parliament.pdf (pristupljeno 12.4.2012.).

140. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC*, objavljen 28.9.2011., COM(2011) 585, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0585:FIN:EN:PDF (pristupljeno 20.4.2012.).

141. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*, A/HCR/15/20, United Nations, General Assembly, 18.6.2010., dostupno na http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Slavery/SR/A.HRC.15.20_en.pdf (pristupljeno 13.6.2012).

142. *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, A7-0265/2010, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 5.10.2010, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0265&language=EN (pristupljeno 30.6. 2012.).

143. *Report on the proposal for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, A6 – 0431/ 2008, European Parliament, podnesen 7.11. 2008. godine, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0431&language=EN (pristupljeno 30.6.2012.).

144. *Report on the proposal for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, European Parliament, A6 – 0431/ 2008, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0431&language=EN (pristupljeno 17.4.2012.).

145. *Resolution 1478* (2006), dostupno na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1478.htm; (pristupljeno 25.4.2012. godine).

146. *Resolution 1509 (2006) Human rights of irregular migrants*, dostupno na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta06/eres1509.htm (pristupljeno 7.7.2012).

147. *Resolution 1697* (2009), dostupno na http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/eres1697.htm , (pristupljeno 25.4.2012. godine).

148. *Resolution (74) 15 on Equal Treatment of National and Migrant Workers in the Following Sectors: Working Conditions, Remuneration, Dismissal, Geographical and Occupational Mobility*, Committee of Ministers, usvojena 29.05. 1974., dostupno na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076493&SecMode=1&DocId=648904&Usage=2 (pristupljeno 17.4.2012. godine).

149. *Resolution (76) 11 on Equal Treatment for National and Migrant Workers with regard to Vocational Guidance, Training And Retraining,* Committee of Ministers, usvojena 10.3. 1976., dostupno na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076511&SecMode=1&DocId=653476&Usage=2 (pristupljeno 17.4.2012. godine).

150. *Satisfying labour demand through migration*, European Parliament, EMN Synthesis Report, Directorate General for Internal Policies, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2011.

151. *Sixth item on the agenda: A recurrent discussion on the strategic objective of social protection (social security) under the follow-up to the 2008 MOR Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection*, International Labour Conference, 100th Session, Geneva, lipanj 2011., dostupno na http://www.MOR.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/-- relconf/documents/meetingdocument/wcms_157820.pdf (pristupljeno 12.7.2012.)

152. *Social Security Convention*, ETS 78, 14.12.1972. godine, dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=078&CM=1&DF=23/10/2012&CL=ENG (pristupljeno 12.7.2012.)

153. *Specification for EMN Study, Practical Measures for Reducing Irregular Migration*, European Migration Network, 2011., dostupno na http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=80626CB5735E553A0C1A52D37D8F872E?entryTitle=03_Practical Measures for Reducing IRREGULAR MIGRATION (pristupljeno 7. 7.2012).

154. *Statistics in Focus*, Eurostat, br. 23/2011., dostupno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF (pristupljeno 3.3.2012.)

155. *Statistics in Focus, The greying of the baby boomers, A century-long view of ageing in European populations*, izvještaj sastavio Lanzieri, G., Eurostat, 23/ 2011,

dostupno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF (pristupljeno 3.3.2012.).

156. *Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions SEC(2010) 21.9.2010, COM(2010) 491, Brussels, 21.9.2010.

157. *Summary of the Impact Assessment Accompaning Document to the Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council on Conditions of Entry and Residence of Third Country Nationals in the Framework of an Intra-corporat Transfers*, SEC (2010) 885, European Commission, 13.7.2010., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0885:FIN:EN:PDF (pristupljeno 2.7.2012.).

158. *Temporary Migration for Employment and Training Purposes*, Council of Europe, dostupno na http://www.social.coe.int. (pristupljeno 25.6.2012.)

159. *The Community Charter of Fundamental Social Rights of Workers*, dostupno na http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Conventions%20internationales/Community_Charter_of_the_Fundamental_Social_Rights_of_Workers.pdf (pristupljeno 17.4.2012. godine).

160. *The External Dimension of EU Social Security Coordination,* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Commitee of the Regions, COM (2012) 153, 30.03.2012., dostupno na: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7549&langId=en (pristupljeno 12.7.2012.).

161. *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 30.11.2006, COM(2006) 735.

162. *The Global Approach to Migration and Mobility*, European Commission, COM (2011) 743, Brussels, 18.11.2011.

163. *The Haag Program: Strentenging Freedom Security and Justice in the European Union 2005.*, OJC53/1COM, 2005.391, dostupno na http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_en.htm (pristupljeno 1.8. 2012.).

164. *Thesaurus ILO*, dostupno na: http://www.MOR.org//thesaurus/defaulten.asp (pristupljeno 7. 7.2012).

165. *The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union,*

the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Official Journal L 239 , 22/09/2000 P. 0019 – 0062, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML (pristupljeno 12.4.2012.).

166. *Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version)*, Official Journal C 325 , 24/12/2002 P. 0043 – 0043, Official Journal C 340 , 10/11/1997 P. 0185, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (pristupljeno 17.4.2012. godine).

167. *Universal Declaration of Human Rights*, UN General Assembly, 10 December 1948, 217 A (III), dostupna na http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3712c.html i na htttp://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml (pristupljeno 3.4.2012.).

168. *Universal Periodic Review*, dostupno na http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx. (pristupljeno 12. 7. 2012).

169. *US Department of State Trafficking in Persons 2011 Country Report Cyprus*, dostupno na: http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2011/164231.htm (pristupljeno 14.5. 2012).

170. *US Department of State Trafficking in Persons 2012 Country Report Cyprus*, dostupno na http://www.state.gov/documents/organization/192594.pdf (pristupljeno 14.5. 2012).

171. *World Migration Report 2003, Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*, ILO, Geneva, 2003, dostupno na http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2003.pdf (pristupljeno 1.6.2012).

POPIS PRAVNIH IZVORA I IZVJEŠTAJA NA HRVATSKOM JEZIKU

1. *Akcijski plan za provedbu Migracijske politike RH*, Vlada RH, svibanj 2008., dostupno na www.vlada.hr/hr/content/download/50571/703728/file/22_11.pdf (pristupljeno 12. 8. 2012).

2. *Amsterdamski Ugovor* dostupan na http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf (pristupljeno 17.4. 2012.)

3. *Četvrti* i *Sedmi protokol EKZLJP,* dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/046.htm i http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/117.htm ((pristupljeno: 30.4.2012. godine).

4. *Deklaracija o temeljnim principima i pravima na poslu,* dostupno na http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm (pristupljeno 30.3.2012. godine).

5. *Direktiva 2009/52/EC Europskog parlamenta i Vijeća koja propisuje minimalne standarde sankcija i mjere protiv poslodavaca državljana trećih država koji nezakonito borave u nekoj od država članica*, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF (pristupljeno 07. 07. 2012).

6. *Direktiva 859/2003*, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0001:0003:EN:PDF (pristupljeno 12.7.2012.).

7. *Direktiva broj 562/2006/EC Europskog parlamenta i Vijeća* 15.3.2006. godine, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF. (pristupljeno 7. 7. 2012).

8. *Direktiva o upućenim radnicima 96/71/EC Europskog Parlamenta i Vijeća* od 16. prosinca 1996. godine. OJ L 18, objavljena 21. siječnja 1997. godine.

9. *Direktiva 2011/98/EC o jedinstvenom formatu dozvola boravišta za državljane trećih država*, usvojena 13.06.2002. i objavljena u Official Journal, L/157/1, dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:157:0001:0007:EN:PDF (pristupljeno 17.4.2012.).

10. *Dopunska konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i instituta i praksi sličnih ropstvu* iz 1956. godine, dostupno na http://www2.ohchr.org/english/law/slavetrade.htm, (pristupljeno 12.5.2012.).

11. *Durbanska deklaracija*, dostupno na http://www.un.org/durbanreview2009/ddpa.shtml (pristupljeno 12.5.2012.).

12. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava*, dostupna na http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/8E8F1266-6754-4880-80DD-BBA9D2677D9C/0/CRO_CONV.pdf, (pristupljeno 17.4.2012. godine).

13. *Europska socijalna povelja,* dostupno na http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm. (pristupljeno 12.7.2012.).

14. *Europska socijalna povelja*, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp#Les_droits_garantis_par_la_Charte (pristupljeno 17. 4. 2012. godine).

15. *Europski pakt o imigracijama i azilu*, dostupno na http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_en.htm (pristupljeno 12. 7. 2012).

16. *Green Paper o pristupu EU-upravljanju ekonomskim migracijama,* dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0811:EN:not (COM(2004) 811, Brussels, 11.1.2005., (pristupljeno: 17.4.2012. godine).

17. *Izjava za medije Odbora za civilne slobode Europskog Parlamenta* od 25.4. 2012. godine, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bIM-PRESS%2b20120423IPR43736%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN (pristupljeno 2.7.2012).

18. *Izvještaj Generalnog sekretara o nasilju nad ženama koje su radnice migrantice, Ekonomskog i socijalnog Vijeća UN-a, E/CN.4/1998/74/Add.1* od 15. siječnja 1998. godine

19. *Izvještaj o globalnom natjecanju u privlačenju talenata* Svjetskog ekonomskog foruma, dostupno na http://www3.weforum.org/docs/PS_WEF_GlobalTalentRisk_Report_2011.pdf. (pristupljeno 3.3.2012.).

20. *Izvještaj Povjerenika Vijeća Europe za ljudska prava iz lipnja 2003*., CommDH(2004)2, 12.2.2004., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/CAR_Serbia/ECtHR%20Judgements/English/RANTSEV%20v%20CYPRUS%20%20RUSSIA%20-%20ECHR%20Judgment%20_English_.pdf (pristupljeno 15.5.2012).

21. *Konvencija br. 97 o migraciji u svrhu zapošljavanja* iz 1949. godine, dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242 (pristupljeno 30.3.2012. godine).

22. *Konvencija br. 143 o radnicima migrantima,* dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312288 (pristupljeno 30.3.2012. godine).

23. *Konvencija o eliminaciji diskriminacije protiv žena*, dostupno na http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#article12.

24. *Konvencija o dostojanstvenom radu za radnike u kućanskim poslovima,* dostupno na http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_157836.pdf (pristupljeno: 5.6.2012).

25. *Konvencija o migraciji s ciljem zapošljavanja* broj 97, dostupno na http://www.MOR.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312242 (pristupljeno 9.3.2012. godine).

26. *Konvencija o pravima djeteta* (20. studenog 1989. godine), dostupno na http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm (pristupljeno 12.05.2012.).

27. *Konvencija o pravima osoba s invaliditetom,* dostupno na http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150 (pristupljeno 12.5.2012.).

28. *Konvencija o privatnim agencijama za zapošljavanje*, dostupno na: http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C181 (pristupljeno 5.6.2012).

29. *Konvencija o ropstvu* iz 1926. godine, dostupno na http://www2.ohchr.org/english/law/slavery.htm (pristupljeno 12.5.2012.).

30. *Konvencije o statusu izbjeglica*, dostupno na http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html (pristupljeno 12. 7. 2012).

31. *Konvencija protiv torture i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja* (10. prosinca 1984. godine), dostupno na http://www2.ohchr.org/english/law/cat.htm (pristupljeno 12.5.2012.).

32. *Konvencija protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta* iz 2000. godine, dostupno na http://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC/index.html (pristupljeno 12.5.2012.).

33. *Lisabonski ugovor*, dostupno na http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm (pristupljeno 17.4.2012. godine).

34. *Migracijska politika RH*, Vlada RH, dostupno na http://hidra.srce.hr/arhiva/263/26986/www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/2613.htm (pristupljeno 12. 8. 2012).

35. Narodne novine br. 130/2011.

36. Narodne novine br. 54/12.

37. Narodne novine br. 150/11.

38. *Odluka br. 3/80* Vijeća za pridruživanje od 19. 9. 1980. godine, objavljen u *Official Journalu C110* od 25.4.1983. godine, dostupno na http://www.gisti.org/IMG/pdf/decision3-80_ce-turquie_1980-09-19.pdf.

39. *Odluka o načinu naplate troškova zdravstvene zaštite koje osobno snosi stranac* (NN 55/98).

40. *Odluka o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2011,* http://www.hzz.hr/DocSlike/Odluka_o_utvrdjivanju_kvote_radnih_dozvola_za_zaposljavanje_stranaca_za_2011_NN_192011.pdf. (pristupljeno 10.8.2012.).

41. *Odluka Vlade o izmjeni i dopuni odluke o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2011* od 14. srpnja 2011. godine.

42. *Odluka Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju godišnje kvote radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2011*. (NN, br. 19/11 i 88/11)

43. *Okvirna direktiva 89/391 o sigurnosti i zdravlju radnika* iz 1989. godine, dostupno na http://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/1 (pristupljeno 17.7.2012.).

44. *Opća preporuka br. R (79) 10 o ženama migranticama*, dostupno na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076652&SecMode=1&DocId=664944&Usage=2 (pristupljeno 25.4.2012. godine).

45. *Opće informacije o stanju sklapanja međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju,* Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, dostupno na http://www.hzjz.hr/osiguranje.htm. (pristupljeno 10.8.2012.).

46. *Povelja ljudskih prava Europske Unije*, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (pristupljeno 17.4.2012. godine).

47. *Protokol Vijeća Europe o kolektivnim pritužbama*, dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/AboutCharter_en.asp#Une_procédure_de_réclamations_collectives (pristupljeno 17. 4. 2012. godine).

48. *Preporuka Međunarodne organizacije rada br. 86* iz 1949. godine, dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312424 (pristupljeno 30.3.2012. godine).

49. *Preporuka Međunarodne organizacije rada br. 151 o radnicima migrantima* iz 1957. godine, dostupno na http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312489 (pristupljeno 30.3.2012. godine).

