



## UPUĆIVANJE RADNIKA

Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, kao što su utvrđene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU), jamče mobilnost poduzeća i stručnjaka unutar EU-a. Međutim, kako bi se osigurala pravedna mobilnosti i tržišno natjecanje, uspostavljeni su posebni zakoni EU-a kojima se uređuju prava upućenih radnika.

### PRAVNA OSNOVA

Članak 54. te članci od 56. do 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

### CILJEVI

Upućeni radnik je zaposlenik kojeg poslodavac privremeno upućuje u drugu državu članicu kako bi tamo pružao određene usluge. Zakonom EU-a o upućenim radnicima općenito se nastoje regulirati i ujednačiti dva načela:

- načelo stvaranja ravnopravnih i maksimalno neograničavajućih uvjeta za prekogranično pružanje usluga
- i načelo zaštite prava upućenih radnika jamčenjem zajedničkih socijalnih prava kako bi se izbjeglo nepošteno postupanje i stvaranje jeftine radne snage.

### POSTIGNUĆA

**A.** Povijest Direktive o upućivanju radnika: pružanje potpore slobodnom kretanju usluga

Povijesna i pravna osnova Direktive o upućivanju radnika temelji se na slobodnom pružanju usluga (članak 56. UFEU-a) i predanosti EU-a o uklanjanju prepreka za slobodno prekogranično kretanje usluga na unutarnjem tržištu. Pitanje prekograničnog pružanja usluga postalo je glavna tema rasprave o unutarnjem tržištu nakon proširenja Europske unije 1986. kada su joj pristupili Španjolska i Portugal. Nakon desetljeća zakonodavne neaktivnosti, tek nakon presude Suda Europske unije (C-113/89) i pristupanja Austrije, Finske i Švedske konačno krenulo je usvajanje direktive kojom se uređuje položaj upućenih radnika.

Direktiva je donesena 16. prosinca 1996. Tom je Direktivom utvrđen niz osnovnih minimalnih uvjeta zapošljavanja i radnih uvjeta (kao što su maksimalno radno vrijeme, minimalni plaćeni godišnji odmori, minimalne plaće, zdravstveni uvjeti i sigurnost na radu itd.) koji se moraju poštovati u skladu s načelom države domaćina. Za druge aspekte radnog odnosa primjenjuju se odredbe radnog prava zemlje iz koje potječu radnici. Kada je riječ o socijalnom osiguranju, upućeni radnici ostaju osigurani u okviru socijalnog osiguranja njihove matične zemlje pod uvjetom da upućivanje u pravilu traje manje od dvije godine. U pogledu oporezivanja, prva 183 dana porez se plaća u zemlji iz koje radnik dolazi, a nakon tog razdoblja u zemlji u koju radnik odlazi.

U skladu s time razlike u troškovima između lokalne radne snage i upućenih radnika, koji su u prosjeku upućeni na razdoblje od tri do četiri mjeseca, mogu biti znatne, ovisno o razini plaća, socijalnim doprinosima i porezu na dohodak koji je potrebno platiti.

Nakon donošenja prve Direktive o upućivanju radnika pojavila su se tri posebna izazova u pogledu provedbe, pravnog tumačenja i odredbi o konkretnom slučaju upućenih radnika:

- povećavanje razlike u plaćama i neujednačene cijene rada, zbog čega poduzetnici radije koriste upućene radnike; kao posljedica toga, u razdoblju između 2010. i 2014. broj upućivanja povećao se za 44,4%;
- okruženje pogodno za zlouporabe, kao što su rotacijska upućivanja i fiktivna trgovačka društva, koja su iskoristila regulatorne nedostatke Direktive kako bi se zaobišli zakoni o radu i socijalnom osiguranju i poslovali u drugoj državi članici;
- nedovoljno jasni standardi i nedostaci u suradnji između tijela vlasti država članica i između različitih država članica, što je stvorilo probleme za nacionalna provedbena tijela.

S obzirom na odredbe socijalne politike, koje su u europske ugovore uvedene revizijom Ugovora iz Lisabona 2007. , upitno je je li Direktiva o upućivanju radnika iz 1996. odgovarajući pravni instrument za jamčenje pravednih uvjeta za prekogranično pružanje usluga koji u isto vrijeme pruža odgovarajuću osnovu za socijalna prava radnika. U slučajevima kada su Direktivom o upućivanju radnika provedba i izvršenje minimalnih radnih standarda prepušteni državama članicama, terminologija Direktive tumači se prema presudama Suda EU-a. Međutim, od donošenja Direktive presude Suda nisu pružile dostatnu pravnu jasnoću. Kako Komisija s pravom primjećuje, nedostatak jasnih standarda stvara nesigurnost u pogledu pravila i praktične poteškoće za tijela nadležna za provedbu pravila u državi članici domaćinu, za pružatelja usluga pri utvrđivanju iznosa plaće za upućenog radnika i za upoznatost upućenih radnika s njihovim pravima. Osim toga, četiri presude Suda 2007./2008. u predmetima Viking (C-438/05), Laval (C-341/05) , Rüffert (C-346/06) i Komisija protiv Luksemburga (C-319/06) izmijenile su standarde zapošljavanja koji su u Direktivi izvorno utvrđeni kao minimalni standardi u „gornje granice” kada je riječ o uvjetima zapošljavanja. Sud je u međuvremenu pak donio i dvije presude kojima se više štite upućeni radnici. U presudi u predmetu Sähköalojen ammattiliittory(C-396/13) utvrđeno je da se svrstavanje radnika u različite platne razrede koji su univerzalno obvezujući i transparentni u kolektivnom ugovoru također mora primjenjivati na upućene radnike. Nedavno je u predmetu Regio-Post (C-115/14) presuđeno da država članica može zahtijevati od ponuditelja u postupcima javne nabave i njihovih podizvođača da zaposlenicima isplaćuju utvrđenu minimalnu plaću.

