



UPUĆIVANJE RADNIKA

Mobilnost poduzeća i stručnjaka unutar EU-a jamče sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, koje su utvrđene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Međutim, da bi se osigurala pravedna mobilnosti i tržišno natjecanje, posebnim propisima EU-a uređuju se 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 njegov poslodavac privremeno šalje u drugu državu članicu EU-a kako bi tamo pružao određenu uslugu. Općenito gledano, pravo EU-a o upućenim radnicima predstavlja ciljani napor da se reguliraju i ujednače sljedeća dva načela:

- stvaranje ravnopravnih uvjeta za prekogranično pružanje usluga uz minimalna ograničenja,
- zaštita prava upućenih radnika jamčenjem zajedničkih socijalnih prava kako bi se spriječilo nepošteno postupanje i stvaranje jeftine radne snage.

POSTIGNUĆA

A. Povijest Direktive o upućivanju radnika: potpora slobodnom kretanju usluga

Povijesna i pravna osnova Direktive o upućivanju radnika temelji se na slobodi pružanja usluga (članak 56. UFEU-a) i predanosti EU-a 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., odnosno pristupanja Španjolske i Portugala. Nakon desetljeća zakonodavnog zastoja, tek su presuda Suda Europske unije (C-113/89) i pristupanje Austrije, Finske i Švedske konačno potaknuli donošenje direktive kojom se regulirao položaj upućenih radnika.

Prva direktiva donesena je 16. prosinca 1996. Njome je utvrđen niz osnovnih minimalnih uvjeta zapošljavanja i radnih uvjeta (kao što su maksimalno radno vrijeme, minimalni plaćeni godišnji odmor, minimalne plaće, sigurnost i zdravlje na radu itd.) koji su se morali poštovati u skladu s propisima države članice domaćina (načelo države domaćina). Na druge aspekte radnog odnosa primjenjivale su se odredbe radnog prava



zemlje koja šalje radnike. Kada je riječ o socijalnom osiguranju, upućeni radnici ostajali su osigurani u okviru socijalnog osiguranja svoje matične zemlje pod uvjetom da je upućivanje trajalo u pravilu manje od dvije godine. U pogledu oporezivanja, prva 183 dana porez na dohodak ubirala je zemlja koja šalje radnika, a nakon tog razdoblja to je pravo prelazilo na zemlju u koju je radnik bio upućen.

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

U godinama nakon donošenja prve Direktive o upućivanju radnika uočena su u provedbi, pravnom tumačenju i regulaciji posebnog položaja upućenih radnika tri konkretna izazova:

- povećavanje razlike u plaćama i neujednačene cijene rada, zbog čega su poduzeća radije koristila upućene radnike; zbog toga se u razdoblju od 2010. do 2014. broj upućivanja povećao za 44,4 %;
- okruženje pogodno za zlouporabe, kao što su rotacijska upućivanja ili fiktivna trgovačka društva, kojima su se iskorištavali regulatorni nedostaci u direktivi kako bi se zaobišli zakoni o radu i socijalnom osiguranju te poslovalo u drugoj državi članici;
- nedovoljno jasni standardi i nedostaci u suradnji između nadležnih tijela, i unutar država članica i između različitih država članica, što je predstavljalo problem za tijela za izvršavanje zakonodavstva.

S obzirom na odredbe o socijalnoj politici koje su u europske ugovore uvedene Ugovorom iz Lisabona 2007., bilo je upitno pruža li Direktiva o upućivanju radnika iz 1996. odgovarajući pravni instrument za jamčenje ravnopravnih uvjeta za prekogranično pružanje usluga, koji u isto vrijeme predstavlja odgovarajuću osnovu za socijalna prava radnika. U slučajevima kada su Direktivom o upućivanju radnika provedba i primjena minimalnih radnih standarda bili prepušteni državama članicama, terminologija iz te direktive tumačila se u skladu s presudama Suda EU-a. Međutim, od donošenja te direktive presude Suda nisu pružile potrebnu pravnu jasnoću. Kako je Komisija s pravom napomenula, nedostatak jasnih standarda stvorio je nesigurnost u pogledu pravila i praktične poteškoće za tijela nadležna za provedbu pravila u državi članici domaćinu, za pružatelje usluga pri utvrđivanju iznosa plaće za upućene radnike i za informiranost samih upućenih radnika o njihovim pravima. Osim toga, četiri presude Suda EU-a iz 2007. i 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 zamišljeni kao minimalni standardi u „gornje granice” kada je riječ o uvjetima zapošljavanja. No, Sud je u međuvremenu donio i dvije presude kojima se jamči veća zaštita upućenih radnika. U predmetu Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) presudio je da se svrstavanje radnika u različite platne razrede koji su univerzalno obvezujući i transparentni u kolektivnom ugovoru također mora primjenjivati na upućene radnike. Zatim je u predmetu Regio-Post (C-115/14) presudio da države članice mogu od ponuditelja u postupcima javne nabave i njihovih podizvođača zahtijevati da svojim zaposlenicima isplaćuju utvrđenu minimalnu plaću.