50. *Preporuku Vijeća Europe 1261 o situaciji žena imigrantica. Reccomendation 1261* (1995), Doc. 7251, Report of the Committee on Migration, Refugees and Demography, dostupno na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EREC1261.htm

51. *Protokol* na *Konvenciju o ropstvu* iz 1953., dostupno na http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-1&chapter=18&lang=en (pristupljeno 12.5.2012.).

52. *Protokol o prodaji djece i dječjoj prostituciji*, dostupno na http://www2.ohchr.org/english/law/crc-sale.htm (pristupljeno 12.5.2012.).

53. *Protokol o sudjelovanju djece u oružanim sukobima*, dostupno na http://www2.ohchr.org/english/law/crc-conflict.htmi (pristupljeno 12.5.2012.).

54. *Protokol protiv krijumčarenja migranata zemljom, morem i zrakom* iz 2000. godine, dostupno na http://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2002_11_14_162.html (pristupljeno 1. 6. 2012).

55. *Protokol protiv krijumčarenja migranata zemljom, morem i zrakom koji nadopunjavaju Konvenciju UN-a protiv transnacionalnog kriminala* dostupan na https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html (pristupljeno 12.5.2012.).

56. *Protokol Ujedinjenih naroda za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebice žena i djece,* dostupno na http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf (pristupljeno 15.5.2012. godine).

57. *Rezolucija Vijeća Europe (76) 11 o jednakom postupanju prema državljanima i radnicima migrantima s obzirom na stručno usavršavanje, obuke i ponovne obuke*, dostupno na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2076493&SecMode=1&DocId=648904&Usage=2 (pristupljeno 25.4.2012. godine).

58. *Rezolucija Vijeća Europe (76) 11* usvojena 10. 03. 1976. godine, dostupno na https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet

&InstranetImage=2076511&SecMode=1&DocId=653476&Usage=2 (pristupljeno 25.4.2012. godine).

59. *Rezolucija Vijeća Europe br. 1508 o ljudskim pravima neregularnih migranata,* dostupno na http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/Eres1508.htm (pristupljeno 17.7.2012.).

60. Svjetska konferencija Ujedinjenih naroda protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i povezanih oblika netolerancije održana 2001. godine u Durbanu, u Južnoafričkoj Republici, dostupno na http://www.un.org/WCAR/(pristupljeno 12.5.2012.).

61. *Treći godišnji izvještaj o razvoju zajedničkih politika na području neregularnih migracija, krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima, vanjskim granicama i repatrijaciji neregularnih rezidenata,* dostupno na http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=8340aadd-bb37-4042-a7fe-ba79d264ba73 (pristupljeno 12.7. 2012).

62. *Ugovor o osnivanju Europske Unije*, dostupno na http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF (pristupljeno 12. 7. 2012).

63. UNESCO-va *Konvencija o priznanju kvalifikacija*, dostupno na http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13522&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (pristupljeno 30.6. 2012.).

64. *Ustavna odluke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske* (NN br. 31/91).

65. *Ustav Republike Hrvatske* pročišćeni tekst (NN 85/10, 76/10, 55/01, 41/01, 28/01, 124/00, 113/00, 8/98, 135/97, 56/90).

66. *Zakon o državnim službenicima*, pročišćeni tekst zakona (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12).

67. *Zakon o radu*, pročišćeni tekst zakona, (NN 149/09, 61/11, 82/12).

68. *Zakon o strancima* br. 130/11), dostupan na http://www.mup.hr/main.aspx?id=47#dozvola (pristupljeno 2.8.2012.).

69. *Zakon o suzbijanju diskriminacije* (N.N. 85/08).

POPIS KONVENCIJA MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

Sve konvencije dostupne su u bazi podataka MOR-a na http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm (pristupljeno: 30. 3. 2012. godine).

1. *Konvencija br. 19 o jednakom postupanju (pri naknadi štete za radnu nesreću)* iz 1925. godine.

2. *Konvencija br. 81 o radnoj inspekciji* iz 1947. godine.

3. *Konvencija br. 88 o uslugama zapošljavanja* iz 1948. godine.

4. *Konvencija br. 94 o radnim klauzulama (javnih ugovora)* iz 1949. godine.

5. *Konvencija br. 95 o zaštiti plaća* iz 1949. godine;

6. *Konvencija br. 102 o socijalnom osiguranju (minimalnim standardima)* iz 1952. godine,

7. *Konvencija br. 110 o plantažama* iz 1958. godine.

8. *Konvencija br. 118 o jednakom postupanju (kod socijalnog osiguranja)* iz 1962. godine.

9. *Konvencija br. 121 o ozljedama nastalim na radu* iz 1964. godine.

10. *Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja* iz 1964. godine.

11. *Konvenciju br. 129 o radnoj inspekciji (u poslovima poljoprivrede)* iz 1969. godine.

12. *Konvencija br.131 o minimalnim fiksim plaćama* iz 1970. godine.

13. *Konvencija br. 144 o tripartitnim konzultacijama* (o međunarodnim standardima rada) iz 1976. godine.

14. *Konvencija br. 149 o osoblju za njegu bolesnika* iz 1977. godine.

15. *Konvencija br. 155 o sigurnosti i zdravlju na poslu* iz 1981. godine.

16. *Konvencija br. 157 o održanju prava socijalnog osiguranja* iz 1982. godine.

17. *Konvencija br. 167 o sigurnosti i zdravlju u poslovima gradnje* iz 1988. godine.

18. *Konvencija br. 172 o radnim uvjetima (u hotelima i restoranima)* iz 1991. godine.

19. *Konvencija br. 176 o sigurnosti i zdravlju u rudarskim poslovima* iz 1995. godine.

20. *Konvencija br. 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje* iz 1997. godine.

21. *Konvencija br. 183 o zaštiti materinstva* iz 2000. godine

22. *Konvencija br. 184 o sigurnosti i zdravlju u poljoprivredi* iz 2001. godine.

23. *Konvencija br. 138 o minimalnoj dobi za zapošljavanje* iz 1973. godine.

24. *Konvencija br. 143 o radnicima migrantima*.

25. *Konvencija br. 182 o najgorim oblicima dječjeg rada* iz 1999. godine.

26. *Preporuka o smještaju radnika br. 115* iz 1961. godine.

POPIS SUDSKIH PREDMETA SUDA EUROPSKE UNIJE

1. C- 281, 283, 285, 287/85,. *Germany, France, Netherlands, Denmark and the United Kingdom v. Commission*, 9. srpnja 1987. godine, dostupan na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61985J0281:EN:HTML (pristupljeno 3. 3. 2012.).

2. *C-18/90, Kziber,* dostupno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990CJ0018:EN:PDF (pristupljeno 12.7.2012.).

3. *C-103/94, Krid* presuda dostupna na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0103:EN:PDF (pristupljeno 12.7.2012.).

4. C- 215/88 *Casa Fleischhandels-GmbH and Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, 13.07. 1989., C-162/97 *Nilsson*, 19.11.1998. i C-110/03 *Commission v Belgium*, ECR I-2801, 2005., *Advocate General's Opinion*, dostupno na http://www.adminlaw.org.uk/docs/EU%20LAW-%20Denman.pdf (pristupljeno 17.8. 2012.).

5. *C-262/96, Sürül*, dostupno na *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996CJ0262:EN:PDF* (pristupljeno 12.7.2012.).

6. *C-485/07, Akdas*, dostupno na http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d539b2502bd6bd4e03876a86d41ab01cfa.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oa3qLe0?text=&docid=81541&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5327658 (pristupljeno 12.7.2012.).

7. *C-157/99*, dostupno na http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46529&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3831823, (pristupljeno 17.4.2012.).

8. *C-327/02*, dostupno na http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49671&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3831053. (pristupljeno 2.4.2012.).

9. *C-508/10 Commission v Netherlands*, Press Release No 52/12, Luxembourg, 26.04.2012. (pristupljeno 2.4.2012.).

10. *C-502/10: Reference for a preliminary ruling from the Raad van State (Netherlands) lodged on 20 October 2010 — Staatssecretaris van Justitie v M. Singh*, Official Journal C 346 , 18/12/2010 P. 0035 – 003, Opinion of Advocate General, Bot, 15.5.2012, par. 25-27, dostupno na http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010P0502C(01):EN:HTML. (pristupljeno 2.4.2012.).

11. C-55/00 *Gottardo,* , dostupno na http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47013&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=927902 (pristupljeno 2.4.2012.).

12. C-571/10 *Kamberaj* dostupno na http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-571/10 (pristupljeno 2.4.2012.).

POPIS SUDSKIH PREDMETA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

1. *Bankovic and Others v. Belgium and Others*, presuda donesena 12.12. 2001., br. 52207/99, ESLJP, dostupno na http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":["bankovic"],"documentcollectionid":["JUDGMENTS","COMMUNICATEDCASES","CLIN","ADVISORYOPINIONS","REPORTS","RESOLUTIONS"],"itemid":["001-22099"]} (pristupljeno 12. 4. 2012.).

2. *Bonger v Netherlands, br. 10154/04,* presuda donesena 15. 09. 2005., dostupno na http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111347#{"fulltext":["bonger"],"itemid":["001-70440"]} (pristupljeno 12. 7. 2012).

3. *Berehab v. Netherlands*, dostupno na http://hudoc.EKZLJP.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57438 i http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8191) (pristupljeno 12. 7. 2012).

4. *Čonka V. Belgium,* 5. 2. 2002. ECTHR appl.no 00051564/99., dostupno na http://hudoc.EKZLJP.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60026, (pristupljeno 12. 7. 2012).

5. *Klass and Others v. Germany*, 5029/71, 6. rujna 1978. godine., dostupno na http://hudocechr..coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57510 (pristupljeno 17. 4. 2012.).

6. *Rantsev v. Cyprus and Russia,* 25965/04, 7. 1. 2010. dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/car_serbia/ECtHR%20Judgements/English/RANTSEV%20v%20CYPRUS%20%20RUSSIA%20-%20ECHR%20Judgment%20_English_.pdf

7. *Rodrigues Da Silva and Hoogkamer v The Netherlands*, br. 50435/99 od 31. siječnja 2006, dostupan na: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111347#{"fulltext":["50435/99"],"itemid":["001-72205"]} (pristupljeno 2.7. 2012.).

8. *Saadi* v. UK, Application 13229/03, dostupan na: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-84709#{"itemid":["001-84709"]}(pristupljeno 2.7. 2012.).

9. *Seguin v. France* No. 42400/98, 7.3. 2000. dostupan na: http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/Hof.nsf/1d4d0dd240bfee7ec12568490035df05/3b218d4e5f35c69341256b9f00446000?OpenDocument (pristupljeno 2.7. 2012.).

10. *Sen v The Netherlands*, br. 31465/96, 21. prosinca 2001., dostupan na: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111347#{"fulltext":["31465/96"],"itemid":["001-92274"]} (pristupljeno 2.7. 2012.).

11. *Siliadin v. France,* 26/10/2005. *Application no. 73316/01,* dostupan na: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action;jsessionid=cyqRQXZbj2lmTTjLQJnLhJQszKv92Xx4zx8Sqf5FZHWnsm8yN4jK!134714294?nodeId=0236dd77-487c-4cdc-9041-b9f8d21d9827&fileName=Siliadin_v_France_en.pdf (pristupljeno 2.7. 2012.).

12. *Silver and Others v. The United Kingdom*, 5947/72 , 6205/73, 7052/75 , 7061/75 , 7107/75 , 7113/75 , 7136/75, 25. ožujka 1983. godine, dostupno na http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57577 (pristupljeno 17.4.2012.).

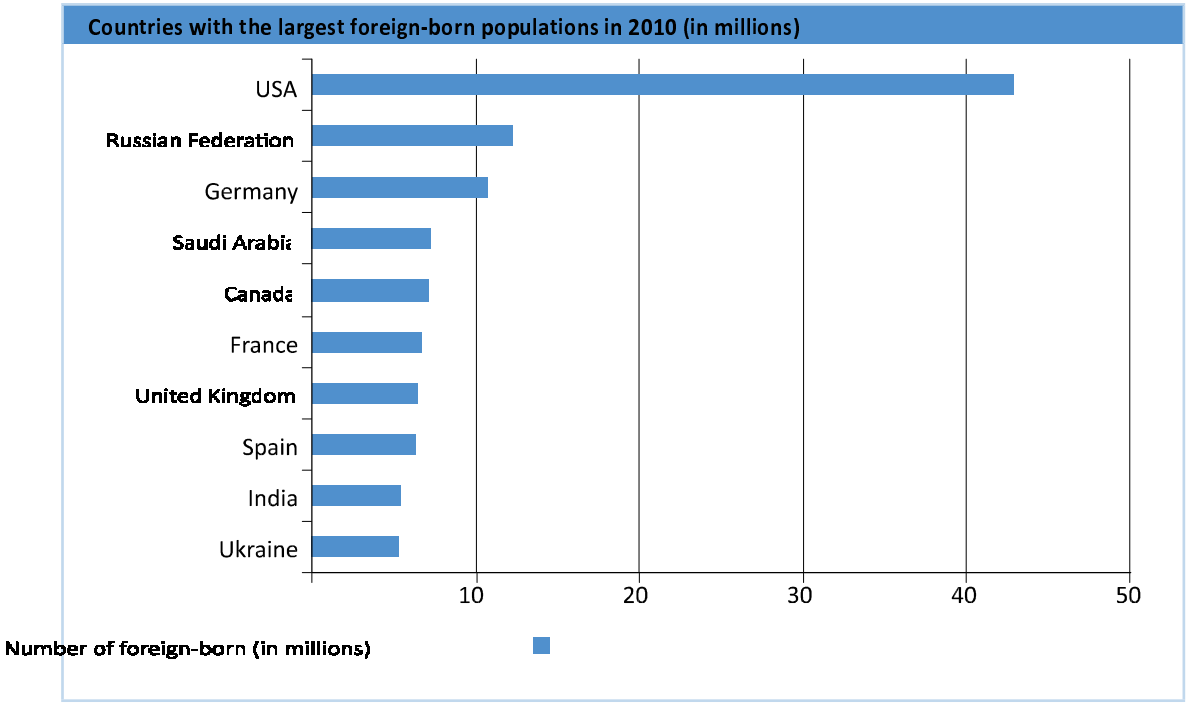
13. *Tuquabo-Tekle A.O. v The Netherlands*, br. 60665/00 od 1. prosinca 2005., dostupan na: *http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111347#{"fulltext":["60665/00"],"itemid":["001-71439"]}* (pristupljeno 2.7. 2012.).

