



## UPUĆIVANJE RADNIKA

„Upućeni radnik” je radnik kojeg poslodavac privremeno šalje u drugu državu članicu EU-a kako bi ondje pružao određenu uslugu. Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga temeljne su slobode sadržane u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Načelo kojim se uređuje status upućenih radnika jest „jednaka plaća za isti rad na istome mjestu”.

### PRAVNA OSNOVA

Članak 54. te članci 56. do 62. UFEU-a.

### CILJEVI

„Upućeni radnik” je zaposlenik kojeg poslodavac privremeno šalje u drugu državu članicu EU-a kako bi ondje pružao određenu uslugu. Općenito gledano, pravo EU-a o upućenim radnicima smatra se ciljanim nastojanjem 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 nastanka Direktive o upućivanju radnika

Direktiva 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 regulira 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 broj plaćenih dana godišnjeg odmora, minimalne plaće, zdravlje i sigurnost na radu itd.). Na ostale aspekte radnog odnosa primjenjivale su se odredbe radnog prava države koja šalje radnike. Kad je riječ o socijalnom osiguranju, upućeni radnici



ostajali su osigurani u okviru socijalnog osiguranja matične države pod uvjetom da je upućivanje trajalo u pravilu manje od dvije godine. U pogledu oporezivanja, prva 183 dana porez na dohodak ubirala je država koja šalje radnika, a nakon tog razdoblja to je pravo prelazilo na državu u koju je radnik bio upućen.

U skladu s time razlike u troškovima između lokalne radne snage i upućenih radnika mogu biti znatne, ovisno o razini plaća, socijalnim doprinosima i porezu na dohodak koji je potrebno platiti.

U godinama nakon donošenja prve Direktive o upućivanju radnika u provedbi, pravnom tumačenju i regulaciji posebnog položaja upućenih radnika uočene su tri konkretne poteškoće:

- povećanje razlike u plaćama i neujednačena cijena rada, zbog čega su poslovni subjekti radije koristili upućene radnike; stoga 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 među različitim državama članicama, što je stvorilo probleme tijelima nadležnima za provedbu.

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 osiguravanje ravnopravnih uvjeta za prekogranično pružanje usluga, koji je istodobno i odgovarajuća osnova za socijalna prava radnika. U slučajevima kad 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, nakon 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 te u pogledu informiranosti samih upućenih radnika o 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, međutim, 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 novijem predmetu Regio-Post (C-115/14) presudio da države članice mogu od ponuditelja u postupcima javne nabave i njihovih podugovaratelja zahtijevati da svojim zaposlenicima isplaćuju utvrđenu minimalnu plaću.



## B. Reforme za bolju uspješnost

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 snažnom uzlaznom trendu u pogledu upućivanja.

Dva glavna zakonodavna prijedloga:

### 1. Direktiva o provedbi 2014/67/EU

[Direktivom o provedbi 2014/67/EU](#) uspostavlja se zajednički pravni okvir za utvrđivanje stvarnog upućivanja radnika te se omogućuje ujednačenija 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, kao što su građevinarstvo ili cestovni prijevoz. Uvodi se obveza odgovaranja 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 nadležnih 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. Revidirana Direktiva o upućivanju radnika

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 objavljivanja tog prijedloga parlamenti 11 država članica dostavili su obrazložena mišljenja, zbog čega je pokrenuta provjera usklađenosti s načelom supsidijarnosti, tzv. postupak žutog kartona. U većini mišljenja izraženo je žaljenje zbog toga što bi se tim prijedlogom radnici iz njihovih država stavili u nepovoljniji položaj i što bi države članice izgubile pravo da odlučuju o osnovnim uvjetima rada i zapošljavanja upućenih radnika zaposlenih 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 revidiranu direktivu. Revidirana Direktiva o upućivanju radnika, koja je stupila na snagu 30. srpnja 2020. ([Direktiva EU 2018/957](#)), odnosi se na sljedeća područja:

- Dugoročno upućivanje: Upućivanje može trajati do 12 mjeseci, uz moguće produljenje od šest mjeseci (Komisija je izvorno predložila 24 mjeseca). 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, odnosno načelo jednake plaće za jednak rad na istome mjestu. Kad je riječ o ostalim elementima 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. Kad je riječ o uvjetima smještaja u državi članici domaćinu, moraju se primjenjivati postojeća nacionalna pravila za lokalne radnike koji zbog rada izbivaju iz svojeg mjesta boravišta.
- Upućeni radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje: Revidirana 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](#) utvrđuju se posebna pravila za upućivanje vozača u sektoru 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.