B. Reforme za bolju učinkovitost

Zbog tih nedostataka Komisija je započela reformu kako bi ažurirala izvornu Direktivu o upućivanju radnika i poboljšala njezinu provedbu. Komisija je pritom vodila računa o izmjenama europskih ugovora i promjenjivim uzorcima mobilnosti. U Europskoj je uniji 2017. bilo 2,8 milijuna upućenih radnika, što predstavlja povećanje od 83 % od 2010. do 2017.

Dva glavna zakonodavna prijedloga:

1. Direktiva o provedbi 2014/67/EU

Tom se direktivom uspostavlja zajednički pravni okvir radi utvrđivanja stvarnog upućivanja radnika i omogućuje se ujednačena provedba, primjena i izvršenje zajedničkih standarda. Pojašnjava se 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. Uvodi se obveza odgovora na zahtjeve za pomoć i postavljaju rokovi u kojima se na zahtjeve za informacije moraju dati odgovori, čime se nastoji postići bolja suradnja između nacionalnih tijela odgovornih za upućivanje. Naposljetku, administrativne sankcije i novčane kazne koje jedna država članica nametne pružateljima usluga sada se mogu provesti i naplatiti u drugoj državi članici.

2. Izmijenjena Direktiva o upućivanju radnika od 28. lipnja 2018. (Direktiva EU 2018/957)

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

Nakon objave tog prijedloga parlamenti 11 država članica dostavili su obrazložena mišljenja, što je pokrenulo provjeru usklađenosti s načelom supsidijarnosti, tzv. postupak žutog kartona. U većini mišljenja izražen je stav da bi načelo „jednake plaće za jednak rad” radnike iz njihovih zemalja stavilo u nepovoljniji položaj i da bi države članice izgubile 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 21. lipnja 2018. donijelo izmijenjenu direktivu. Izmijenjena Direktiva o upućivanju radnika iz 2018., koja je stupila na snagu 30. srpnja 2020., utječe na sljedeća područja:

- Dugoročno upućivanje: Upućivanje može trajati do 12 mjeseci, uz moguće produljenje od 6 mjeseci (Komisija je izvorno predložila 24 mjeseci). Nakon tog razdoblja primjenjuju se odredbe zakona o radu države članice domaćina.
- Plaća: Od prvog dana na upućene se 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, troškovi prehrane i 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, moraju se primjenjivati postojeća nacionalna pravila za lokalne radnike koji zbog rada izbivaju iz svog mjesta boravišta.
- Upućeni radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje: Izmijenjena Direktiva o upućivanju radnika osigurava jednako postupanje prema upućenim radnicima zaposlenima preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Isti uvjeti koji vrijede za nacionalna poduzeća za privremeno zapošljavanje primjenjuju se i na prekogranična poduzeća koja upućuju radnike.
- Promet: Direktivom (EU) 2020/1057, koja je stupila na snagu 1. kolovoza 2020., utvrđuju se posebna pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa. Njome se izmjenjuje Direktiva 2006/22/EZ u pogledu zahtjeva za provedbu i Uredba (EU) br. 1024/2012. Države članice moraju do 2. veljače 2022. prenijeti odredbe te nove direktive u nacionalno zakonodavstvo. Još nije doneseno zakonodavno pojašnjenje za ostale izrazito mobilne radnike u sektorima koji nisu sektor cestovnog prometa. U presudi Dobersberger (C-16/18) od 19. prosinca 2019. Sud Europske unije isključio je radnike koji pružaju usluge za vrijeme vožnje u međunarodnim vlakovima iz područja primjene Direktive o upućivanju radnika.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament bio je pokretačka snaga u donošenju zakonodavstva o slobodnom kretanju osoba i usluga. Parlament od 2004. poziva na poboljšanje Direktive o upućivanju radnika (vidi [studiju](#) EP-a iz lipnja 2016.).

Tijekom pregovora o izmjeni Direktive o upućivanju radnika Parlament je posebno inzistirao na načelu „jednake plaće za jednaki rad” te da države članice mogu primjenjivati regionalne i sektorske sporazume. Osim toga, s pomoću revizijske klauzule nastojao je postići da države članice u slučaju podugovaranja imaju pravo stranim poduzećima nametnuti iste nacionalne obveze. Naposljetku, izborio se za dvogodišnje razdoblje za prijenos i provedbu direktive.

Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi
12/2020

