

Upućivanje radnika

Škaro Soldatić, Luči

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:609693>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-30**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
KATEDRA ZA RADNO I SOCIJALNO PRAVO

LUČI ŠKARO SOLDATIĆ

UPUĆIVANJE RADNIKA

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof.dr.sc. Ivana Grgurev

Zagreb, travanj 2023. godine

Izjava o izvornosti

Ja, Luči Škaro Soldatić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Luči Škaro Soldatić

Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Temeljna prava Europske unije.....	2
2.1. Sloboda kretanja radnika.....	2
2.1.1. Tko se smatra radnikom i tko još uživa pravo slobode kretanja?	3
2.2. Sloboda poslovnog nastana.....	4
2.3. Sloboda pružanja usluga	5
3. Pravni temelji, povijesni razvoj i donošenje Direktive o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga.....	5
3.1. Povijesni razvoj.....	5
3.2. Donošenje Direktive 96/71/EZ	7
4. Direktiva o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga	7
4.1. Uvodne odredbe Direktive 96/71	9
4.2. Osobno područje primjene	9
4.3. Koju materiju obuhvaća Direktiva o upućivanju?	11
4.3.1. Predmet Direktive o upućivanju	11
4.3.2. Uvjeti zaposlenja.....	11
4.3.3. Sudska nadležnost.....	13
4.3.4. Vremensko trajanje upućivanja.....	13
4.3.5. Primjena kolektivnih ugovora na upućene radnike	16
5. Direktiva o provedbi	17
5.1. Uvodni dio Direktive o provedbi	18
5.2. Opće odredbe	19
5.3. Pristup informacijama	20
5.4. Administrativna suradnja	21
5.4.1. Suradnja u informiranju uređena Direktivom 2018/957	22
5.5. Praćenje sukladnosti.....	23
5.6. Izvršavanje	25
5.7. Prekogračna provedba administrativnih sankcija i novčanih kazni	26
6. Implementacija Direktive o upućivanju i Direktive o provedbi.....	28
7. Zaključak.....	31
Literatura.....	32

Sažetak

Ovaj rad koncentrira se na razvoj uređenja pitanja upućivanja radnika na rad u inozemstvo, odnosno u drugu državu članicu Europske unije, kroz kratak osvrt na temeljna načela Europske unije, utjecaj tih prava na pitanje upućivanja radnika, razvoj zaštite prava upućenih radnika kroz sudsku praksu Suda Europske unije te u konačnici i ozakonjenje tih prava kroz direktive koje su zatim implementirane u unutarnje pravo država članica.

Ključne riječi: Upućeni radnici, temeljna prava, sudska praksa, direktive, Europska unija, ,
radno pravo

Summary

This paper concentrates on the development of the regulation of the issue of posting workers to work abroad that is, to another European Union member state, through a brief overview of the fundamental principles of the European Union, the impact of these rights on the issue of posting workers, the development of the protection of the rights of posted workers through the judicial practice of the Court of the European Union, and ultimately enacting of these rights through directives which were then implemented in the internal law of the member states

Key words: posted workers, fundamental rights, judicial practice, directives, European Union,
labour law

1. Uvod

Tema ovog diplomskog rada je analiza uređenja pitanja zaštite radnika upućenih na rad u inozemstvo na razini Europske Unije (dalje: EU). Kako bi se materija upućivanja radnika na rad u drugu državu članicu EU mogla obraditi, potrebno se prvotno osvrnuti na temeljna načela i prava EU, utvrditi na koji je način razvoj tih načela doveo do potrebe pravne regulacije mobilnosti radnika unutar država članica Europske unije i utvrditi koja od tih temeljnih prava poslodavcu daje mogućnost da svoga radnika, koji je u radnom odnosu s poslodavcem te koji uobičajeno obavlja poslove iz radnog odnosa u državi članici u kojoj je poslodavac stekao status pravne osobe upisom u sudski registar i u kojoj ima prijavljeno sjedište, uputi na rad u drugu državu članicu određeni vremenski period.

U nastavku rada obrađena je Direktiva 96/71/EZ (*OJ L 18, 21.1.1997.*)¹ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (dalje: „Direktiva 96/71/EZ“), kojom je po prvi put EU regulirala materiju upućenih radnika, a koja je revidirana Direktivom 2018/957(*OJ L 91, 29.3.2019, p. 77–77*)² Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (dalje: „Direktiva o upućivanju“), a koje čine materijalno pravo kojim se uređuju uvjeti zaposlenja i druga pitanja koja se tiču prava upućenih radnika te Direktiva 2014/67/EU³ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ(*SL L 159, 28.5.2014., str. 11.–31.*) o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI“) (dalje: „Direktiva o provedbi“) kojom se uređuju pitanja provedbe prethodno navedenih direktiva. Zadnji dio rada sadrži kratki osvrt na implementaciju navedenih direktiva u hrvatsko zakonodavstvo kroz Zakon o upućivanju radnika u Republiku Hrvatsku i provedbi novčanih kazni⁴(*NN 128/20, 114/22* dalje: Zakon o upućivanju radnika na radu u inozemstvo) i uređenja uvjeta zaposlenja upućenih radnika iz Republike Hrvatske Zakonom o radu.⁵

¹ Dostupno 19. siječnja 2023. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:31996L0071>

² Dostupno 19. siječnja 2023. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32018L0957>

³ Dostupno 19. siječnja 2023. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex%3A32014L0067>

⁴ Zakon o upućivanju radnika u Republiku Hrvatsku i provedbi novčanih kazni⁴(*NN 128/20, 114/22*) na snazi od 01.01.2023.

⁵ Zakon o radu (*NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22*) na snazi od 1.1.2023. Dalje u tekstu: ZR.

2. Temeljna prava Europske unije

Kako bi shvatili problematiku upućivanja radnika i značenje tog pravnog instituta prvenstveno je potrebno istražiti načela na koja se to pravo oslanja i u okviru kojeg od tih načela se taj institut razvio. Osnivanje jedinstvenog integriranog europskog tržišta, kao jedan od temeljnih motiva osnivanja Europske unije, rezultiralo je velikim skokom u slobodnoj prekograničnoj fluktuaciji radnika. Upravo su se na takvom integriranom tržištu razvila temeljna prava zajamčena svim državljanima država članica, sloboda kretanja radnika unutar cijele EU, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga na području drugih država članica.