14. *Van Droogenbroeck v. Belgium*, *Commission's report of 9 July 1980*, Series B no. 44, p. 30, §§ 78-80 i *Van Droogenbroeck v. Belgium*, no. 7906/77, *Commission decision of 5 July 1979*, DR 17, p. 59. dostupno na: http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57471#{"itemid":["001-57471"]}(pristupljeno 2.7. 2012.).

PRILOZI

STATISTIČKI PODACI UZ TREĆE POGLAVLJE - RADNE MIGRACIJE RADNIKA U REGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU

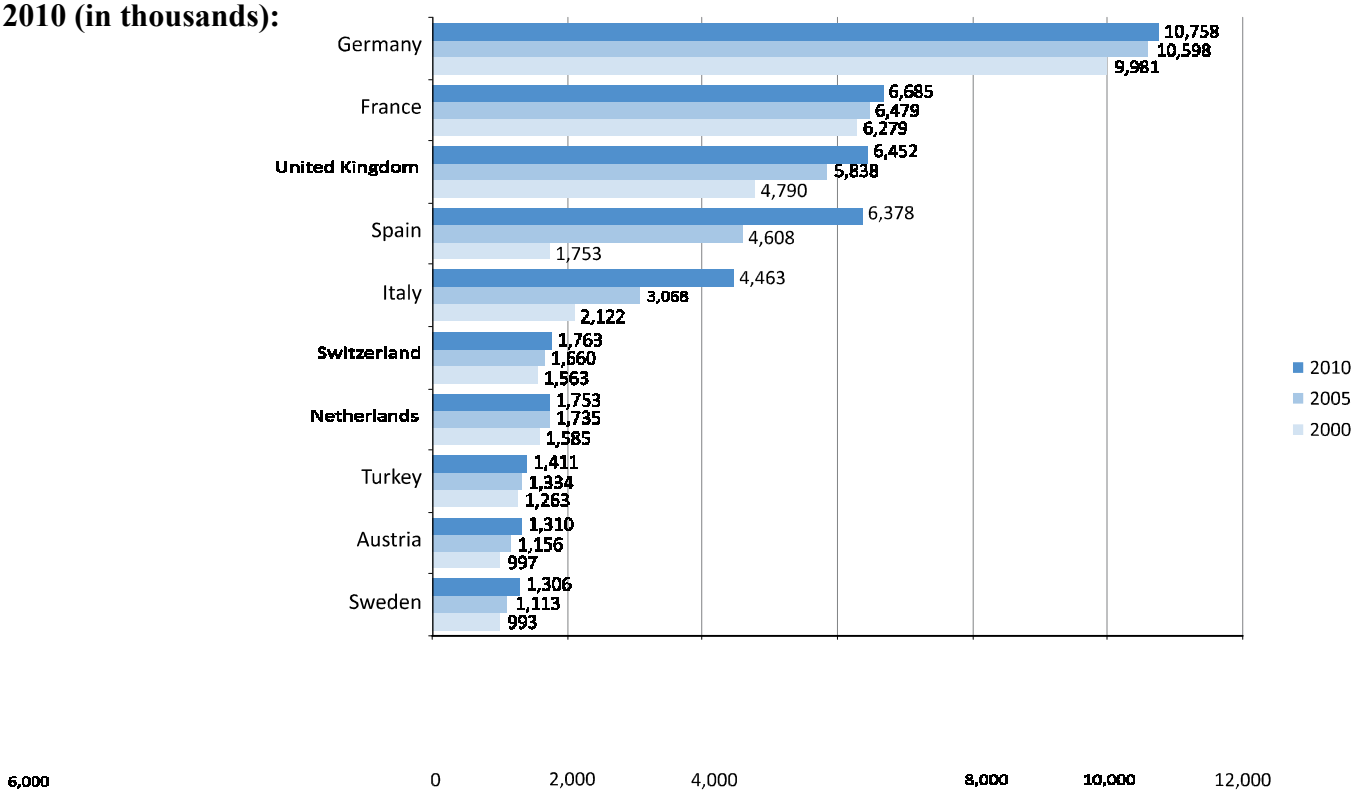
Prilog 2.1. Države s najvećim udjelom populacije rođene u inozemstvu u 2010



Source: UN DESA, 2009.

Prilog 2. 2. Broj migranata u zapadnoj i centralnoj Europi, vodećih deset destinacija u 2000, 2005. I 2010. godini

Stock of migrants in Western and Central Europe, top ten destination countries in 2000, 2005 and 2010 (in thousands):



Source: UN DESA, 2009, World Migration Report 2011

Prilog 2.3. Populacija stranih državljana, 2010.

Population of foreign citizens, 2010

	Total population, 000s	Total foreign citizens		Citizens of another EU27 Member State		Citizens of countries outside the EU27	
		000s	% of total population	000s	% of total population	000s	% of total population
EU27*	**501 098.0**	**32 493.2**	**6.5**	**12 336.0**	**2.5**	**20 157.2**	**4.0**
Belgium**	10 839.9	1 052.8	9.7	715.1	6.6	337.7	3.1
Bulgaria	7 563.7	:	:	:	:	:	:
Czech Republic	10 506.8	424.4	4.0	137.0	1.3	287.4	2.7
Denmark	5 534.7	329.8	6.0	115.5	2.1	214.3	3.9
Germany	81 802.3	7 130.9	8.7	2 546.3	3.1	4 584.7	5.6
Estonia[4]	1 340.1	212.7	15.9	11.0	0.8	201.7	15.1
Ireland	4 467.9	384.4	8.6	309.4	6.9	75.0	1.7
Greece	11 305.1	954.8	8.4	163.1	1.4	791.7	7.0
Spain	45 989.0	5 663.5	12.3	2 327.8	5.1	3 335.7	7.3
France	64 716.3	3 769.0	5.8	1 317.6	2.0	2 451.4	3.8
Italy	60 340.3	4 235.1	7.0	1 241.3	2.1	2 993.7	5.0
Cyprus	803.1	127.3	15.9	83.5	10.4	43.8	5.5
Latvia[4]	2 248.4	392.2	17.4	9.7	0.4	382.4	17.0
Lithuania	3 329.0	37.0	1.1	2.4	0.1	34.6	1.0
Luxembourg	502.1	215.7	43.0	186.2	37.1	29.5	5.9
Hungary	10 014.3	200.0	2.0	118.9	1.2	81.1	0.8
Malta	413.0	16.7	4.0	5.4	1.3	11.3	2.7
Netherlands	16 575.0	652.2	3.9	310.9	1.9	341.3	2.1
Austria	8 367.7	876.4	10.5	328.3	3.9	548.0	6.5
Poland	38 167.3	45.5	0.1	14.8	0.0	30.7	0.1
Portugal	10 637.7	457.3	4.3	94.2	0.9	363.1	3.4
Romania	21 462.2	:	:	:	:	:	:
Slovenia	2 047.0	82.2	4.0	4.6	0.2	77.6	3.8
Slovakia	5 424.9	62.9	1.2	38.7	0.7	24.2	0.4
Finland	5 351.4	154.6	2.9	56.1	1.0	98.5	1.8
Sweden	9 340.7	590.5	6.3	265.8	2.8	324.7	3.5
United Kingdom**	62 008.0	4 367.6	7.0	1 922.5	3.1	2 445.1	3.9
Iceland	317.6	21.7	6.8	17.2	5.4	4.5	1.4
Liechtenstein	35.9	:	:	:	:	:	:
Norway	4 854.5	331.6	6.8	185.6	3.8	146.0	3.0
Switzerland	7 785.8	1 714.0	22.0	1 073.7	13.8	640.3	8.2

: Data not available
* Eurostat estimate
** Provisional

Source: Foreigners in EU statistics.

Foreign-born population, 2010

	Total population, 000s	Total foreign-born		Born in another EU27 Member State		Born in a country outside the EU27	
		000s	% of total population	000s	% of total population	000s	% of total population
EU27*	**501 098.0**	**47 347.8**	**9.4**	**15 979.9**	**3.2**	**31 367.9**	**6.3**
Belgium**	10 839.9	:	:	:	:	:	:
Bulgaria	7 563.7	:	:	:	:	:	:
Czech Republic	10 506.8	398.5	3.8	126.4	1.2	272.1	2.6
Denmark	5 534.7	500.8	9.0	152.2	2.8	348.6	6.3
Germany	81 802.3	9 812.3	12.0	3 396.6	4.2	6 415.7	7.8
Estonia[4]	1 340.1	217.9	16.3	16.6	1.2	201.3	15.0
Ireland	4 467.9	565.6	12.7	437.2	9.8	128.4	2.9
Greece	11 305.1	1 256.0	11.1	315.7	2.8	940.3	8.3
Spain	45 989.0	6 422.8	14.0	2 328.6	5.1	4 094.2	8.9
France	64 716.3	7 196.5	11.1	2 118.1	3.3	5 078.4	7.8
Italy	60 340.3	4 798.7	8.0	1 592.8	2.6	3 205.9	5.3
Cyprus	803.1	150.7	18.8	42.2	5.3	108.5	13.5
Latvia[4]	2 248.4	343.3	15.3	36.9	1.6	306.4	13.6
Lithuania	3 329.0	215.3	6.5	31.6	0.9	183.7	5.5
Luxembourg	502.1	163.1	32.5	135.0	26.9	28.1	5.6
Hungary	10 014.3	436.6	4.4	292.3	2.9	144.3	1.4
Malta	413.0	26.6	6.4	10.8	2.6	15.7	3.8
Netherlands	16 575.0	1 832.5	11.1	428.1	2.6	1 404.4	8.5
Austria	8 367.7	1 276.0	15.2	512.0	6.1	764.0	9.1
Poland	38 167.3	456.4	1.2	171.1	0.4	285.3	0.7
Portugal	10 637.7	793.1	7.5	191.0	1.8	602.0	5.7
Romania	21 462.2	:	:	:	:	:	:
Slovenia	2 047.0	253.8	12.4	28.3	1.4	225.5	11.0
Slovakia	5 424.9	:	:	:	:	:	:
Finland	5 351.4	228.5	4.3	81.1	1.5	147.3	2.8
Sweden	9 340.7	1 337.2	14.3	477.5	5.1	859.7	9.2
United Kingdom**	62 008.0	7 012.4	11.3	2 245.0	3.6	4 767.4	7.7
Iceland	317.6	35.1	11.0	23.3	7.3	11.8	3.7
Liechtenstein	35.9	:	:	:	:	:	:
Norway	4 854.5	524.6	10.8	210.7	4.3	313.9	6.5
Switzerland	7 785.8	:	:	:	:	:	:

: Data not available
* Eurostat estimate
** Provisional

Prilog 2.4. Očekivana životna dob u EU-27 po godinama i spolu, 2002-2008.

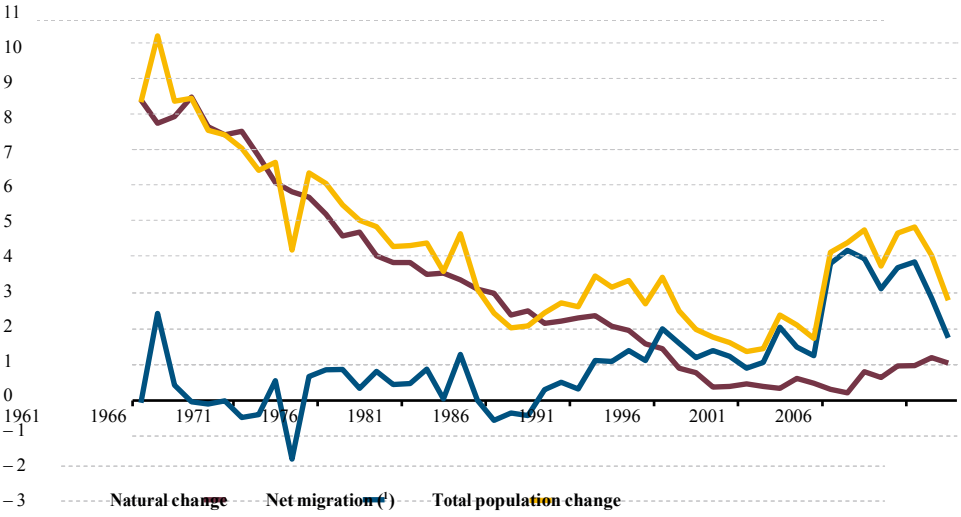
Life expectancy in EU-27 by age and sex, 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Men							
At birth	74.5	74.6	75.2	75.4	75.8	76.1	76.4
Age 65	15.9	15.9	16.4	16.4	16.8	17.0	17.2
Women							
At birth	80.9	80.8	81.5	81.5	82.0	82.2	82.4
Age 65	19.5	19.4	20.0	20.0	20.4	20.5	20.7

Source: Eurostat (online data code: demo_mlexpec

Prilog 2.5 Demografske promjene po komponentama, EU – 27, 1990 -2009, (na 1000 stanovnika)

Population change by component, EU-27, 1990–2009, (per 1 000 population)



(1) Including statistical adjustment.
Source: Eurostat (online data code: demo_gind)

Prilog 2.6. Vodećih deset državljanstava u državama članicama EU-27, 2008.