### C. Ostale inicijative

Komisija je 2019. osnovala Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA) kako bi zajamčila ispravnu primjenu pravila o mobilnosti radne snage i socijalnoj sigurnosti. Europsko nadzorno tijelo za rad je 2023. zajedno s Komisijom pokrenulo program za upućivanje radnika „Posting 360”, a cilj je tog okvira za suradnju da se među relevantnim dionicima poboljša razmjena informacija, unaprijedi administrativna suradnja te poveća znanje o pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o upućivanju radnika.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament bio je pokretačka snaga u donošenju zakonodavstva o slobodnom kretanju osoba i usluga.

Od 2014. Parlament je u nekoliko rezolucija podsjetio na potrebu za poboljšanjem Direktive o upućivanju radnika. Tijekom pregovora o izmjeni Direktive o upućivanju radnika Parlament je posebno inzistirao na načelu „jednake plaće za jednak rad” te na mogućnosti država članica da primjenjuju 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.

U ožujku 2021. Parlament je izrazio zabrinutost zbog trenutačnog nedostatka usklađenog tumačenja nedavno revidirane Direktive o upućivanju radnika te je pozvao Komisiju da izravno pomogne državama članicama tijekom cijelog postupka prenošenja kako bi se osiguralo jednoobrazno tumačenje europskog prava. U [Rezoluciji od 20. svibnja 2021. o utjecaju pravila EU-a na slobodno kretanje radnika i usluga: mobilnost radne snage unutar EU-a kao sredstvo za usklađivanje potreba i vještina na tržištu rada](#), Parlament je skrenuo pozornost na posebno osjetljivu situaciju mobilnih radnika, što se odnosi i na upućene radnike, tijekom pandemije bolesti COVID-19 i pozvao na rješavanje strukturnih nedostataka, kako u europskom tako



i u nacionalnim regulatornim okvirima. Parlament je pozvao na bolju provedbu, primjenu i praćenje revidirane Direktive o upućivanju radnika te na uspostavu jedinstvene kontaktne točke na kojoj radnici i poslodavci mogu pristupiti digitalnim uslugama koje se tiču mobilnosti radne snage i upućivanja radnika.

Komisija je 2016. predstavila [Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe \(EZ\) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Uredbe \(EZ\) br. 987/2009 o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe \(EZ\) br. 883/2004](#). Jedan od ciljeva toga prijedloga bio je pojasniti kolizijska pravila u pogledu primjenjivog zakonodavstva i odnos između Uredbe o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti i Direktive o upućivanju radnika. Vijeće i Europski parlament postigli su u prosincu 2021. privremeni dogovor o tom predmetu. Međutim, taj dogovor nije potvrđen i predmet je trenutačno na čekanju.

U [Rezoluciji od 25. studenoga 2021.](#) o uvođenju europske propusnice socijalne sigurnosti za digitalno poboljšanje provedbe prava socijalne sigurnosti i pravedne mobilnosti Parlament je naglasio potrebu za digitalnim instrumentom na razini EU-a za sve mobilne radnike, uključujući upućene radnike. Takvim bi se instrumentom osigurala učinkovita identifikacija, sljedivost, objedinjavanje i prenosivost prava na socijalno osiguranje te poboljšala provedba pravila EU-a o mobilnosti radne snage i koordinaciji sustava socijalne sigurnosti na tržištu rada na pravedan i učinkovit način. Komisija je 6. rujna 2023. predstavila [komunikaciju o digitalizaciji u koordinaciji sustava socijalne sigurnosti](#). U njoj su pobrojani različiti projekti koji se razvijaju u području digitalizacije, uključujući projekt europske iskaznice za socijalno osiguranje (ESSPASS). Projekt ESSPASS usmjeren je na digitalizaciju postupka podnošenja zahtjeva i primanja dokumenata o pravima te provjeru u stvarnom vremenu kako bi ustanove socijalne sigurnosti, inspektorati rada, pružatelji zdravstvene zaštite i drugi relevantni subjekti mogli bez odgode provjeravati te dokumente diljem Europe.

Više informacija o toj temi dostupno je na [internetskim stranicama](#) Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja.

Aoife Kennedy  
10/2023