2.1. Sloboda kretanja radnika

Sloboda kretanja radnika je pravo državljanina svake države članice EU da pronade i zaposli se u svakoj državi članici te pravo da se prema njemu postupa na jednak način kao sa državljaninom te države članice. Ovo pravo radnika na jednaki tretman navedeno je u samom članku 45 Ugovora o funkcioniranju Europske unije⁶ (OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388 u daljnjem tekstu: UFEU) koji spada u primarno zakonodavstvo EU te kao takvo ima izravan okomiti učinak što znači da se fizička osoba ima pravo pozivati na odredbu prava EU u odnosu sa državom. Države članice su pokušale na različite načine ograničiti potpunu slobodu kretanja radnika izravnom i neizravnom diskriminacijom ili mjerama koje slobodu kretanja čine manje atraktivnom. Sud EU u svojim presudama i mišljenjima kao relevantan kriterij uzima ima li takva diskriminatorna ili restriktivna mjera utjecaj na migracije unutar EU, te ako je takav utjecaj uočen, Sud EU-a zatražit će objektivno opravdanje od države članice koja je takve mjeru usvojila te provesti test opravdanja (engl. *justification test*) koji se sastoji od tri elementa: (1) legitimnog cilja, (2) je li takva diskriminatorna mjera prikladna za postizanje legitimnog cilja te (3) ostaje li ta mjera unutar objektivnih granica za postizanje cilja.⁷ Jedan od primjera u kojima je Sud EU-a primijenio taj test je presuda *Groener*, u kojem je zahtjev za poznavanjem irskoga jezika bio preduvjet za zaposlenje na poziciju profesora umjetnosti. U presudi je utvrđena legitimnost cilja, promovirati upotrebu irskog

⁶ Ugovor o funkcioniranju Europske unije (Pročišćena verzija) od 1.3.2020.; dostupno 3. siječnja 2023. na <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu/2016/2020-03-01>

⁷ Jaspers Teun; Pennings Frans; Peters Saskia. *European labour law*, Intersentia, 2019., str. 55.

jezika kao izričaj nacionalnog identiteta i kulture, te da je određena mjera primijenjena na prikladan i nediskriminativan način.⁸ Kao što je prethodno navedeno, sloboda kretanja radnika obuhvaća i pravo na jednak tretman svih državljana država članica EU te je osobito na tu problematiku stavljen naglasak u Uredbi 492/2011⁹ kojom su ponovno utvrđena prava i kojima je osigurana njihova provedba kako bi se ostvarili ciljevi utvrđeni člancima 45. i 46. UFEU. Uredba naglašava pravo na jednako postupanje prema državljanima svih država članica u pogledu pristupa tržištu rada države članice, uvjeta rada i zaposlenja poput plaća, godišnjih odmora, socijalnih prava i poreznih povlastica. Pravo na slobodu kretanja može biti uskraćeno samo zbog razloga koji su taksativno navedeni u čl. 45. st. 3 i st. 4. UFEU kao opća (javni interes, sigurnost i zdravlje) i posebna odstupanja (zaposlenje u javnoj službi).

2.1.1. Tko se smatra radnikom i tko još uživa pravo slobode kretanja?

Pravo radnika na slobodno kretanje unutar prostora EU temelji se na državljanstvu države članice, no na temelju Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice to je pravo prošireno i na državljane Norveške, Lihtenštajna i Islanda, te zasebnim ugovorom i na državljane Švicarske. Državljanima trećih zemalja ne ostvaruju to pravo, iako im je možda odobren rad ili boravak na području jedne od država članica EU. Kroz praksu Suda EU široka interpretacija pojma radnik, polazeći od čl. 45. UFEU, dovela je do zaključka da se mora raditi o aktivnosti ekonomske naravi. U presudi *Lawrie-Blum* Sud EU-a zaključuje da je radnik onaj „koji kroz određeno vrijeme za drugu osobu i po njegovim uputama obavlja posao te za taj posao prima naknadu.”¹⁰

Bitno je napomenuti da se pravo na slobodu kretanja unutar EU proširuje i na članove obitelji radnika državljana države članice EU. Tko se smatra članom obitelji radnika migranta određeno je Direktivom 2004/38¹¹ u čl. 2 st. 2, odnosno: „(a) bračni drug; (b) partner s kojim građanin Unije ima registriranu zajednicu na temelju zakonodavstva države članice, ako je po zakonodavstvu države članice domaćina registrirana zajednica izjednačena s bračnom zajednicom, i u skladu s uvjetima utvrđenima u relevantnim zakonima države članice

⁸ ECJ 1989, C-379/87 (Groener)

⁹ Uredba br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Europskoj Uniji

¹⁰ ECJ 1986, 66/85 (Lawrie-Blum)

¹¹ Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice

domaćina; (c) izravni potomci koji nisu navršili 21. godinu ili su uzdržavanici, kao i oni bračnog druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka; (d) izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici, kao i oni bračnog druga ili partnera u smislu točke (b) ovog članka“. Prije svega, pravo na ulazak i boravak na području države članice u kojoj radnik migrant prebiva, te zadržavanje istog nakon rastave ili poništenja braka ili smrti radnika. Također pravo na započinjanje ekonomske aktivnosti, dakle zaposlenja ili samozaposlenja te pravo na pristup obrazovanju i strukovnom usavršavanju.

2.2. Sloboda poslovnog nastana

Kako bi radnik u potpunosti mogao ostvariti pravo na slobodu kretanja nužno je njegovo pravo na prebivanje u državi članici u koju je migrirao i u kojoj je zaposlen, stoga na neki način pravo na slobodu poslovnog nastana bi mogli smatrati jednim od osnovnih elemenata prava na slobodu kretanja. Kako bi svaki državljanin mogao potražiti zaposlenje na području druge države članice mora mu biti određen nekakav vremenski period unutar kojeg on može bez posebnih formalnosti u njoj boraviti. Pravo boravka u državi domaćinu imaju svi članovi obitelji radnika migranta koji su ovlaštenici prava na slobodu kretanja. EU je taj vremenski period Direktivom 2004/38 čl. 6. ograničila na tri mjeseca što je Sud EU-a u presudi *Antonissen*¹² povećao na vremenski period od 6 mjeseci te je u istoj presudi odredio da ako se radi o dužem periodu, migrant mora dokazati da i dalje traži posao i da ga ima stvarne izgleda naći. Kao i kod prava na slobodu kretanja, boravište na području države članice može biti uskraćeno samo zbog javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, mjere određene moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca. Člankom 16. Direktive 2004/38 propisan je uvjet za stjecanje prava na stalno boravište za građane Unije i članove njihovih obitelji kao pet godina neprekidnog zakonitog boravka u državi članici domaćinu. Isti je uvjet propisan i za članove obitelji koji nisu državljani države članice EU-a, a koji su zakonito boravili s građaninom Unije u državi članici domaćinu u neprekidnom razdoblju od pet godina.

Može se zaključiti da je zaposlenje u državi domaćinu, odnosno status člana obitelji takve osobe, temelj za ostvarivanje prava na boravak u državi članici domaćinu.

¹² ECJ 1991, C-292/89 (Antonissen)

2.3. Sloboda pružanja usluga

U UFEU jasno je izrečeno „zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.”¹³ Pravo pružati usluge u drugoj državi članici EU imaju „trgovačka društva osnovana sukladno pravu neke države članice, a čije se registrirano sjedište, središnja uprava ili glavno mjesto poslovanja nalazi unutar Unije”¹⁴ i samozaposlene osobe kvalificirane za pružanje usluga. Uslugama, u smislu UFEU, se smatraju usluge za koje se uobičajeno naplaćuje novčana naknada, osobito djelatnosti industrijske i komercijalne naravi, obrtničke djelatnosti i djelatnosti slobodnih zanimanja. Bitan element slobode pružanja usluga je privremenost pružanja usluga na području države članice domaćina. Upravo taj segment privremenosti razgraničuje pravo na slobodu poslovnog nastana od slobodu pružanja usluga.

3. Pravni temelji, povijesni razvoj i donošenje Direktive o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga

Temelj upućivanja radnika na rad u inozemstvo je sloboda pružanja usluga. Naime, ono što upućivanje radnika omogućuje je privremena mobilnost radnika za račun poslodavca čija se poslovna aktivnost uglavnom odvija u državi članici u kojoj je poslodavac uspostavljen ili osnovan na temelju pravila građanskog ili trgovačkog prava. U nastavku je prikazan povijesni razvoj kroz presude Suda EU-a koji je doveo do uređenja pitanja upućenih radnika.