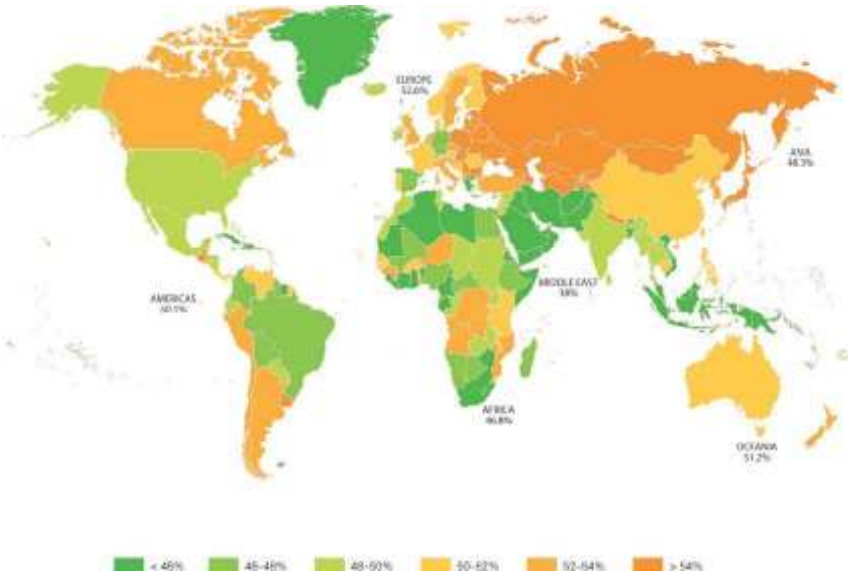
Top 10 citizenships of immigrants to EU-27 Member States, 2008

EU citizens (including nationals)		EU citizens (excluding nationals)		Non-EU citizens	
Country of citizenship	(1 000)	Country of citizenship	(1 000)	Country of citizenship	(1 000)
Romania	: ([1])	**Romania**	384	**Morocco**	157
Poland	302	**Poland**	266	**China**	97
Germany	196	**Bulgaria**	91	**India**	93
United Kingdom	146	**Germany**	88	**Albania**	81
France	126	**Italy**	67	**Ukraine**	80
Italy	105	**France**	62	**Brazil**	62
Bulgaria	92	**United Kingdom**	61	**United States**	61
Netherlands	81	**Hungary**	44	**Turkey**	51
Spain	61	**Netherlands**	40	**Russian Federation**	50
Belgium	48	**Portugal**	38	**Colombia**	49

([1]) At least 384 000.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm1ctz) and Eurostat estimates

STATISTIČKI PODACI UZ ČETVRTO POGLAVLJE - MIGRACIJE ŽENA

Prilog 3.1. Zastupljenost migrantica u svjetskim migracijama, 2009. godina



Note: Regions in this map relate to IOM regions as defined in the regional overviews.
Source: UN DESA, Population Division (2009), *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision.*

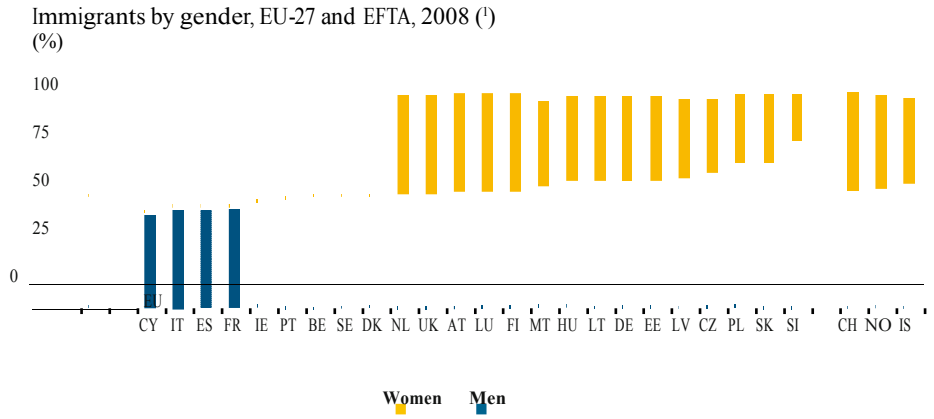
Prilog 3.2. Udio žena migrantica u ukupnom broju međunarodnih migranata, prema glavnim područjima, 1960 -2000

Table 1. Percentage of female migrants among the total number of international migrants, by major area, 1960-2000

Major area	1960	1970	1980	1990	2000
World	46.6	47.2	47.4	47.9	48.8
More developed regions	47.9	48.2	49.4	50.8	50.9
Less developed regions	45.7	46.3	45.5	44.7	45.7
Europe	48.5	48.0	48.5	51.7	52.4
Northern America	49.8	51.1	52.6	51.0	51.0
Oceania	44.4	46.5	47.9	49.1	50.5
Northern Africa	49.5	47.7	45.8	44.9	42.8
Sub-Saharan Africa	40.6	42.1	43.8	46.0	47.2
Southern Asia	46.3	46.9	45.9	44.4	44.4
Eastern and South-eastern Asia	46.1	47.6	47.0	48.5	50.1
Western Asia	45.2	46.6	47.2	47.9	48.3
Caribbean	45.3	46.1	46.5	47.7	48.9
Latin America	44.7	46.9	48.4	50.2	50.5

Izvor: United Nations. 2002. *International Migration Report: 2002*, u Zlotnik, Hania, The Global Dimensions of Female Migration.

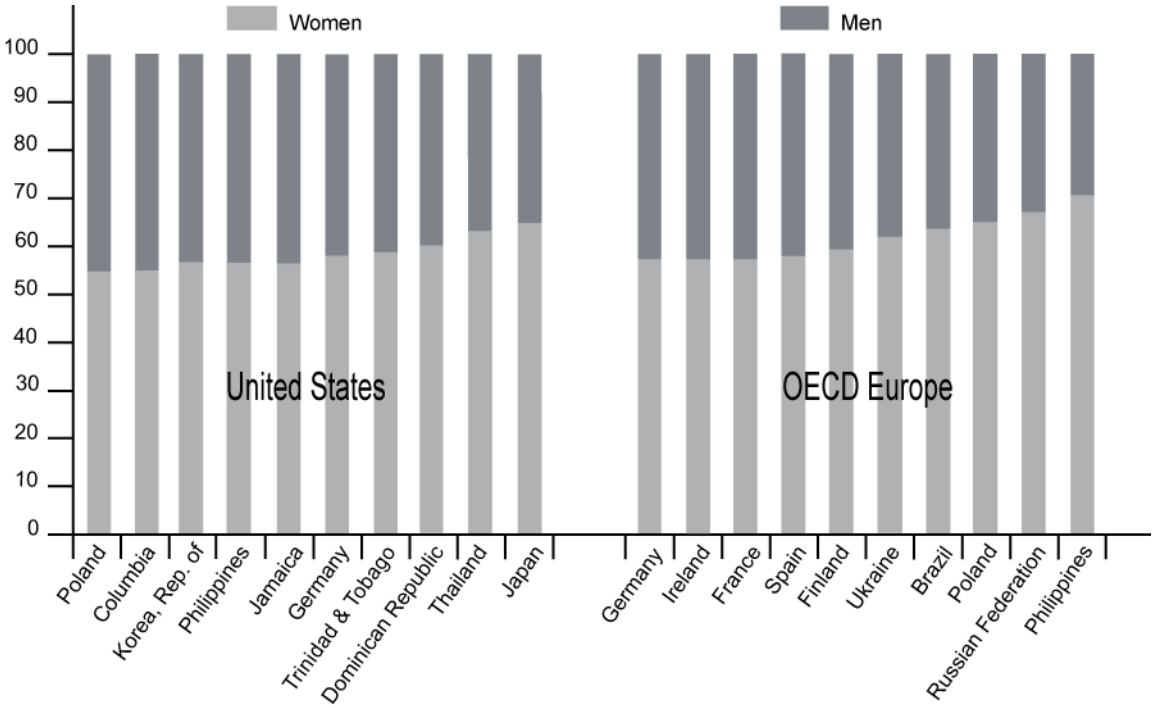
Prilog 3.3. Broj migranata prema spolu, EU-27, 2008. godina



([1]) Immigration data for EL and RO are limited to non-nationals only and are therefore not included; immigration data for BG highly underestimate non-nationals and are therefore not included *Source:* Eurostat (online data code: migr_imm1ctz), u Migrants in Europe

Prilog 3.4. Presjek rodne zastupljenosti migranata u OECD državama i SAD prema državi rođenja

Gender breakdown of immigrants in OECD Europe and the United States by country of birth. Selected countries of birth: 2004 or latest year available, percentages



Source: OECD (2006), International Migration Outlook, OECD, Paris

Prilog 3.5. Vodećih deset sektora zapošljavanja državljana i stranaca u dobi od 25 -54 godine, EU-27

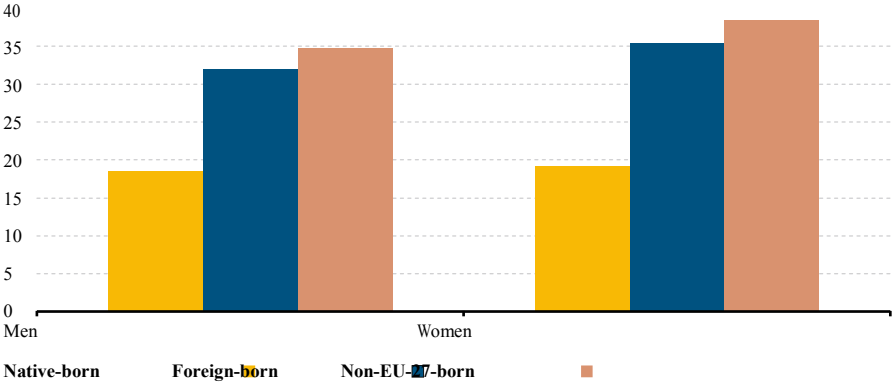
Top 10 principal sectors of employment of native-born and foreign-born persons aged 25–54 by gender, EU-27 (% of total corresponding population)

	Native-born	Foreign-born
Men		
Manufacturing	22	22
Construction	13	19
Wholesale and retail trade, repair of motor vehicles and motorcycles	13	12
Accommodation and food service activities	2	8
Transportation and storage	8	8
Administrative and support service activities	3	5
Human health and social work activities	4	4
Professional, scientific and technical activities	5	4
Information and communication	4	3
Public administration and defence; compulsory social security	8	3
Women		
Human health and social work activities	17	16
Wholesale and retail trade, repair of motor vehicles and motorcycles	15	13
Manufacturing	12	11
Accommodation and food service activities	4	10
Activities of households as employers	1	10
Administrative and support service activities	4	8
Education	12	7
Professional, scientific and technical activities	5	4
Other service activities	3	4
Public administration and defence; compulsory social security	8	4

(1) Sorted by results of foreign-born persons.
Source: Eurostat, LFS 2008

Prilog 3.6. Prekvalificiranost osoba u dobi 25 -54 prema grupama države rođenja i spola, 2008.

Overqualification rate of persons aged 25–54 by groups of country of birth and gender, 2008



Source: Eurostat, LFS 2008 in Eurostat, Migrants in Europe.

Prilog 3.7. Prekvalificiranost osoba u dobi 25 -54 godine prema grupama države rođenja i spola, 2008.

Overqualification rate of persons aged 25–54 by groups of country of birth and gender, 2008 (%)

	Native-born			Foreign-born			Of which EU-27-born			Non-EU-27-born			of which from countries with high HDI			of which from countries with low and medium HDI		
	Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women	Total	Men	Women
EU-27	19	19	19	34	32	35	29	27	30	36	35	38	34	32	35	38	36	41
BE	22	20	25	29	26	32	21	15	28	38	37	39	44	39	49	35	37	33
BG	21	23	19	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
CZ	7	7	7	20	14	28	:	:	:	34	25	45	15	:	36	49	46	51
DK	14	17	12	24	23	25	:	:	:	26	25	27	:	:	:	30	:	:
DE	20	22	17	31	30	33	24	23	26	38	36	40	38	37	39	38	35	43
EE	22	23	21	47	53	43	:	:	:	47	54	42	45	54	40	:	:	:
IE	29	28	29	41	43	38	43	44	43	36	42	29	29	:	:	40	49	:
EL	18	19	17	62	59	64	33	:	:	74	71	:	70	:	:	:	:	:
ES	31	33	29	58	57	59	52	51	53	62	62	62	51	51	50	74	73	76
FR	19	16	22	27	25	28	22	18	25	28	26	30	19	:	19	30	27	33
IT	13	11	15	50	52	49	38	40	37	56	57	56	38	39	37	73	69	76
CY	27	23	31	53	41	61	39	:	48	65	56	69	:	:	:	72	:	:
LV	16	20	14	19	20	18	:	:	:	18	21	16	19	23	:	:	:	:
LT	19	24	16	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
LU	:	:	:	5	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
HU	11	10	11	14	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
MT	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	12	10	13	22	20	23	15	:	18	25	24	26	21	20	21	28	26	30
AT	21	26	15	28	27	30	19	:	24	40	42	38	33	:	:	55	:	:
PL	15	15	15	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
PT	14	12	15	25	24	27	:	:	:	29	25	32	40	:	45	25	23	26
RO	9	9	9	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SI	7	6	8	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SK	10	11	8	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
FI	18	13	22	30	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SE	11	11	11	31	33	30	21	21	20	37	39	35	30	31	29	42	43	42
UK	20	17	23	24	22	27	25	20	29	24	23	27	17	11	23	27	26	28
IS	7	7	7	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
NO	11	11	11	26	28	24	16	:	:	36	36	35	:	:	:	43	:	:
CH	21	22	18	19	17	20	13	12	16	28	28	28	26	28	24	30	27	34

Source: Eurostat, LFS 2008 in Eurostat, Migrants in Europe.