## **B. Reforme za poboljšanje učinkovitosti**

Zbog tih nedostataka Komisija je započela reformu kako bi ažurirala originalnu Direktivu o upućivanju radnika i poboljšala njezinu provedbu. Pri usvajanju izmjena Komisija je uzela u obzir ažuriranja europskih ugovora i promjene uzoraka mobilnosti. U Europskoj je uniji 2016. godine bilo 2,3 milijuna upućenih radnika, što je povećanje od 69 % u odnosu na proteklih šest godina.

Dva glavna zakonodavna prijedloga:

### **1. Direktiva o provedbi 2014/67/EZ**

Ovom se Direktivom uspostavlja zajednički pravni okvir radi utvrđivanja stvarnog upućivanja i omogućavanja ujednačenije provedbe primjene i izvršenja zajedničkih standarda. U njoj se pojašnjava definicija upućivanja i definira odgovornost država članica da provjeravaju usklađenost s Direktivom o upućivanju radnika, posebno u sektorima u kojima postoji veći

rizik od nepoštene prakse, poput građevinarstva ili cestovnog prijevoza. Tom se Direktivom nastoji postići bolja suradnja između nacionalnih tijela odgovornih za upućivanje jer se u njoj definira obveza prema kojoj države moraju odgovoriti na zahtjeve za pomoć i određuju rokovi u kojima se moraju pružiti odgovori na zatražene informacije. Naposljetku, administrativne kazne i novčane kazne koje jedna država članica nametne pružateljima usluga, sada se mogu provesti i naplatiti u drugoj državi članici.

#### 1. Izmjena Direktive o upućivanju radnika (lipanj 2018.)

U ožujku 2016. Komisija je predložila izmjenu originalne Direktive o upućivanju radnika (96/71/EZ) kako bi se zajamčila primjena radnog prava države članice domaćina u slučaju dugoročnog upućivanja te kako bi se riješila pitanja koja se odnose na jednaku plaću, primjenu kolektivnih ugovora i postupanje prema privremenim radnicima.

Nakon objave ovog prijedloga 11 parlamenta država članica dostavilo je obrazloženo mišljenje, čime je pokrenuta provjera usklađenosti s načelom supsidijarnosti, tzv. postupak žutog kartona. U većini mišljenja izražen je stav da bi načelo „jednake plaće za jednak rad” moglo radnike iz njihovih zemalja staviti u konkurencijski nepovoljan položaj i da bi države članice mogle izgubiti pravo da odlučuju o osnovnim uvjetima rada i zapošljavanja upućenih radnika koji su zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, kako je utvrđeno Direktivom o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje iz 2008.

Nakon intenzivnih pregovora između Komisije, Vijeća i Europskog parlamenta, Vijeće je izmijenjenu Direktivu usvojilo 21. lipnja 2018. Konačna verzija sadrži mnoge ključne elemente koje je predložila Komisija, ali i niz izmjena:

- Dugoročno upućivanje: Upućivanje može trajati do 12 mjeseci, uz moguće produljenje od 6 mjeseci (Komisija je izvorno predložila 24 mjeseca). Nakon tog razdoblja primjenjuju se odredbe zakona o radu države članice domaćina.
- Plaća: Od prvog dana se na upućene radnike primjenjuju sva pravila države domaćina koja se primjenjuju i na lokalne radnike, tj. primjenjuje se načelo jednake plaće za jednak rad na istom radnom mjestu. Što se tiče ostalih elemenata primitaka od rada, izmjena donosi jasnija pravila za naknade, dok se putni troškovi i troškovi smještaja ne odbijaju od plaće radnika. Kao što je utvrđeno u Direktivi o provedbi, obvezni elementi koji čine primitak od rada u državi članici moraju biti dostupni na jedinstvenoj nacionalnoj internetskoj stranici.
- Radni uvjeti: Države članice mogu primjenjivati opsežne, reprezentativne regionalne ili sektorske kolektivne ugovore. To je prije vrijedilo samo za univerzalno primjenjive kolektivne ugovore u građevinskom sektoru. Što se tiče uvjeta smještaja u državi članici domaćinu, primjenjuju se postojeća nacionalna pravila za lokalne radnike koji zbog rada izbivaju iz svojeg mjesta boravišta.
- Radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje: Izmijenjena Direktiva o upućenim radnicima osigurava jednako postupanje prema radnicima zaposlenim preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Uvjeti za nacionalna poduzeća za privremeno zapošljavanje primjenjuju se i na prekogranična poduzeća koja upućuju radnike.
- Prijevoz: Novi elementi direktive primjenjivati će se na sektor prijevoza kada se počne primjenjivati zakonodavstvo EU-a specifično za taj sektor (o kome se trenutačno raspravlja).

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski je parlament bio pokretačka snaga u donošenju zakonodavstva o slobodi kretanja ljudi i usluga. Odigrao je odlučujuću ulogu u raspravama o propisima i pravilima za upućene radnike te od 2004. poziva na poboljšanje Direktive o upućivanju radnika (vidi [studiju](#) Parlamenta od lipnja 2016.)

Tijekom pregovora o izmjeni Direktive Parlament je posebno insistirao na načelu „jednake plaće za jednaki rad” te da države članice mogu primjenjivati regionalne i sektorske sporazume ili sporazume u određenoj industriji. Osim toga, pomoću klauzule o reviziji nastojao je postići da države članice u slučaju podugovaranja imaju pravo stranim poduzećima nametnuti iste nacionalne obveze. Naposljetku, postigao je da se razdoblje za prenošenje i provedbu te Direktive odredi na dvije godine.

Susanne Kraatz  
10/2018