3.1. Povijesni razvoj

Kao što je prethodno navedeno, upućivanje radnika na privremeni rad u drugu državu članicu EU-a dovelo je do potrebne pravne regulacije tog pitanja. Odmah pri uspostavi integriranog tržišta EU-a pojavio se problem na koji način regulirati pravno pitanje radnika koji određeni vremenski period migriraju u drugu državu članicu EU-a, odnosno treba li to smatrati slobodom kretanja svakog radnika ponaosob ili slobodom pružanja usluga gdje je

¹³ UFEU, čl. 56

¹⁴ UFEU, čl. 54

poslodavac taj koji odlučuje koje će poslove preuzeti i koje od radnike će namijeniti za izvršenje preuzetog posla. U počecima su upućivani visokoobrazovani radnici, no s vremenom se upućivanje radnika pokazalo kao rješenje koje rezultira manjim troškovima za potražitelje usluga, jer se pretežno radilo o upućivanju radnika iz zemalja članica nižeg platnog standarda u države članice višeg platnog standarda. Upravo je takav *social dumping* postao veliki problem jer se svakom novom državom članicom integrirano unutarnje tržište širilo, što znači da su i trgovci iz novih država članica, koje su uglavnom nižeg platnog standarda, sada mogli konkurirati domaćim ponuditeljima u državi domaćinu sa nižim ponudama te na taj način oštetiti domaće gospodarstvo.¹⁵

U presudi *Rush Portuguesa*¹⁶ Sud EU-a donio je prijelomnu odluku i odlučio da se situacija u kojoj radnici, čak i ako se radi o radnicima koji nemaju pravo na slobodu kretanja unutar EU-a, putuju s poslodavcem u drugu državu članicu s ciljem da izvedu uslugu u vremenski ograničenom periodu, uređuje odredbama koje se odnose na slobodu pružanja usluga. Sud EU-a je u istoj presudi odlučio također o jednoj bitnoj stvari, da pravo EU-a ne priječi države članice da djelovanje svojih zakona ili kolektivnih ugovora prošire na ugovor o radu sklopljen s bilo kojom osobom koja je zaposlena, pa čak i privremeno, na njihovom državnom području bez obzira na to u kojoj zemlji poslodavac ima poslovni nastan.¹⁷ Dakle ovom presudom Sud EU-a nije odredio da upućeni radnici imaju pravo na jednak tretman koji imaju domaći radnici, ali je pružio mogućnost državama članicama da proširenjem primjene unutarnjeg zakonodavstva na upućene radnike zaštite svoje gospodarstvo od *social dumpinga* i masovnog priljeva radnika pod krinkom pružanja usluga. Nastavno na *Rush Portugesu* doneseno je još presuda Suda EU-a kojima se produbila pravna materija vezana za upućene radnike. Naime, u presudi *Vander Elst*¹⁸ odlučeno da države članice ne mogu uvjetovati postojanje radne dozvole za upućene radnike koji su državljani trećih zemlja, misleći pritom da nisu državljani neke od država članice EU-a. Sud smatra da takvi državljani koji su zakonito zaposleni od strane poslodavca, čije je sjedište u jednoj od država članica EU-a, i privremeno upućeni na rad u inozemstvo, odnosno za vremenski period koji je potreban

¹⁵ ¹⁵ Jaspers Teun; Pennings Frans; Peters Saskia. European labour law, Intersentia, 2019., str. 77.

¹⁶ ECJ 1990, C-113/89 (Rush Portuguesa)

¹⁷ ECJ 1990, C-113/89 (Rush Portuguesa) *Par. 18* “Finally, it should be stated, in response to the concern expressed in this connection by the French Government, that Community law does not preclude Member States from extending their legislation, or collective labour agreements entered into by both sides of industry, to any person who is employed, even temporarily, within their territory, no matter in which country the employer is established”

¹⁸ ECJ 1994, C-43/93 (Vander Elst)

poslodavcu da izvrši ugovorenu uslugu, ne ulaze kao fizičke osobe na tržište rada države članice domaćina.

U drugim presudama Sud EU-a osvrnuo se na pitanje plaće i radnih uvjeta upućenih radnika, te je zauzeo stav da ako je zaštita koju pruža država domaćin u suštini jednaka zaštiti koju pruža država pošiljatelj, radni uvjeti potonje navedene države imaju prednost u primjeni.¹⁹

3.2. Donošenje Direktive 96/71/EZ

Nakon puno debatiranja i polemiziranja oko razmjera u kojima države domaćini imaju pravo zahtijevati primjenu njihovih obvezujućih normi koje se odnose na uređenje pitanja plaće i radnih uvjeta i načina na koji se treba urediti problematika *social dumpinga*, donesena je Direktiva 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga. Većina država članica EU-a, podržavajući odluku Suda EU-a izrečenu u presudi *Rush Portuguesa*, priklonilo se koncepciji zasnivanja odnosa upućenih radnika na slobodi pružanja usluga, te je samim time Direktiva 96/71/EZ postala sredstvo kojim se uredila materija i olakšalo prekogranično pružanje usluga. Direktivom 96/71/EZ željelo se osigurati pravo na pružanje prekograničnih usluga zajamčenih UFEU, a s druge strane osigurati pošteno tržišno natjecanje i osiguranje prava upućenih radnika. Direktivom 96/71/EZ konačno je riješeno pitanje koje odredbe radnog prava države domaćina će se prisilno primjenjivati i na radne uvjete upućenih radnika. Dakle, na ugovore o radu i dalje će se primjenjivati pravo države u kojoj poslodavac uobičajeno pruža usluge, ali će se određeni uvjeti zaposlenja države članice domaćina prisilno primijeniti na upućene radnike.²⁰

4. Direktiva o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga

Direktiva 96/71/EZ donesena je 16. prosinca 1996. godine i kao što je već navedeno njome je po prvi put zakonodavno uređen položaj upućenih radnika i prava koja im pripadaju. Direktiva 96/71/EZ utvrđuje koje odredbe radnog prava države domaćina treba primjenjivati

¹⁹ ECJ 1996, C-272/94 (Guiot), “protection which is essentially similar to that afforded by the rules of the Member State in which the services are provided.”

²⁰ Prisilno primjenjivi uvjeti zaposlenja biti će objašnjeni dalje u tekstu.