Prilog 3.8. Udio žena (15-64) u poslovima za koje su prekvalificirane, prema mjestu rođenja, izabrane OECD države, 2003 -2004

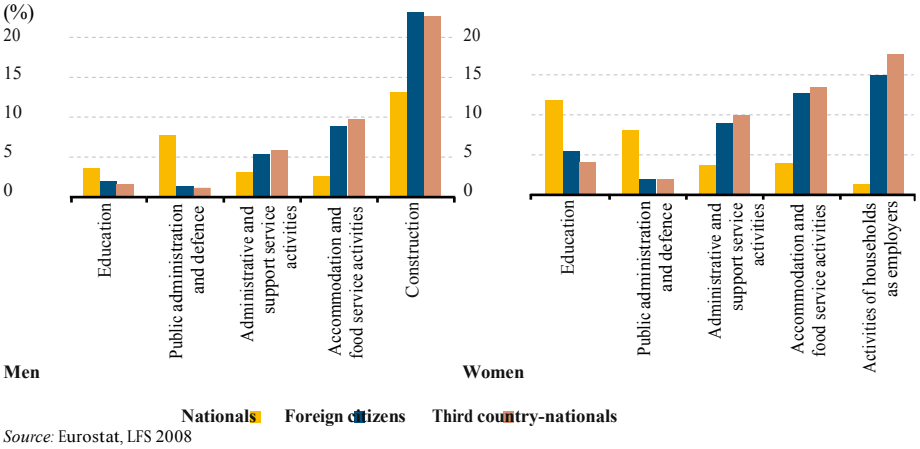
Percentage of women (15-64) in jobs for which they are overqualified, by place of birth, selected OECD countries, 2003-2004

	Native born	Foreign-born	Foreign born from Non-OECD countries
Austria	9.3	24.8	32.8
Belgium	17.7	24.6	27.2
Czech Republic	6.6	12.8	22.0
Denmark	10.5	19.7	31.0
Finland	18.8	26.2	38.0
France	14.2	18.8	19.8
Germany	9.9	23.6	32.3
Greece	9.0	53.4	62.0
Hungary	7.3	10.5	8.9
Ireland	15.6	23.9	38.2
Italy	7.1	27.4	34.0
Luxembourg	3.2	14.1	31.0
Norway	10.6	25.1	35.9
Portugal	8.9	16.2	18.7
Spain	24.4	47.6	56.7
Sweden	7.2	15.3	23.2
Switzerland	7.6	13.8	19.8
United Kingdom	14.9	17.0	18.7

Source: OECD, table included in J-C Dumont and T. Liebig, "Labour market integration of immigrant women: overview and recent trends", paper presented at the OECD and European Commission Seminar on "Migrant Women and the Labour Market: Diversity and Challenges", Brussels, 26-27 September 2005.

Prilog 3.9. Raspodjela zaposlenih osoba u dobi 25 – 54 prema izabranim sektorima zaposlenja, EU-27, 2008

Distribution of employed persons aged 25–54 by selected employment sectors (sectors with highest gap between foreign citizens and nationals), gender and groups of country of citizenship, EU-27, 2008



Source: Eurostat, LFS 2008

Prilog 3.10. Procjenjeni udio žena migrantica na svjetskoj razini u periodu 1990 -2010

World

Year	Estimated number of female migrants at mid-year
1990	76 385 633
1995	81 761 249
2000	88 256 349
2005	96 074 285
2010	104 794 962

Year	Estimated number of male migrants at mid-year
1990	79 132 432
1995	84 207 529
2000	90 242 214
2005	99 171 119
2010	109 148 850

Year	Annual rate of change of the migrant stock (%)
1990-1995	1.3
1995-2000	1.5
2000-2005	1.8
2005-2010	1.8

Year	International migrants as a percentage of the population
1990	2.9
1995	2.9
2000	2.9
2005	3.0
2010	3.1

Year	Female migrants as percentage of all international migrants
1990	49.1
1995	49.3
2000	49.4
2005	49.2
2010	49.0

Izvor: UNDESA, **http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp.**

STATISTIČKI PODACI UZ PETO POGLAVLJE - RADNICI U KUĆANSKIM POSLOVIMA

Prilog 4.1. Udio radnika u kućanskim poslovima u ukupnom broju radnika, prema spolu (izabrane godine)

Table I.1. Domestic workers [5] as a percentage of total employment, by sex (selected years)

	Total			Men			Women			Women's share of
	1995	2000	2006	1995	2000	2006	1995	2000	2006	total domestic employment 2006 (%)
Argentina	7.42	7.93	7.94	0.89	0.82	0.31	18.05	18.51	18.31	92.4
Belize	3.74	3.70 [a]	5.90 [b]	0.98	0.90	2.30	10.14	9.80	12.80	74.2
Bolivia	6.70 [c]	6.06	–	0.80	0.44	–	13.70	13.17	–	–
Brazil	–	7.64 [d]	7.70 [b]	–	0.92	0.90	–	18.73	17.10	93.3
Chile	–	6.10 [d]	–	–	0.90	–	–	15.80	–	–
Costa Rica	5.60	6.17	7.17	1.40	0.92	1.21	15.50	17.56	17.79	91.7
Ecuador	–	6.35	4.16	–	0.81	0.40	–	15.18	9.78	89.6
El Salvador	4.30 [e]	4.32	5.01	0.40	0.49	0.84	10.30	9.88	10.63	90.1
Ethiopia	–	–	5.26	–	–	0.70	–	–	9.78	90.7
France	–	–	2.50 [b]	–	–	0.80	–	–	4.50	–
Israel	1.66	1.56	1.78	0.25	0.34	0.31	3.57	3.03	3.49	94.1
Luxembourg	2.13	2.24	2.67 [b]	–	–	–	–	–	–	–
Mexico	3.35	4.47	4.16	0.44	0.78	0.54	9.46	11.55	10.34	90.9
Panama	5.98	5.66	6.19	1.07	1.21	0.98	16.30	14.48	15.53	87.1
South Africa	–	9.36	8.66	–	3.11	3.05	–	17.56	16.13	79.7
Spain	2.84	2.75	3.85	0.62	0.49	0.59	7.11	6.67	8.63	90.9
Switzerland	1.24	1.47	1.24	0.04	0.43	0.29	2.87	2.81	2.40	83.0
Uruguay	–	9.49	8.69	–	1.61	1.36	–	20.12	18.88	92.5

[a] 1999. [b] 2005. [c] 1996. [d] 2002. [e] 1998. By default, labour force surveys were used to produce these data. Official estimates were used in the case of Switzerland and Luxembourg. Chile relied on a population census, as did Brazil, but only for the year 2000.

Source: ILO Bureau of Statistics, data extracted from www.laborsta.ilo.org, June 2008.

Prilog 4.2. Zapošljavanje prema sektorskim podkategorijama i spolu, 2004 -05 (NIC 1998)

Employment by industry sub-categories and sex, 2004-05 (NIC 1998)

Occupations employed in Division 95: Activities of households as employers of domestic staff	**Both sexes**	**Female**	**Male**
Housemaid/Servant	2,312,200	2,011,300	300,800
Cook	123,400	89,300	34,200
Gardener	19,300	4,200	15,100
Gate-keeper/Chowkidar/Watchman	135,700	7,000	128,600
Governess/Babysitter	87,700	62,800	24,900
Others	1,528,400	780,600	747,800
TOTAL	**4,206,700**	**2,955,200**	**1,251,400**
Total estimated employment	408,246,900	135,834,000	272,412,900
Domestic workers in % of total employment	1.0 %	2.2 %	0.5 %

Source: ILO analysis of the micro-data of the 2004-05 Employment and Unemployment Survey (61st Round), National Sample Survey Organisation (NSSO) of India.

Prilog 4.3. Globalne i regionalne procjene broja radnika u kućanskim poslovima u 2010, prema spolu

Global and regional estimates on the number of domestic workers in 2010, by sex

Panel A. Both sexes

	Domestic workers	Domestic workers in % of total employment	Domestic workers in % of paid employees
Advanced countries (selected)	3,555,000	0.8%	0.9%
Eastern Europe and CIS	595,000	0.3%	0.4%
Asia	21,467,000	1.2%	3.5%
Asia excluding China	12,077,000	1.2%	4.7%
Latin America and Caribbean	19,593,000	7.6%	11.9%
Africa	5,236,000	1.4%	4.9%
Middle East	2,107,000	5.6%	8.0%
Total	**52,553,000**	**1.7%**	**3.6%**

Panel B. Females

	Female domestic workers	Female domestic workers in % of female employment	Female domestic workers in % of female paid employees
Advanced countries (selected)	2,597,000	1.3%	1.4%
Eastern Europe and CIS	396,000	0.4%	0.5%
Asia	17,464,000	2.5%	7.8%
Asia excluding China	9,013,000	2.6%	11.8%
Latin America and Caribbean	18,005,000	17.4%	26.6%
Africa	3,835,000	2.5%	13.6%
Middle East	1,329,000	20.5%	31.8%
Total	**43,628,000**	**3.5%**	**7.5%**

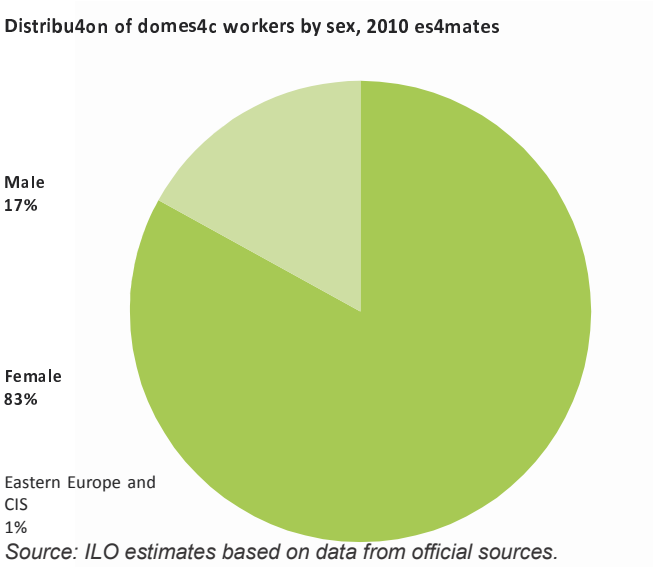
Panel C. Males

	Male domestic workers	Male domestic workers in % of male employment	Male domestic workers in % of male paid employees
Advanced countries (selected)	958,000	0.4%	0.5%
Eastern Europe and CIS	199,000	0.2%	0.2%
Asia	4,003,000	0.4%	1.0%
Asia excluding China	3,064,000	0.5%	1.7%
Latin America and Caribbean	1,588,000	1.0%	1.6%
Africa	1,400,000	0.6%	1.8%
Middle East	778,000	2.5%	3.5%
Total	**8,925,000**	**0.5%**	**1.0%**

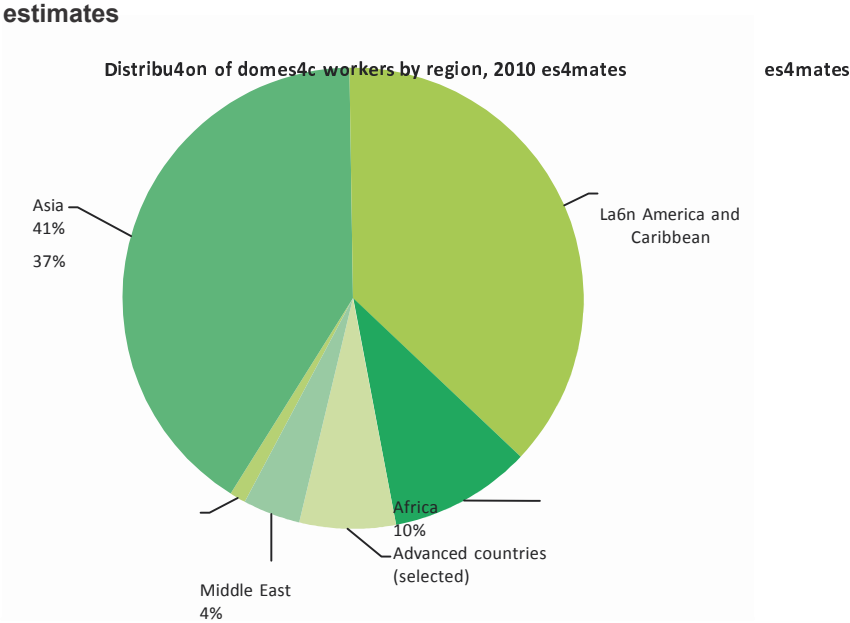
Source: ILO estimates based on data from official sources.

Prilog 4.4. Podjela radnika u kućanskim poslovima prema spolu i regiji, procjene iz 2010. godine

Distribution of domestic workers by sex and region, 2010 estimates



Source: ILO estimates based on data from official sources.