na upućene radnike. Na takav način radnicima je osigurana minimalna zaštita koju država članica osigurava i svojim državljanima i ujedno osigurava pošteno tržišno natjecanje. Za početak je bitno naglasiti da Direktiva 96/71/EZ nije nametnula primjenu svih odredbi radnog prava države domaćina, već je kao obvezne odredbe odredila one koje pružaju minimalnu zaštitu²¹. Problem se pojavio kod implementacije Direktive 96/71/EZ u unutarnje zakonodavstvo država članica, jer upravo implementacija tih odredbi koje su pružale minimalnu zaštitu je u konačnici dovela do toga da je to ujedno i maksimalna zaštita koju su upućeni radnici imali pravo. Stoga je bilo za očekivati da će svakako doći do *social dumpinga*, jer poduzetnici država članica s višim životnim standardom nisu mogli konkurirati poduzetnicima čiji su upućeni radnici bili zadovoljni s minimalnom plaćom, koja je sama po sebi bila mnogo veća o plaće koju su za isti rad mogli zaraditi u svojoj matičnoj državi, samim time u konačnici su uvijek imali manje cijene s kojima su se nadmetali za tražene usluge. Također, iz upućivanja radnika proizašle su brojne zlouporabe poput dugoročnih upućivanja, popunjavanje pozicija radnika kojima je istekao period za koji su bili upućeni za nove upućene radnike, nepoštivanje odredbi o minimalnim plaćama koje se primjenjuju u državi domaćinu i upućivanja putem fiktivnih poduzeća takozvanih *letterbox companies*²². Jedan dio problema se riješio donošenjem Direktive o provedbi, no to još uvijek nije riješilo u potpunosti glavni problem Direktive 96/71/EZ, odnosno nisu postojale određene granice za vremenski period upućivanja i mnoge države članice su smatrale da njome nije dovoljno osigurano pravo na jednaku plaću za jednak rad na istom radnom mjestu za upućene radnike u odnosu na domaće. Iz tih je razloga Europska komisija 2016. godine podnijela prijedlog za izmjenu Direktive 96/71/EZ te su, nakon dugih pregovora, 28. lipnja 2018. Europski Parlament i Vijeće donijeli Direktivu 2018/957. Dijelovi Direktive 96/71/EZ na koje je, prilikom izmjene, stavljen naglasak su točno definiranje kratkoročnog i dugoročnog vremena upućivanja i prava koja za upućene radnike proizlaze ovisno o kojoj vrsti upućivanja se radi, koncept zajamčene minimalne plaće je zamijenjen garancijom jednake plaće za jednak rad²³ time što su poslodavci postali vezani ne samo zakonskim odredbama već i opće primjenjivim kolektivnim ugovorima te dodatnim mjerama kojima su dopunjene mjere iz Direktive o provedbi.

²¹ Jaspers Teun; Pennings Frans; Peters Saskia. European labour law, Intersentia, 2019., str. 86

²² European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, De Wispelaere, F., Schuster, E., Morel, S., et al., *Letterbox companies : overview of the phenomenon and existing measures : executive summary*, Publications Office, 2021, dostupno 15.02.2023. na <https://data.europa.eu/doi/10.2838/095339>

²³ Jaspers Teun; Pennings Frans; Peters Saskia. European labour law, Intersentia, 2019., str. 97

4.1. Uvodne odredbe Direktive 96/71

Uvodni dio Direktive o upućivanju obrazlaže važnost osnovnih načela obrazloženih pri samom početku rada²⁴ i njihovu ključnu ulogu u stvaranju jedinstvenog tržišta na području cijele EU. Između ostalog, i kako sloboda pružanja usluga nužno za sobom povlači privremeno upućivanje radnika poduzeća na područje druge države članice upravo u tu svrhu, kako EU ima nultu toleranciju na svaki oblik diskriminacije na temelju državljanstva te kako su kroz sekundarno zakonodavstvo već provedene mjere jednakog postupanja ne samo u odnosu na spol, već i na jednake materijalne uvjete između radnika koji su s poslodavcem sklopili ugovor na određeno i neodređeno vrijeme. Nadalje Direktiva o upućivanju naglašava kako bi se uvjeti smještaja i dodataka ili nadoknada za pokrivanje troškova putovanja hrane i smještaja za radnike koji izbjivaju iz svog mjesta prebivališta ili boravišta trebali jednako primjenjivati i na upućene radnike. Direktiva u točki 10 preambule napominje da „takva zaštita radnika ne može utjecati na pravo poduzeća koja upućuju radnike na državno područje druge države članice da se pozovu na slobodu pružanja usluga“ no isto tako navodi da će takva ograničenja biti opravdana „prevladavajućim razlozima od javnog interesa i ako su razmjerna i potrebna“. Ovom je izmjenom Direktive 96/71/EZ proširena primjena i na poduzeća za privremeno zapošljavanje koja koje ćemo detaljnije objasniti u nastavku. Direktiva o upućivanju izričito navodi da je određivanje plaća i dalje u isključivoj nadležnosti država članica i socijalnih partnera, te se kao glavni parametar usporedbe koristi bruto iznos primitaka od rada, uključujući i troškove u onoj mjeri u kojoj su dio primitka od rada, dakle sama Direktiva o upućivanju primitkom od rada ne smatra troškove koji su nastali zbog upućivanja. Direktiva od država članica traži da potrebne informacije objavi na jedinstvenoj službenoj nacionalnoj internetskoj stranici²⁵ te upućuje na potrebu koordinacije državnih tijela država članica te suradnju na razini Unije u borbi protiv prijevara na području upućivanja radnika²⁶.

4.2. Osobno područje primjene

Kako bi objasnili na koga se Direktiva o upućivanju odnosi i primjenjuje, potrebno je prvo upoznati se s konceptom upućivanja radnika na rad u drugu državu članicu. Direktiva o

²⁴ *supra* 1.

²⁵ Direktiva 2018/957 točka (21) u preambuli direktive.

²⁶ Direktiva 2018/957 točka (26) u preambuli direktive.

upućivanju izričito je naznačila primjenu „na poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici koja, u okviru pružanja transnacionalnog pružanja usluga, upućuje radnike“²⁷ i to u slijedeća tri slučaja u kojima poduzeća (1) „upućuju radnike, za svoj račun i pod svojim vodstvom, na državno područje države članice na temelju ugovora sklopljenog između poduzeća koje upućuje i primatelja usluge koji posluje u toj državi članici, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika za vrijeme upućivanja; (2) upućuju radnike u pogon ili poduzeće koje pripada skupini poduzeća na državnom području države članice, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika za vrijeme upućivanja; (3) ustupaju radnika, kao poduzeće za privremeno zapošljavanje ili poduzeće koje ustupa radnike, poduzeću korisniku koje ima poslovni nastan ili posluje na državnom području države članice, pod uvjetom da postoji radni odnos između poduzeća za privremeno zapošljavanje ili poduzeća koje radnika ustupa i radnika za vrijeme upućivanja.” Bitno je napomenuti da Direktiva o upućivanju ne regulira sve slučajeve prekograničnog pružanja usluga i koordinaciju.²⁸ Direktivom o upućivanju u čl. 2. st. 1. definirano je da se upućenim radnikom smatra „radnik koji u ograničenom vremenskom razdoblju obavlja svoj posao na državnom području druge države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi“, te stavkom 2. istog članka da će se ta definicija primjenjivati u pravu države članice na čije je područje radnik upućen. Bitno je naglasiti da upućeni radnici ne ulaze na tržište rada države članice domaćina. To se događa prvenstveno iz razloga što se upućeni radnici ne koriste pravom slobode kretanja, već se njihov boravak temelji na pravu njihovog poslodavca da pruža uslugu na području druge države članice. To potvrđuje činjenica da se državljani trećih zemalja, kojima je odobren rad ili boravak na području jedne od država članica EU-a, ne mogu slobodno koristiti pravom slobodnog kretanja unutar EU-a, ali mogu biti upućeni na rad u drugu državu članicu od strane poslodavca čije je sjedište u državi članici u kojoj mu je odobren rad ili boravište. Što znači 'ograničeno vremensko razdoblje' za upućenog radnika? Prije nego što je donesena Direktiva 96/71/EZ, niti zakonodavno niti kroz sudsku praksu Suda EU-a, nije bilo određeno koliko privremeno razdoblje pružanja usluga može trajati. Dakle, nije bilo određeno vremensko razdoblje unutar kojeg je pružatelj usluga mogao preseliti svoju radnu snagu, svoje zaposlenike, na područje druge države članice kako bi pružio ponuđenu uslugu. Tako Sud u *Rush Portuguesa* samo navodi da je trajanje upućivanja vezano uz vremenski period

²⁷ Direktiva (EU) 2018/957, čl.1 st.1;

²⁸ Između ostalog, uređeno Direktivom 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu;

potreban za pružanje usluge.²⁹ Još jedan kriterij koji je postavio Sud EU-a u presudi *Trojani*³⁰ jest da, kada govorimo o pružanju usluga, ne smije se raditi o usluzi koja bi predstavljala dugi period koji bi nalikovao na trajnu uslugu ili uslugu čiji kraj se ne može predvidjeti jer se takve usluge ne mogu smatrati uslugama iz čl. 56 UFEU. Detaljnije o vremenskom trajanju upućivanja u jednom od sljedećih pododjeljaka.