Prilog 4.5. Prosječno radno vrijeme koje rade radnici zaposleni u privatnim kućanstvima

Average weekly hours worked* by workers in private households with employed persons**

	2002	2007
Industrialized countries		
Australia (TE)	18.1	24.0
Finland (EMP)	26.0	27.5
France (EMP)	37.5	36.8
Greece (TE)	38.0	38.7
Ireland (TE)	24.8	30.9
New Zealand (TE)	16.5	21.8
Norway (EMP)	24.3	14.0
Portugal (EMP)	27.3	25.9
Spain (TE)	27.3	25.9
Sweden (EMP)	29.6	31.5
Switzerland (EMP)	17.2	17.6
Americas		
Bolivia (TE)	53.1	47.2
Brazil (EMP)	39.0	36.8
Costa Rica (TE)	38.0	34.6
Panama (TE)	41.4	38.4
Uruguay (EMP)	31.3	29.5
Transition countries		
Latvia (TE)	30.3	33.0
Lithuania (EMP)**	29.9	39.4
Poland (EMP)	26.6	29.7
Asia		
Indonesia (TE)	44.5	50.9
Israel (TE)	31.6	30.8
Macau, China (TE)	55.2	48.7
Philippines (EMP)	55.2	53.3
Thailand (EMP)	49.8	
Turkey (TE)	43.2	
Viet Nam (TE)	49.1	
Africa		
Ethiopia (TE)		38.0
Mauritius (TE)		27.0
Namibia (TE)		62.0
Zambia (TE)	49.1	

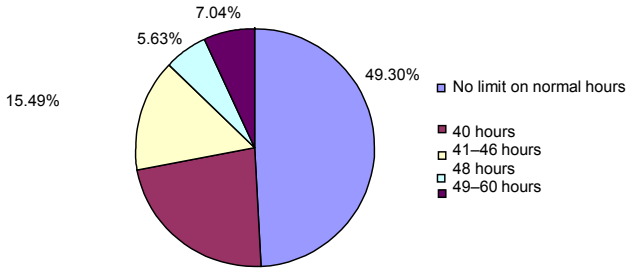
** Data from labour force surveys. All except Lithuania (hours paid) give actual hours worked. TE means total employment coverage; EMP means employees only.*
*** International Standard for Industry Classification Rev. 3. The sub- sector "Private households with employed persons" fits the definition of domestic work adopted by the International Labour Conference*

2010 for the draft Convention on domestic workers.
Source: LABORSTA, the ILO's database on labour statistics.

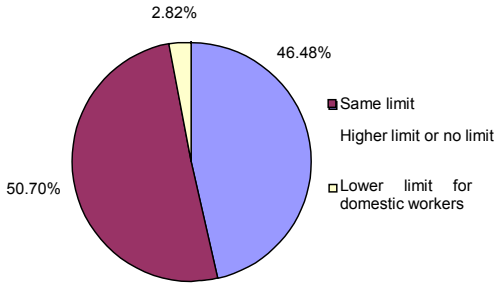
Prilog 4.6. Najdulje zakonito radno vrijeme u državama u kojima je provedeno istraživanje

Maximum legal hours of work per week in the countries surveyed (percentages) Source.: ILO, Decent Work for Domestic Workers

Domestic workers



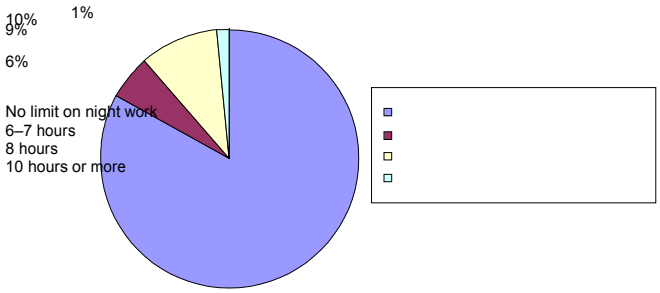
General and domestic workers compared



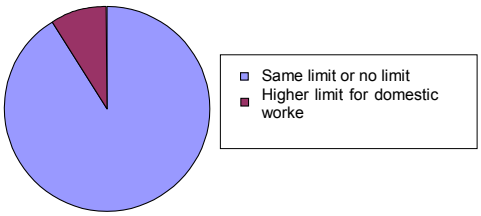
Prilog 4.7. Najdulje trajanja noćnog rada u državama u kojima je provedeno istraživanje

Maximum legal hours of night work per 24 hours in the countries surveyed (percentages)

Domestic workers



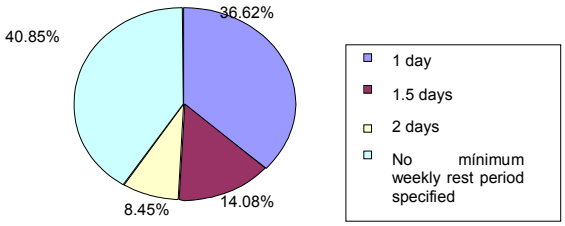
General and domestic workers compared



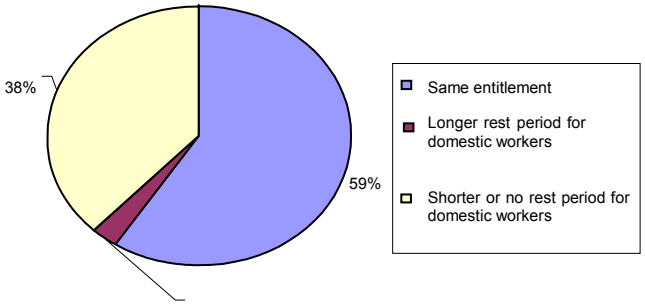
Prilog 4.8. Najkraći periodi odmora u državama u kojima je provedeno istraživanje

Minimum weekly rest periods in the countries surveyed (percentages)

Domestic workers

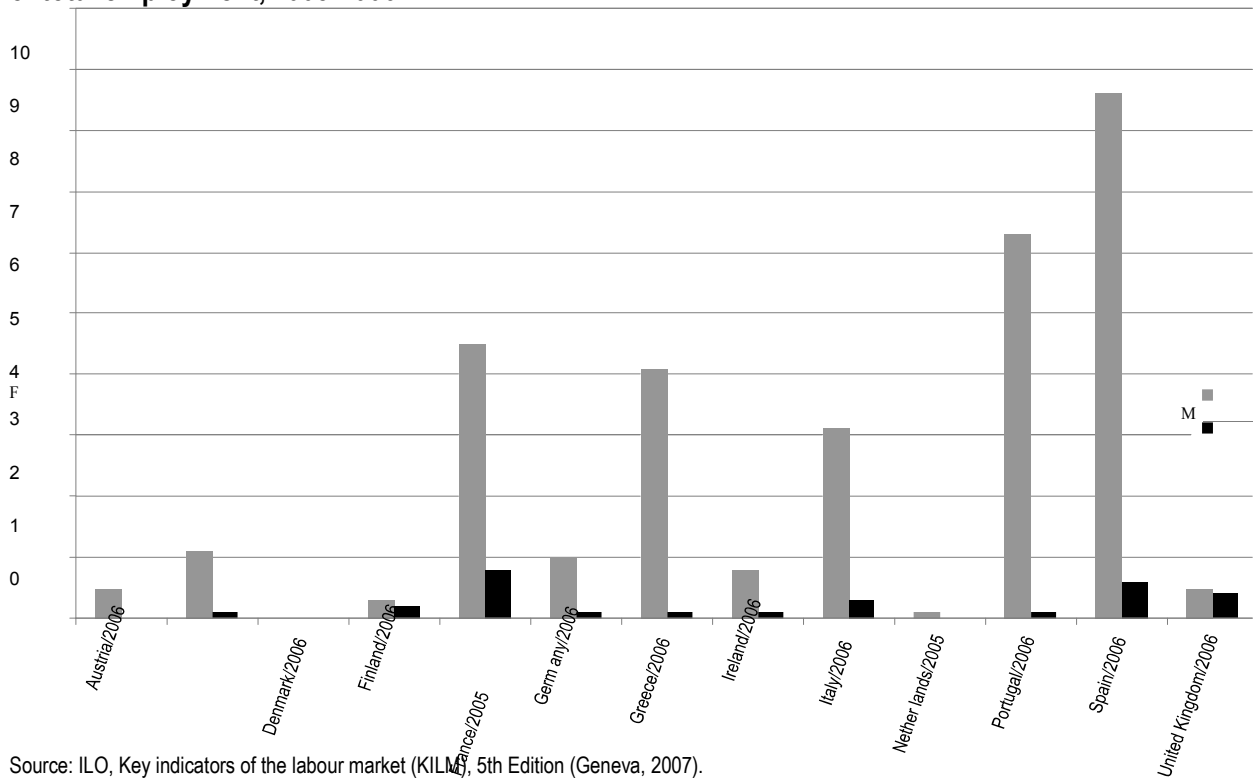


General and domestic workers compared



Prilog 4.9. Zapošljavanje prema sektorima u privatnim kućanstvima

Employment by sector level (ISIC-Rev 3, 1990): P – private household with employed persons, % of total employment, 2005-2006



Source: ILO, Key indicators of the labour market (KILM), 5th Edition (Geneva, 2007).

Prilog 4.10. Zapošljavanje žena prema državljanstvu u sektoru kućanskih poslova(%)

Table 3. Employment of women by nationality in the domestic services sector (%)

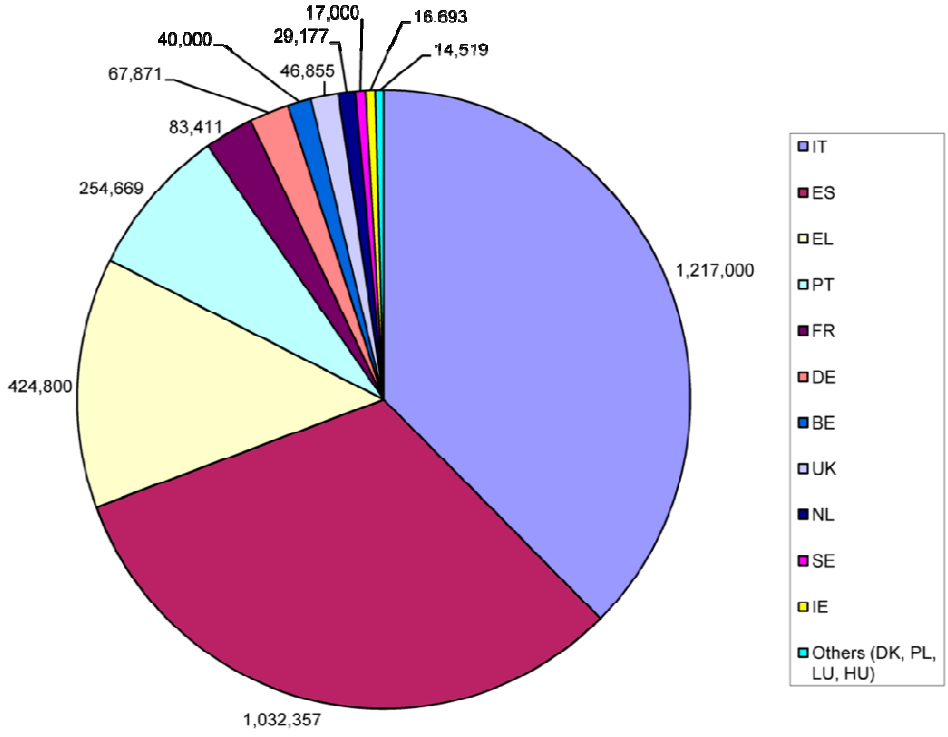
Country	1994		2004	
	Foreigners	Nationals	Foreigners	Nationals
Spain	27.1	6.9	36.0	4.6
France	14.7	3.5	21.1	3.8
Greece	35.0	1.5	42.4	1.3
Italy	10.3	2.3	27.9	1.6
United Kingdom	3.7	1.1	3.1	0.6

Source: European Community labour Force Survey. Table quoted in L. Oso Casas and J-P Garson, "*The Feminisation of International Migration*" , paper presented at the OECD and European Commission Seminar "Migrant women and the Labour Market: Diversity and Challenges", Brussels, 26- 27 September 2005

STATISTIČKI PODACI UZ ŠESTO POGLAVLJE - RADNE MIGRACIJE MIGRANATA U NEREGULIRANOM BORAVIŠNOM STATUSU

Prilog 5.1. Dodjele regulaziranog boravišnog statusa, EU 27, 1996-2007

Grants of regularised status through programmes, EU (27), 1996–2007



Note: missing data for EL (1997, 2001) and L¯ resulting in an undercount of at least 500,000

[100] The real figure is higher, owing to missing data from Greece (1997, 2001) and the countries listed in Fn.99

Prilog 5.2. Regularizacijski programi u EU 27

Regularisation programmes in the EU (27), 1996-2008, Regine Report on Regularisation, 2009.

Year/Period	Country	Number of applicants	Country total	Regularisations granted	Country Total	% regularised
1998 2002 2006	IT IT IT	250,747 702,156 500,000	***1,452,903***	217,000 650,000 350,000	**1,217,000**	**86.5%** **92.6%** **70.0%**
1996 2000 2001 2005	ES ES ES ES	25,128 247,598 351,269 691,674	***1,315,669***	21,382 199,926 232,674 578,375	**1,032,357**	**85.1%** **80.7%** **66.2%** **83.6%**
1997 1998-2000 2001 2005 2005 2007	EL EL EL EL EL EL	371,641 228,200 350,000 90,000 96,400 20,000	***1,156,241***	219,000 90,000 95,800 20,000	**424,800**	**96.0%** **99.4%**
1997 2006	FR FR	143,948 33,535	***177,483***	76,459 6,952	**83,411**	**53.1%** **20.7%**
1996 2001 2003 2004	PT PT PT PT	35,082 185,000 19,408 40,000	***279,490***	31,000 185,000 19,408 19,261	**254,669**	**88.4%**
1999 2006	DE DE	18,258 71,857	***90,115***	18,258 49,613	**67,871**	**69.0%**
1999-2000	BE	55,000	***55,000***	40,000	**40,000**	**70.0%**
1999 2000 2004 2005 2006	UK UK UK UK UK	12,415 11,660 9,235 11,245 5,000	***49,555***	11,140 10,235 9,235 11,245 5,000	***46,855***	**89.7%** **87.8%**
1999 2004 2007	NL NL NL	7,604 2,300 30,000	***39,904***	1,877 2,300 25,000	***29,177***	**24.7%** **83.3%**
2005-2006	SE	31,000	***31,000***	17,000	***17,000***	**83.3%**
2005	IE	17,900	***17,900***	16,693	***16,693***	**98.1%**
2000 1992-2002	DK DK	3,000 4,989	***7,989***	3,000 4,989	***7,989***	
2003 2003 2007-2008	PL PL PL	3,508 282 2,022	***5,812***	2,747 282 177	***3,206***	**78.3%** **8.8%**
2001	LU	2,882	***2,882***	1,839	**1,839**	**63.8%**
2004	HU	1,540	***1,540***	1,194	**1,194**	**77.5%**
1996 1999 2004	LT LT LT	51 385 103	***539***			

2007
2008
2009

TOTAL ***Average***		**4,684,022** ***111,524***		**3,244,061** ***87,677***		***80.4%*** **[weighted mean]**

No programmes: AT, BG, CY, CZ, EE, FI, MT, RO, SI, SK

KEY:

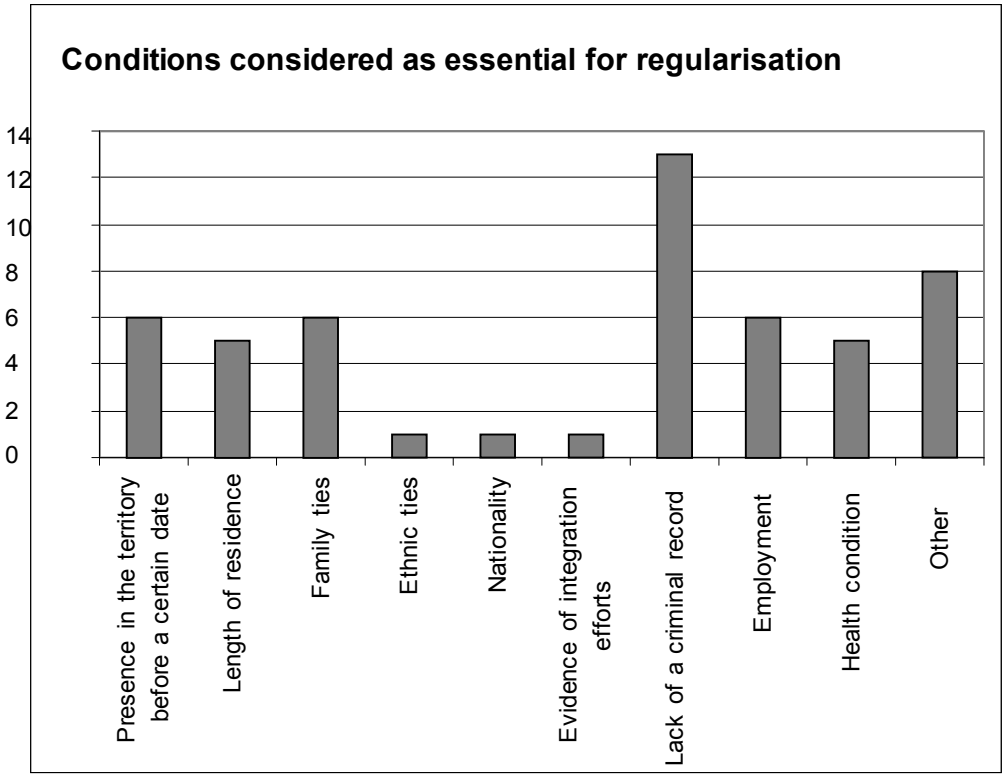
Official	Estimate
Own	Estimate
Incomplete	Process
Missing Data	

Prilog 5.3. Važnost uvjeta izbora u regularizacijskim programima

Importance of selected criteria in regularisation programmes

Specific criteria	Essential	Desired	Not relevant
Presence in the territory	22	0	3
Length of residence	17	3	6
Family ties	3	11	11
Ethnic ties	0	0	25
Nationality	4	1	20
Integration efforts	3	3	20
No criminal record	17	5	3
Employment	8	11	7
Health condition	3	0	22
Other	5	0	20

Prilog 5.4. Ključni uvjeti regularizacije



Prilog 5.5. Usporedna tablica regularizacijskih praksi u EU 27, 1996-2008

Comparative table of regularisation practices in the EU (27), 1996-2008

	Illegal TCN population[1]	Estimated illegal immigrants [000s][2]		total population	mean estimate/ total population [%]	Number of programmes since 1997	Previous programme ?	Regularis-ation mechanism ?	Role of asylum process ?
		low	high	[000s]					
Greece	VH	150	400	11,006	2.5	6	N	Y	Y
Spain	H	150	700	41,551	1.0	5	Y	Y	?
Italy	H	200	1,000	57,321	1.0	3[3]	Y	N	?
Portugal	H	30	200	10,408	1.1	3	Y	Y	?
Belgium	H	90	150	10,356	1.2	1	Y	Y	Y
Netherlands*	M	60	225	16,193	0.9	3	Y	N	Y
Sweden*	M	15	80	9,182	0.5	1	Y	Y	Y
Denmark	L (?)	n.d.	n.d.		n.d.	2	Y	Y	Y
Luxembourg	L-M (?)	n.d.	n.d.		n.d.	1	N	Y	Y
Finland	L	n.d.	n.d.		n.d.	0	N	Y	Y
Hungary	H	150	150	10,142	1.5	1	N	Y	Y
Estonia	M	5	10	1,356	0.6	1	Y	Y	N
Ireland	L	9	20	3,964	0.4	1	N	Y	Y
Poland	L	45	50	38,219	0.1	3	N	Y	Y
Lithuania	?	n.d.	n.d.		n.d.	2	Y	Y	N
Slovak Rep.	L	n.d.	n.d.		n.d.	0	N	Y	Y
UK*	H	430	1,000	59,329	1.2	5	Y	Y	Y
France	M	300	500	59,635	0.7	2	Y	Y	Y
Germany	H	500	1,500	82,537	1.2	4[5]	Y[5]	Y	Y
Austria	M	40	100	8,102	0.9	0	Y[4]	Y	Y
Cyprus*	VH	40	40	715	5.6	0	N	Y	Y
Czech Rep.	H	195	195	10,203	1.9	0	N	N	Y
Bulgaria	L	n.d.	n.d.		n.d.	0	N	N	Y
Latvia	L	n.d.	n.d.		n.d.	0	N	Y	N
Malta*	L	n.d.	n.d.		n.d.	0	N	Y	Y
Romania	L	n.d.	n.d.		n.d.	0	N	Y	Y
Slovenia	L	n.d.	n.d.		n.d.	0	N	N	N

* indicates that this country has failed to return the ICMPD questionnaire

Notes
[1]These should be read as a cautious assessment of the approximate size of the irregular migrant population. Where estimates of irregular migrant stocks are available (cols. 2,3), these have been used as a proportion of total population (col. 5). A ratio of less than 0.5% is considered to be low (L); 0.5—0.9% is medium (M); 1—1.9% is high (H); and >2% is very high (VH). Otherwise, qualitative and other indicators have been utilised for this evaluation.
[2] The data source for cols. 2, 3 and 4 is GHK (2007), except for Sweden, which are taken from Blaschke and the REGINE country reports (see bibliographic references)
[3] Includes the *de facto* regularisation (residence permits for illegal residents) of 2006, which the Italian government does not consider to be a regularisation
[4] Includes an employment based regularisation (via work permits) which effectively amounted to the regularisation of illegal residence
[5]Covers specific regularisation programmes for long-term tolerated persons, which the German government does not consider to constitute regularisation

Prilog 5.6. Primjeri regularizacije u EU državama članicama (prema podacima iz regularizacijskih kampanja)

Examples of regularisations in EU Member States (data from regularisation campaigns)

Greece

Year	Number of applicants	Number regularised
1998—White card Green card	370,000 228,000	370,000 220,000
2001	368,000	228,000

Italy

Year	Number of applicants	Number regularized
1986-1987		118,700
1990		235,000
1995-96	256,000	238,000
1998-99	308,000	193,200
2002	700,000	634,700

France

Year	Number regularised
1981-82	121,100
1997-98	77,800

Spain

Year	Number of applicants	Number regularised
1985-86	44,000	23,000
1991	135,393	109,135
1996	25,000	21,300
2000	247,598	153,463
2001	350,000	221,083
2005	690,679	500,000 (estimated)

Portugal

Year	Number of applicants	Number regularised
1992-93	80,000	38,364
1996	35,000	31,000

2001		170,000

Source: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005. In EC Policy on Legal Migration.

Prilog 5.7. Migranti nereguliranog boravišnog statusa koji su sudjelovali u regularizacijskim programima u južnoeuropskim državama

Unauthorized immigrants who have made use of regularization programmes in Southern European countries

Italy	*Spain*	*Greece*	*Portugal*				
1987–8	118,700	*1985–6*	43,800	*1997–8*	371,000	*1992–3*	39,200
1990	217,700	*1991*	110,100	*2001*	351,000	*1996*	21,800
1996	244,500	1996	21,300			2001	120,200
1998	217,100	*2000*	163,900				
2002	704,000	*2001*	216,400				
Total no. of regularizations	1,502,000		555,500		722,000		181,200
tal population in 2002 (000)	57,382		40,292		10,373		10,371

Source: The data are drawn from different official sources including the OECD SOPEMI report (various editions) the Ministero degli Interni as quoted in Caritas (various editions) and Eurostat on population. The figures have been cross-checked with those reported by other scholars including Cavoundis (2002). Reyneri (2003), Salt (2002) and Venturini (2001), in Bettio, Simmonazzi, Villa. Female care drain.

STATISTIČKI PODACI UZ OSMO POGLAVLJE - RADNE MIGRACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prilog 6.1.

Godišnja kvota radnih dozvola za zapošljavanje stranaca za kalendarsku godinu 2011

Pregled potreba za zapošljavanje stranaca za 2011. godinu i izdanih radnih dozvola po djelatnostima i zanimanjima od 01.01-18.11.2011.

DJELATNOST	**NAZIV ZANIMANJA**	**Ukupno-Odluka**	**Izdano**
Graditeljstvo	Geobušač	4	2
Ukupno		**4**	**2**
Turizam i ugostiteljstvo	Turistički animator	40	0
	Turistički zastupnik	30	0
	Kuhar nacionalne kuhinje	60	8
	Maser posebnih vrsta masaža	50	0
	Instruktor ronjenja	40	0
	Instruktor golfa	7	0
	Kušatelj pića	1	0
Ukupno		**228**	**8**
Kultura	Dramski umjetnik	3	1
	Baletni umjetnik	27	2
	Baletni pedagog	3	0
	Baletni majstor	2	0

DJELATNOST	NAZIV ZANIMANJA	Ukupno-Odluka	Izdano
	Konzervator-restaurator	1	0
	Orkestralni umjetnik	11	0
	Dirigent	1	0
	Operni pjevač	5	0
Ukupno		**53**	**3**
Promet	Pilot aviona	20	0
	Pilot helikoptera	3	0
	Tehničar za održavanje zrakoplova	10	0
	Instruktor kabinskog osoblja	5	0
	Kabinsko osoblje	8	0
	Vozač teretnih vozila u međunarodnom prijevozu	20	2
	Zapovjednik broda unutarnje plovidbe	14	0
	Časnik palube navigator unutarnje plovidbe	12	0
	Upravitelj stroja unutarnje plovidbe	8	0
	Kormilar teglenice	6	0
	Časnik stroja unutarnje plovidbe	4	0
Ukupno		**110**	**2**
Zdravstvo	Doktor medicine sa specijalističkom naobrazbom	10	3

DJELATNOST	NAZIV ZANIMANJA	Ukupno-Odluka	Izdano
	Doktor medicine	10	2
	Magistar farmacije	4	0
	Doktor dentalne medicine sa specijalističkom naobrazbom	1	0
Ukupno		**25**	**5**
Znanost i obrazovanje	Logoped	1	0
	Istraživač na području prirodnih, tehničkih i biotehničkih znanosti, biomedicine i zdravstva, društvenih i humanističkih znanosti	30	0
	Specijalizant – zdravstveni djelatnik	24	3
	Profesor stranog jezika	4	0
	Instruktor stranog jezika – izvorni govornik – prevoditelj	10	0
Ukupno		**69**	**3**
Prerađivačka industrija	Dizajner obuće i kožne galanterije	1	0
	Rukovoditelj stroja za ekstrudiranje pletiva umjetnog ratana	1	0
	Pletač umjetnog ratana	5	0
	Radnik na mašini savijači	3	0
	Podešivač stroja za hladno kovanje vijaka	20	0
	Podešivač stroja za valjanje naboja na vijcima	20	0

DJELATNOST	NAZIV ZANIMANJA	Ukupno-Odluka	Izdano
	Puhač stakla	12	0
Ukupno		**62**	**0**
Ostale djelatnosti	Informatičar – savjetnik	5	0
	Pirotehničar	10	0
Ukupno		15	**0**
SVEUKUPNO		**566**	**23**

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje

Prilog 6.2.

Broj produženih radnih dozvola unutar kvote za zapošljavanje stranaca po djelatnostima za razdoblje od 01.01-18.11.2011. godine

DJELATNOST	**BROJ PRODUŽENIH RADNIH DOZVOLA**
GRAĐEVINARSTVO	1863
BRODOGRADNJA	389
UGOSTITELJSTVO I TURIZAM	140
POLJOPRIVREDA I RIBARSTVO	68
ZDRAVSTVO	21
INDUSTRIJA	14
KULTURA	27
PROMET I VEZE	10
OBRAZOVANJE I ZNANOST	7
TRGOVINA	2
INFORMATIKA	2
SPORT	1
0STALO	1
UKUPNO	**2608**

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje

Prilog 6.3.