4.3. Koju materiju obuhvaća Direktiva o upućivanju?

4.3.1. Predmet Direktive o upućivanju

Direktiva u članku -1. određuje predmet odnosno navodi kako se njenim odredbama osigurava “zaštita upućenih radnika tijekom njihova upućivanja u odnosu na slobodu pružanja usluga, utvrđivanjem obveznih odredaba u vezi s uvjetima rada te zaštitom zdravlja i sigurnosti radnika koje se moraju poštovati.” U sljedećem stavku ograničava utjecaj Direktive na ostvarivanje temeljnih prava priznatih u državama članica i na razini EU-a uključujući „pravo ili slobodu na štrajk ili na poduzimanje drugih mjera...Njome se ne utječe ni na pravo na pregovaranje, sklapanje i izvršavanje kolektivnih ugovora te na pravo na poduzimanje kolektivnih mjera u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom.“

U nastavku teksta bit će obrađeni dijelovi Direktive koji se odnose na uvjete zaposlenja, vremensko trajanje upućivanja i utjecaj kolektivnih ugovora na uvjete zaposlenja upućenih radnika dok će se provedbene odredbe Direktive o upućivanju, koje se odnose na suradnju na informiranju, praćenje, kontrolu i izvršavanje obraditi zajedno s odredbama Direktive o provedbi.

4.3.2. Uvjeti zaposlenja

Može se reći da je u Direktivi o upućivanju najveći naglasak stavljen na uvjete zaposlenja, utvrđene zakonom i drugim propisima ili kolektivnim ugovorom ili arbitražnim

²⁹ ECJ 1990, C-113/89 (Rush Portuguesa);

³⁰ ECJ 2004, C-4456/02 (Trojani);

pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima na sve radne odnose čiju primjenu osigurava država članica domaćin neovisno o pravu primjenjivom na radni odnos. Primjenjuju se uvjeti određeni u državi članici domaćinu koji se odnose na : “(a) maksimalno radno vrijeme i minimalno vrijeme odmora; (b) minimalni plaćeni godišnji odmor; (c) primici od rada, uvećani za prekovremeni rad; ova se točka ne primjenjuje na sustave dopunske strukovne starosne mirovine; (d) uvjeti ustupanja radnika, posebno preko poduzeća za privremeno zapošljavanje; (e) zaštita zdravlja, sigurnost i higijena na radu; (f) zaštitne mjere s obzirom na uvjete zaposlenja trudnica ili žena koje su nedavno rodile, djece i mladih; (g) jednako postupanje prema muškarcima i ženama i ostale odredbe u odnosu na nediskriminaciju; (h) uvjeti smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbjivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada; (i) dodaci ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbjivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga”³¹. Direktivom o upućivanju riješeno je pitanje primjene povoljnijeg prava (*favour principle*) u pogledu uvjeta rada tako što je u čl. 3 st.7. prvom podstavku određeno da „Stavci od 1. do 6. ne sprječavaju primjenu uvjeta zaposlenja koji su povoljniji za radnike“. Ovakvim je uređenjem jasno dano do znanja da će se u slučaju da odredbe prava države pošiljatelja ili prava mjerodavnog za ugovor o radu na povoljniji način uređuju uvjete zaposlenja upućenog radnika od prava države članice domaćina primjenjivati ono koje je povoljnije za radnika. U st. 10. istog čl. direktiva je ostavila mogućnost državama članicama „da, u skladu s Ugovorima, na nacionalna poduzeća i poduzeća drugih država članica na temelju jednakog postupanja primjenjuju uvjete zaposlenja“ koji su navedeni u prvom dijelu ovog odlomka, u slučaju odredaba o javnom poretku s tim da treba uzeti u obzir do koje razine takvo ograničenje ne derogira pravo na slobodu pružanja usluga.³²

Odgovor na pitanje što se smatra primitkom od rada i koji su njegovi sastavni elementi utvrđuje svaka država članica za sebe nacionalnim pravom ili praksom države članice domaćina. Čl. 3 st. 7. drugi podstavak navodi da „dodaci karakteristični za upućivanje smatraju se dijelom primitaka od rada, osim ako se plaćaju kao nadoknada za troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja. Poslodavac, ne dovodeći u pitanje stavak 1. prvi podstavak točku (i) upućenom radniku nadoknađuje takve troškove u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom primjenjivima na radni odnos.“ Ovime je jasno izraženo da nije dopušteno troškove koji su

³¹ Direktiva (EU) 2018/957, čl.3 st.1

³² *supra* 1.3

izravno povezani sa činjenicom da je radnik upućen na rad u inozemstvo (troškovi prijevoza...) uzimati u kalkulaciju za minimalnu plaću koja se isplaćuje upućenom radniku.³³ U trećem podstavku istog članka određeno je da ukoliko poslodavac propusti utvrditi u uvjetima zaposlenja koji se elementi dodatka na plaću smatraju naknadom za troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja, a koji su dio primitka od rada, smatrati će se da je cjelokupni dodatak plaćen kao nadoknada za troškove.

Direktivom o upućivanju propisana je obveza svake države članice na jedinstvenoj službenoj stranici objaviti uvjete zaposlenja zaključno sa sastavnim elementima primitaka od rada, te osigurati da informacije koje se su objavljene na službenoj stranici budu ažurirane i točne, u suprotnom će od utjecaja na visinu sankcije za poslodavca koji upućuje radnike biti činjenica da su takve informacije bile nedostupne ili teže dostupne. Obveze država članica glede pružanja informacija i administrativne suradnje iznesene su u Direktivi o provedbi koja će biti analizirana u nastavku diplomskog rada. Odredbe te direktive nadopunjene su čl. 4. i 5. Direktive o upućivanju stoga je smisleno te odredbe obraditi u nastavku rada zajedno sa materijom zbog čije nadopune su donesene.

4.3.3. Sudska nadležnost

U čl. 6. određeno je da se sudski postupci mogu pokrenuti i „u državi članici na čijem je državnom području radnik bio ili jest upućen, ne dovodeći u pitanje, prema potrebi, pravo na pokretanje sudskih postupaka u drugoj državi na temelju postojećih međunarodnih konvencija o sudskoj nadležnosti“. Dakle i samom Direktivom o upućivanju upućenom radniku, kako bi zbilja bio siguran da će zaštititi svoja prava, je pružena mogućnost pokretanja postupka i u državi članici u kojoj je bio ili jest upućen na rad, ne dirajući u njegovo pravo da isti pokrene u državi u kojoj je redovito nastanjen i zaposlen.