IZDANE I PRODUŽENE RADNE DOZVOLE U 2010. GODINI

IZDANE RADNE DOZVOLE ZA RAZDOBLJE OD 01.01-31.12.2010. GODINE				
DJELATNOST	NAZIV ZANIMANJA	Predviđeno radnih dozvola za 2010. godinu	Izdano radnih dozvola u razdoblju od 01.01-31.12.2010.	Iskorištenost izdanih dozvola u ukupnom broju (u %)
Graditeljstvo	Tesar	50	47	94,0
	Zidar	60	60	100,0
	Armirač	45	44	97,8
	Betonirac	100	93	93,0
	Dipl. ing. građevinarstva	37	1	2,7
	Dipl. ing. arhitekture	8	0	0,0
Ukupno		**300**	**245**	**81,7**
Brodogradnja	Brodomonter	34	22	64,7
	Elektro zavarivač	42	38	90,5
	AKZ radnik	55	8	14,5
	Brodocjevar	38	13	34,2
	Brusač	24	24	100,0
	Brodoskelar	10	3	30,0
	Drvodjelac	20	3	15,0
	Brodoizolater	20	4	20,0
Ukupno		**243**	**115**	**47,3**
Turizam i ugostiteljstvo	Turistički animator	25	22	88,0
	Turistički zastupnik	10	6	60,0
	Kuhar nacionalne kuhinje	60	53	88,3
	Maser posebnih vrsta masaža	30	18	60,0
	Instruktori golfa	13	0	0,0
	Sezonsko zapošljavanje – instruktor ronjenja	20	20	100,0
Ukupno		**158**	**119**	**75,3**
Kultura	Dramski umjetnici	3	0	0,0
	Baletni umjetnik	25	8	32,0
	Baletni pedagozi	1	1	100,0
	Restauratori	5	0	0,0
	Orkestralni umjetnici	22	5	22,7
	Operni pjevači	8	1	12,5
Ukupno		**64**	**15**	**23,4**
Promet	Kapetan zrakoplova L410	2	0	0,0
	Kapetan zrakoplova AIRBUS A319/320	5	0	0,0
	Kopilot s ovlaštenjima za tip zrakoplova AIRBUS A3319/320 s JAR ATPL dozvolom	5	0	0,0
	Kapetan zrakoplova DASH8 Q400	5	0	0,0
	Pilot zrakoplova F100	2	0	0,0
	Mehaničar za zrakoplov F100	3	0	0,0
	Instruktor kabinskog osoblja zrakoplova F100	1	0	0,0
	Pilot zrakoplova ATR42	2	0	0,0
	Mehaničar za zrakoplov ATR42	3	0	0,0

Ukupno		**28**	**0**	**0,0**
Zdravstvo	Doktor medicine s specijalističkom naobrazbom	10	8	80,0
	Doktor medicine	7	6	85,7
	Diplomirani inženjer medicinske biokemije	2	0	0,0
	Magistar farmacije	15	6	40,0
Ukupno		**34**	**20**	**58,8**
Znanost i obrazovanje	Profesor astronomije i astrofizike	1	0	0,0
	Dr. sc. za zaštićeno područje mora	1	0	0,0
	Profesor violine	1	0	0,0
	Profesor klavira	1	0	0,0
	Profesor gitare	1	1	100,0
	Profesor solfeggia	1	0	0,0
	Istraživač na području prirodnih, tehničkih i biotehničkih znanosti, biomedicine i zdravstva, društvenih i humanističkih znanosti	12	1	8,3
	Profesor stranog jezika	4	2	50,0
	Obrazovni prevoditelj za gluho-slijepe osobe	1	0	0,0
	Instruktor stranog jezika-izvorni govornik-prevoditelj	15	3	20,0
Ukupno		**38**	**7**	**18,4**
Prerađivačka industrija	Dipl. ing. elektrotehnike	7	0	0,0
	Dipl. ing. strojarstva	7	0	0,0
	Kemijski tehnolog	4	0	0,0
	Puhač stakla	15	3	20,0
Ukupno		**33**	**3**	**9,1**
Poljoprivreda	Pomoćni stočar i pastir	20	17	85,0
	Pomoćni ratar	30	29	96,7
Ukupno		**50**	**46**	**92,0**
SVEUKUPNO		**948**	**570**	**60,1**

UKUPNO IZDANO RADNIH DOZVOLA: 570
OD UKUPNOG BROJA-SEZONSKO ZAPOŠLJAVANJE: 20

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje

Prilog 6.4.

PRODUŽENE RADNE DOZVOLE UNUTAR KVOTE ZA RAZDOBLJE OD 01.01-31.12.2010. GODINE

DJELATNOST	RADNIH DOZVOLA
GRAĐEVINARSTVO	2979
BRODOGRADNJA	735
UGOSTITELJSTVO I TURIZAM	130
POLJOPRIVREDA I RIBARSTVO	62
KULTURA	31
ZDRAVSTVO	24
INDUSTRIJA	24
PROMET I VEZE	12
OBRAZOVANJE I ZNANOST	7
TRGOVINA	6
OSTALO	4
INFORMATIKA	2
STAMBENO-KOMUNALNA	1
UKUPNO	**4017**

PRODUŽENO RADNIH DOZVOLA **IZVAN KVOTE** U RAZDOBLJU 01.01-31.12.2010.: 1130

Izvor: Hrvatski zavod za zapošljavanje

Prilog 6.5.

Negativno riješeni zahtjevi za izdavanje radne dozvole/dozvole za boravak i rad u periodu od 2009.-2012. godine.

Radne dozvole	odbijeno	odbačen	obustava
2009	385	63	1487
2010	474	6	845
2011	359	3	481
2012 (dozvole za boravak i rad)	51	0	136
Poslovne dozvole			
2009	187	3	142
2010	100	0	79
2011	76	1	78

Izvor: MUP RH

Prilog 6.6.

STRANI DRŽAVLJANI S VAŽEĆIM BORAVKOM NA DAN 31.12. 2009. GODINE KOJIMA JE TEMELJ ODOBRENJA BORAVKA ZAPOSLENJE

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STRUČNOJ SPREMI

STRUČNA SPREMA	MUŠKARACA	ŽENA
Doktorat	8	3
Magistratura	21	8
Visoka sprema	1035	321
Viša sprema	129	51
Srednja sprema	5288	534
VKV	33	1
KV	1510	11
PKV	65	2
Niža sprema,NKV	1358	41
Bez spreme	24	3
Nepoznato	301	22

Izvor: MUP RH

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STAROSTI

STAROST	MUŠKARACA	ŽENA
Manje od 20 godina	82	12
20 -25 godina	1156	107
26- 30 godina	1410	167
31- 35 godina	1643	186
36 -40 godina	1453	158
41-45 godina	1410	128
46-60 godina	2332	202
Više od 60 godina	286	37

Izvor: MUP RH

Prilog 6.7.

STRANI DRŽAVLJANI S VAŽEĆIM BORAVKOM NA DAN 31.12.2010. KOJIMA JE TEMELJ ODOBRENJA BORAVKA ZAPOSLENJE

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STRUČNOJ SPREMI

STRUČNA SPREMA	MUŠKARACA	ŽENA
Doktorat	4	4
Magistratura	22	6
Visoka sprema	1035	299
Viša sprema	113	44
Srednja sprema	4077	475
VKV	35	1
KV	1161	11
PKV	54	1
Niža sprema,NKV	1071	31
Bez spreme	23	1
Nepoznato	222	22

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STAROSTI

STAROST	MUŠKARACA	ŽENA
Manje od 20 godina	31	12
20 -25 godina	662	79
26- 30 godina	1022	149
31- 35 godina	1315	156
36 -40 godina	1321	136
41-45 godina	1163	136
46-60 godina	2081	184
Više od 60 godina	312	43

Izvor: MUP RH

Prilog 6.8.

STRANI DRŽAVLJANI S VAŽEĆIM BORAVKOM NA DAN 31.12.2011. KOJIMA JE TEMELJ ODOBRENJA BORAVKA ZAPOSLENJE

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STRUČNOJ SPREMI

STRUČNA SPREMA	MUŠKARACA	ŽENA
Doktorat	8	4
Magistratura	11	6
Visoka sprema	1081	327
Viša sprema	114	48
Srednja sprema	3854	490
VKV	26	-
KV	1045	9
PKV	47	1
Niža sprema, NKV	981	33
Bez spreme	26	2
nepoznato	214	24

Izvor: MUP RH

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STAROSTI

STAROST	MUŠKARACA	ŽENA
Manje od 20 godina	20	6
20-25 godina	459	73
26-30 godina	857	154
31-35 godina	1203	171
36-40 godina	1240	155
41-45 godina	1127	128
46-60 godina	2140	205
Više od 60 godina	361	52

Prilog 6.9.

STRANI DRŽAVLJANI S VAŽEĆIM BORAVKOM NA DAN 30.06.2012. KOJIMA JE TEMELJ ODOBRENJA BORAVKA ZAPOSLENJE

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STRUČNOJ SPREMI

STRUČNA SPREMA	MUŠKARACA	ŽENA
Doktorat	11	6
Magistratura	14	7
Visoka sprema	1101	361
Viša sprema	118	56
Srednja sprema	3556	614
VKV	40	–
KV	921	7
PKV	62	3
Niža sprema,NKV	1110	32
Bez spreme	22	2
Nepoznato	176	28

STATISTIKA STRANIH RADNIKA PO SPOLU I STAROSTI

STAROST	MUŠKARACA	ŽENA
Manje od 20 godina	18	18
20 -25 godina	403	110
26- 30 godina	731	183
31- 35 godina	999	180
36 -40 godina	1118	176
41-45 godina	1037	144
46-60 godina	2209	239
Više od 60 godina	616	66
UKUPNO	7131	1116

Izvor: MUP RH

Prilog 6.10.

PRIVREMENI BORAVAK

SVRHA PRIV. BORAVKA	2009.	2010.	2011.	30.06.2012.
Spajanje obitelji	9215	9376	6996	4542
Rad	10839	7938	5999	3200
Srednjoškolsko obrazovanje i studij	697	613	804	388
Znanstveno istraživanje	15	22	19	10
Humanitarni razlozi	362	783	957	317
Druge svrhe	1346	1039	1019	592

Izvor: MUP RH

Prilog 6.11.

STALNI BORAVAK

Boravak započeo u 2009. godini (preuzeto rješenje o odobrenju stalnog boravka)

ZAPOSLENJE	251
SPAJANJE OBITELJI	216
OSTALO	186
KORIŠTENJE NEKRETNINA	80
BRAK SA DRŽAV. RH	45
VANBRAČNA ZAJEDNICA	15
BRAK SA STRANCEM NA BOR.U RH	14
HUMANITARNI RAZLOZI	10
RODB. VEZA SA DRŽAV. RH	7
RODB.VEZA SA STRANCEM	3
AUTONOMNI BORAVAK	2
TURIZAM (NA DUŽI PERIOD)	2
PREDSTAVNICI VJERSKIH ORG.	2
HUMANITARNI RAZLOZI-POVRATNICI	2
HUMANITARNI RAZLOZI-IZBJEGLICE	2
ŠKOLOVANJE	2
STUDENT FAKULTETA	1
OSTALI HUMANITARNI RAZLOZI	1

Izvor: MUP RH

Boravak započeo u 2010. godini (preuzeto rješenje o odobrenju stalnog boravka)

ZAPOSLENJE	311
SPAJANJE OBITELJI	172
OSTALO	163
BRAK SA DRŽAV. RH	63
KORIŠTENJE NEKRETNINA	59
VANBRAČNA ZAJEDNICA	14
RODB.VEZA SA STRANCEM	14
BRAK SA STRANCEM NA BOR.U RH	11
HUMANITARNI RAZLOZI	11
HUMANITARNI RAZLOZI-POVRATNICI	7
RODB. VEZA SA DRŽAV. RH	6
ŠKOLOVANJE	4
AUTONOMNI BORAVAK	3
HUMANITARNI RAZLOZI-IZBJEGLICE	2
OSTALI HUMANITARNI RAZLOZI	2
PREDSTAVNICI VJERSKIH ORG.	2
STUDENT FAKULTETA	1
TURIZAM (NA DUŽI PERIOD)	1
STATUS IZBJEGLICE	1
VOLONTIRANJE	1

Izvor: MUP RH

Boravak započeo u 2011. godini (preuzeto rješenje o odobrenju stalnog boravka)

SPAJANJE OBITELJI	388
ZAPOSLENJE	366
BRAK SA DRŽAV. RH	188
OSTALO	182
KORIŠTENJE NEKRETNINA	83
HUMANITARNI RAZLOZI-POVRATNICI	28
HUMANITARNI RAZLOZI	26
BRAK SA STRANCEM NA BOR.U RH	19
RODB.VEZA SA STRANCEM	17
VANBRAČNA ZAJEDNICA	11
AUTONOMNI BORAVAK	8
RODB. VEZA SA DRŽAV. RH	7
PREDSTAVNICI VJERSKIH ORG.	5
OSTALI HUMANITARNI RAZLOZI	2
STATUS IZBJEGLICE	2
HUMANITARNI RAZLOZI-IZBJEGLICE	1
ŠKOLOVANJE	1

Boravak započeo u prvoj polovici 2012. godine

SPAJANJE OBITELJI	271
BRAK SA DRŽAV. RH	208
ZAPOSLENJE	204
OSTALO	37
HUMANITARNI RAZLOZI-POVRATNICI	30
KORIŠTENJE NEKRETNINA	28
HUMANITARNI RAZLOZI	26
BRAK SA STRANCEM NA BOR.U RH	20
RODB.VEZA SA STRANCEM	20
HUMANITARNI RAZLOZI-IZBJEGLICE	18
RODB. VEZA SA DRŽAV. RH	9
VANBRAČNA ZAJEDNICA	8
ŠKOLOVANJE	4
VOLONTIRANJE	3
STATUS IZBJEGLICE	2
STUDENT FAKULTETA	1
AUTONOMNI BORAVAK	1
PREDSTAVNICI VJERSKIH ORG.	1

Izvor: MUP RH