4.3.4. Vremensko trajanje upućivanja

Kada je riječ o uvjetima zaposlenja upućenih radnika, Direktiva o upućivanju primjenjuje se na sva upućivanja, neovisno o njihovom trajanju. No ipak postoje određene

³³ ECJ 2015, C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto)

situacije u kojima Direktiva isključuje svoju primjenu ili neprimjenu svojih odredbi ostavlja kao opciju državama članicama.

Vremensko trajanje upućivanja „izračunava se na temelju referentnog razdoblja od jedne godine od početka upućivanja. U svrhu izračuna u obzir se uzimaju sva ranija razdoblja u kojima je taj posao obavljao upućeni radnik“³⁴, dakle trajanje upućivanja vremenski je ograničeno na period od dvanaest mjeseci te svo vrijeme koje je isti upućeni radnik proveo obavljajući posao za čije je obavljanje upućen kumulira. Na isti način je regulirana situacija u kojoj „poduzeće...upućenog radnika zamijeni drugim upućenim radnikom koji obavlja istu zadaću na istome mjestu, trajanje upućivanja za potrebe ovog stavka kumulativno je trajanje razdoblja upućivanja dotičnih pojedinačnih upućenih radnika.“ Što se smatra istom zadaćom na istome mjestu određuje priroda usluge koja se pruža, posao koji upućeni radnik obavlja i mjesto rada. Direktiva o upućivanju nadalje uređuje situacije u kojima države članice imaju mogućnost produžiti vrijeme trajanja upućivanja i na koji način i u kojem opsegu će u tim slučajevima biti zajamčena zaštita upućenim radnicima. Kao što je maloprije navedeno vremenski period upućivanja traje dvanaest mjeseci, no u slučaju da trajanje upućivanja premaši taj vremenski okvir čl. 3. st. 1.a u prvom podstavku navodi da države članice osiguravaju da „neovisno o pravu koje se primjenjuje na radni odnos ... radnicima upućenima na njihovo državno područje na temelju jednakog postupanja jamče, povrh uvjeta zaposlenja navedenih u st. 1 ovog članka, sve primjenjive uvjete zaposlenju koji su državi članici u kojoj se obavlja rad utvrđeni : 1) zakonom i drugim propisima, i/ili 2) kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima ili se na drugi način primjenjuju u skladu sa čl. 8“. Takvo upućivanje, koje premašuje vremenski okvir od dvanaest mjeseci, nazivamo dugoročnim upućivanjem. U drugom podstavku Direktiva o upućivanju isključuje iz proširene primjene „(a) postupke, formalnosti i uvjete sklapanja i prestanka ugovora o radu uključujući klauzule o zabrani tržišnog natjecanja; (b) sustave dopunske strukovne starosne mirovine, dok u trećem podstavku ostavlja mogućnost produljenja vremenskog okvira sa dvanaest na osamnaest mjeseci ukoliko „pružatelj usluga podnese obrazloženu obavijest“, što znači da se na prethodno navedene točke (a) i (b) neće primjenjivati pravo države članice domaćina iako se radi po dugoročnom upućivanju. Trećim podstavkom je ostavljena mogućnost produženja vremenskog okvira kratkoročnog upućivanja s 12 na 18 mjeseci, naravno uz spomenutu obrazloženu obavijest poslodavca.

³⁴ Direktiva (EU) 2018/957, čl.3 st.6

Ako je poslodavac agencija za privremeno zapošljavanje, država domaćin u kojoj se rad obavlja osigurava primjenu uvjeta navedenih u čl. 5. Direktive 2008/104/EZ,³⁵ odnosno osigurava upućenim radnicima primjenu načelno najmanje jednakih uvjeta koji bi bili primjenjivi da je radnike na isto radno mjesto zaposlilo poduzeće korisnik. Poduzeće korisnik je obvezan obavijestiti agenciju za privremeno zapošljavanje o uvjetima zaposlenja u onoj mjeri u kojoj ga prethodno spomenuta Direktiva obvezuje. U st. 9. istog članka Direktiva je državama članicama ostavila mogućnost da upućenim radnicima zaposlenima u poduzećima za privremeno zapošljavanje osiguraju „povrh uvjeta zaposlenja iz stavka 1.b ovog članka, druge uvjete zaposlenja koji se primjenjuju na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje u državi članici u kojoj se rad odvija.“ Dakle, ako je država članica domaćin propisala povoljnije uvjete za radnike zaposlene u poduzećima za privremeno zapošljavanje, primjenu tih uvjeta može proširiti na upućene radnike.

Direktivom o upućivanju je u čl. 3 st.2 prvom podstavku uređeno pitanje kratkoročnog upućivanja kojim je određeno da „u slučaju početnog sastavljanja i/ili prve ugradnje robe, koji čine sastavni dio ugovora o isporuci robe i koji su nužni za stavljanje isporučene robe u uporabu te ih obavljaju stručni i/ili specijalizirani radnici poduzeća koje obavlja isporuku“ neće se primijeniti odredbe ovog članka st. 1. točke (b) i (c) koje se odnose na minimalni plaćeni godišnji odmor i primitke od rada, pod uvjetom da razdoblje upućivanja ne prelazi osam dana te uz napomenu da se odredba ne odnosi na djelatnosti u području građevinskih radova koji su nabrojani u prilogu. U sljedećim je stavcima Direktiva ostavila mogućnost državama članicama da određene odredbe ne primjene na kratkoročna upućivanja i da urede određeno pitanje na nacionalnoj razini. U st. 3. istog članka Direktiva o upućivanju određuje da „države članice mogu, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, u skladu sa tradicijama i praksom države članice odlučiti da ne primijene stavak 1. prvi podstavak točka (c)“ koji se odnosi na primitke od rada, uvećane za prekovremeni rad u slučajevima iz čl. 1. st. 3. točaka (a) i (b)³⁶ ako trajanje upućivanja ne prelazi vremenski period od mjesec dana u referentnom razdoblju od jedne godine.

Država članica domaćin može, sukladno st. 4., odlučiti o neprimjeni odredbi koje se odnose na primitke od rada pomoću kolektivnih ugovora za jednu ili više djelatnosti, ako duljina upućivanja ne prelazi vremenski period od jednog mjeseca. U st. 5. predviđeno je da

³⁵ Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje dostupna 23.02.2023. na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0104>

³⁶ *supra* 3.2.

se država članica može odlučiti za neprimjenu odredbi o minimalnom plaćenom godišnjem odmoru i primicima od rada ako su poslovi koje obavlja upućeni radnik određeni kao nebitni. Kriterije koje određeni posao mora ispunjavati kako bi se smatrao neznatnim određuju države članice koje su iskoristile mogućnost postavljenu direktivom. Potrebno je napomenuti da se ni st. 4. niti st. 5. ne odnose na slučajeve u kojima se radnik upućuje preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

4.3.5. Primjena kolektivnih ugovora na upućene radnike

U nekoliko navrata kroz rad spomenut je pojam kolektivnih ugovora i arbitražnih pravorijeka koji su proglašeni univerzalno primjenjivima. Takve, univerzalno primjenjive kolektivne ugovore poslodavac je obvezan primijeniti na upućene radnike. U st. 8. čl. 3. Direktiva ih određuje kao kolektivne ugovore ili arbitražne pravorijeke „kojih se moraju pridržavati sva poduzeća na zemljopisnom području i u predmetnoj struci ili industriji“.

Ukoliko u državi članici ne postoji sustav proglašavanja kolektivnih ugovora i arbitražnih pravorijeka univerzalno primjenjivima kako je navedeno u prethodnom odjeljku, Direktiva državama članicama ostavlja mogućnost da reguliraju primjenu određenih kolektivnih ugovora i na uvjete zaposlenja upućenih radnika. Radi se o kolektivnim ugovorima koji su općenito primjenjivi na sva slična poduzeća na zemljopisnom području i u dotičnoj struci ili industriji i/ili o kolektivnim ugovorima „koje su sklopile najreprezentativnije organizacije poslodavaca i radnika na nacionalnoj razini i koji se primjenjuju na cijelom državnom području“.³⁷ Ovakve kolektivne ugovore država članica domaćin može uzeti kao osnovu pod uvjetom da njihova primjena na poduzeća koja vrše upućivanje osigurava jednako postupanje u pogledu uvjeta zaposlenja kod kratkoročnog i dugoročnog upućivanja u odnosu na poduzeća registrirana u državi domaćinu. Direktiva u trećem podstavku st. 8. navodi da „jednako postupanje u smislu ovog članka postoji ako nacionalna poduzeća u sličnoj situaciji podliježu : (-) u predmetnom mjestu ili u dotičnom sektoru, istim obavezama kao i poduzeća iz članka 1. stavka 1. u pogledu pitanja navedenih u stavku 1. prvom podstavku ovog članka i, ako je primjenjivo, u pogledu zaposlenja koji se jamče upućenim radnicima u skladu sa stavkom 1.a ovog članka, i (-) ispunjavanju istih obveza s istim učincima“.

³⁷ Direktiva (EU) 2018/957, čl.3 st.8 prvi podstavak

Država članica domaćin treba utvrditi koji kolektivni ugovori ispunjavaju prethodno navedene kriterije te informacije o uvjetima zaposlenja primjenjivima na upućene radnike javno objaviti i učiniti dostupnim na jedinstvenim službenim stranicama,³⁸ uključujući one uvjete koji proizlaze iz kolektivnih ugovora koje su nacionalna tijela proglasila univerzalno primjenjivima ili iz onih kolektivnih ugovora koji ispunjavaju prethodno navedene uvjete.

5. Direktiva o provedbi

Nakon što je Direktiva 96/71/EZ stupila na snagu Europska komisija je, na isti način na koji to radi prilikom donošenja svake nove direktive, provela nadzor nad implementacijom i provedbom Direktive kako bi procijenili je su li donošenjem direktive postignuti ciljevi koji su se njenim donošenjem trebali ostvariti. Upravo je na području implementacije, primjene i provedbe Komisija EU-a uočila niz problema. Naime, najveći problem stvarale su činjenice da na državnoj razini nije postojala adekvatna razina administrativne suradnje, da su poslodavci pri upućivanju radnika bili nedovoljno informirani uz nezadovoljavajuću razinu pristupa informacijama i probleme u prekograničnoj suradnji u provedbi direktive. Ovakvi problemi posljedica su činjenice da čl. 4. i 5. Direktive 96/71/EZ nisu na adekvatan način uredili pitanje provedbe direktive u praksi te se kao jasna posljedica javio slab utjecaj direktive na uvjete rada upućenih radnika i širenje *social dumpinga*. S obzirom na sve probleme koji su proizašli iz neuspješne implementacije i provedbe Direktive 96/71/EZ 15. svibnja 2014. usvojena je Direktiva 2014/67/EU o provedbi Direktive 96/71/EZ.

Direktivom o provedbi fokus je stavljen na one dijelove Direktive 96/71/EZ koji se smatraju problematičnim. Cilj iza ove direktive je mjerama i kontrolnim mehanizmima osigurati da upućeni radnici zaista dobiju onu minimalnu zaštitu zajamčenu Direktivom 96/71/EZ bez opstruiranja poslodavaca u ostvarivanju temeljnih prava, osobito prava na pružanje usluga.

³⁸ *supra* 3.3.2.

5.1. Uvodni dio Direktive o provedbi

Uvodni dio Direktive o provedbi započinje obrazlaganjem temeljnih načela EU, slobode kretanja, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, s naglaskom na važnost posljednje navedenog prava s obzirom na činjenicu da se upućivanje radnika na rad u inozemstvo temelji na njemu. Nadalje, Direktiva o provedbi upućuje na Direktivu 96/71/EZ kao početnu točku za sva poduzeća s namjenom pružanja usluga na području druge države članice jer su njome jasno tvrđeni temeljni uvjeti zaposlenja „koje pružatelj usluga mora zadovoljiti u državi članici u koju je radnik upućen da bi se osigurao minimum zaštite domaćih radnika“. Objašnjeni su razlozi za donošenje ove direktive, uz naglasak da „...u skladu sa sudskom praksom Suda EU takvi zahtjevi i mjere mogu biti opravdani prevladavajućim razlozima javnog interesa.“,³⁹ odnosno načelo proporcionalnosti mora biti zadovoljeno. Kako bi se postigli ciljevi Direktive 96/71/EZ „situacije koje imaju iste činjenične elemente ne bi trebale voditi do drugačijeg pravnog vrednovanja ili procjene od strane nadležnih tijela u različitim državama članicama.“ Takav način implementacije spriječiti će zlouporabu i zaobilazanje važećih pravila i poticati suradnju nadležnih tijela država članica, dakako poštujući „raznolikosti nacionalnih sustava industrijskih odnosa“. Kroz nastavak teksta ponovno se stavlja naglasak na važnost odgovarajuće i učinkovite primjene i provedbe kao ključnih elemenata u zaštiti upućenih radnika, te naravno važnosti postupaka praćenja u svakoj državi članici. Na isti način na koji se spominje u Direktivi 96/71/EZ, stavlja se naglasak na potrebu pristupa informacijama uz obvezu svake države članice da osigura postojanje jedinstvene službene nacionalne internetske stranice na kojoj će sve informacije biti dostupne „ne samo pružateljima usluga iz drugih država članica, nego i dotičnim upućenim radnicima“. Direktiva napominje da je glavni način osiguranja bolje i ujednačenije primjene Direktive 96/71/EZ, s namjerom umanjenja razlika u provedbi i primjeni širom EU, provođenje učinkovitih i odgovarajućih inspekcija te na takav način će se ujedno kontrolirati i sprječavati neprijavljeni rad u kontekstu upućivanja. Direktiva kao još jedan problem napominje potrebu uređenja pitanja priznanja „odluka kojima se izriču administrativne sankcije i/ili novčane kazne i zahtjeva za naplatom takvih sankcija i/ili novčanih kazni trebalo bi se temeljiti na načelu uzajamnog povjerenja. U tu svrhu, razlozi za nepriznavanje ili odbijanje naplate administrativne sankcije i/ili novčane kazne trebali bi biti ograničeni na nužan minimum“. U zaključku uvodnog dijela navedeno je da ciljeve ove

³⁹ Direktiva 2014/67/EU točka (23) u preambuli direktive..

Direktive „uspostaviti opći zajednički okvir odgovarajućih odredbi, mjera i kontrolnih mehanizama nužnih za bolju i ujednačeniju provedbu, primjenu i izvršavanje u praksi Direktive 96/71/EZ, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog svog opsega i učinaka može bolje ostvariti na razini Unije“ te je u skladu s načelom supsidijarnosti i proporcionalnosti donesena ova Direktiva s namjerom postizanja navedenih ciljeva.

5.2. Opće odredbe

Kao predmet Direktive o provedbi određen je prethodno citiran zaključak uvodnog dijela, odnosno njegovo sprovođenje u praksu kako bi na razini EU-a imali opći zajednički okvir mjera i mehanizama, uključujući „mjere za sprečavanje i kažnjavanje svakodnevnog zloupotrebljavanja i zaobilaženja važećih pravila“. Prvim člankom strateški ciljevi Direktive o provedbi, a samim time i Direktive 96/71/EZ, izneseni u uvodnom dijelu prestali su biti puke upute Europske komisije i dobili su pravno obvezujuću formu. U čl. 2., za potrebe ove Direktive, definirani su pojmovi nadležnog tijela te tijela koje podnosi zahtjev i tijela koje prima zahtjev kao tijela koja međusobno surađuju za potrebe pristupa određenim informacijama, naplate kazni i drugih vrsta administrativne suradnje. Pojam nadležno tijelo znači sva tijela, uključujući urede za kontakt imenovane „za obavljanje funkcija utvrđenih Direktivom 96/71/EZ.“ Za potrebe Direktive, svaka država članica imenuje nadležna tijela i urede za kontakt koji u suradnji s tijelima EU i drugim državama članicama dijele prikupljene podatke od važnosti za primjenu Direktiva koje uređuju materiju upućivanja radnika. Prilikom imenovanja nadležnih tijela veoma je bitno osigurati zaštitu podataka, osobito u pogledu razmjene podataka jer u konačnici je odgovornost država članica osigurati mehanizme zaštite tih podataka i zakonskih prava građana.

Svakako jedan od najbitnijih ciljeva, a samim time i predmeta Direktive o provedbi je utvrđivanje situacija koje predstavljaju istinsko upućivanje, te sprječavanje zluporabe i zaobilaženja obvezne pravne regulative. Jedan od načina kojima se EU poslužila prilikom uređenja te materije je propisivanje onih činjeničnih elemenata koji se smatraju nužnima kako bi se takve kontrole jednostavnije i učinkovitije provodile. U Direktivi su ovi elementi podijeljeni u dvije skupine,. Prvu skupinu čine činjenice koje se tiču poduzeća koje nadležna tijela provjeravaju kako bi se utvrdilo da li aktivnosti koje poduzeće provodi kroz određeni vremenski period ispunjavaju sve zahtjeve, a osobito „(a) mjesto gdje poduzeće ima svoje

registrirano sjedište i upravu, koristi uredski prostor, plaća poreze i doprinose za socijalno osiguranje i, prema potrebi, u skladu s nacionalnim pravom ima profesionalnu dozvolu ili je registrirano pri gospodarskim komorama ili stručnim tijelima, (b) mjesto gdje su upućeni radnici zaposleni i iz kojeg su upućeni na rad, (c) pravo koje se primjenjuje na ugovore koje je poduzeće sklopilo sa svojim radnicima s jedne strane, te sa svojim klijentima, s druge strane; (d) mjesto gdje poduzeće obavlja svoju značajnu poslovnu aktivnost i gdje zapošljava administrativno osoblje; (e) broj izvršenih ugovora i/ili veličinu prihoda ostvarenog u državi članici poslovnog nastana, uzimajući u obzir posebnu situaciju, između ostalog, novo osnovanih poduzeća te malih i srednjih poduzeća.” Drugu skupinu spadaju činjenice koje se odnose na uvjete rada radnika kako bi nadležna tijela procijenila da li se zbilja radi o upućivanju, ili pokušaju zlouporabe. Činjenice koje se provjeravaju su (a) da li se rad obavlja u ograničenom vremenskom razdoblju u drugoj državi članici; „(b) datum na koji upućivanje započinje; (c) upućivanje se provodi u državi članici koja je različita od one u kojoj ili iz koje upućeni radnik uobičajeno obavlja svoj rad u skladu s Uredbom (EZ) br. 593/2008 (Rim I.) i/ili Rimskom konvencijom; (d) upućeni se radnik vraća ili se od njega očekuje da nastavi raditi u državi članici iz koje je upućen nakon završetka rada ili pružanja usluga zbog kojih je bio upućen; (e) prirodu aktivnosti; (f) putovanje, hranu ili smještaj osigurava ili troškove za iste nadoknađuje poslodavac koji upućuje radnika te je u tom slučaju, uključen i način na koji se to radi ili metoda naknada troškova; (g) sva prethodna razdoblja tijekom kojih je radno mjesto bilo popunjeno istim ili drugim (upućenim) radnikom.“ Bitno je naglasiti da Direktiva ne postavlja zahtjev da sve činjenice budu istovremeno ispunjene već dopušta prilagodbu svakom posebnom slučaju i procjenu svake zasebne situacije.

5.3. Pristup informacijama

Iz same činjenice da je Direktiva o provedbi donesena kako bi se pospješila provedba Direktive 96/71/EZ jasno je da se mnoge odredbe ove direktive nadovezuju na nju i dalje razrađuju određena pitanja uređena njome. Čl. 5., koji se dotiče pitanja poboljšanja pristupa informacijama, napominje da je Direktivom 96/71/EZ propisano da uvjeti zaposlenja koje moraju primjenjivati pružatelji usluga moraju biti opće dostupni bez naknade na jasan, transparentan, sveobuhvatan i lako dostupan način.⁴⁰ Kako bi države članice daljnje

⁴⁰ *supra* 3.3.2.

poboljšale pristup informacijama moraju osigurati : a) da na spomenutoj jedinstvenoj stranici, koja treba biti detaljna i prilagođena korisnicima, bude jasno izraženo koji uvjeti zaposlenja uređeni nacionalnim ili regionalnim pravom države članice trebaju biti primijenjeni na sve radnike upućene na rad na njeno državno područje, b) da svi kolektivni ugovori primjenjivi na upućene radnike budu javno dostupni⁴¹, c) pristup informacijama o primjenjivim uvjetima rada na službenom jeziku države članice i/ili jezicima najrelevantnijim uzimajući u obzir potražnju na tržištu rada svim upućenim radnicima, d) rade na poboljšanju dostupnosti i jasnoći informacija navedenih u točki a, e) odrede i jasno naznače osobu za kontakt koja je zadužena za pružanje informacija te da f) sve prethodno navedene informacije održavaju ažurnima. Direktiva navodi da, što se uvjeta zaposlenja iznesenih u točki a) tiče, relevantne informacije moraju osobito obuhvaćati minimalne plaće i njihove sastavne elemente⁴², metode izračunavanja dospelih primitaka od rada te prema potrebi propisane kriterije za klasifikaciju u različitim kategorijama plaća.

5.4. Administrativna suradnja

U nastavku Direktive naglasak je stavljen na uzajamnu pomoć i blisku suradnju država članica. Prvenstveno se pritom misli na „odgovaranja na složene zahtjeve za informacijama od nadležnih tijela i provedbe provjera, inspekcija i istraga uzimajući u obzir situacije upućivanja iz članka 1. stavka 3. Direktive 96/71/EZ, uključujući istrage svakog nepoštovanja ili kršenja važećih pravila o upućivanju radnika.“ Takvi zahtjevi obuhvaćaju i informacije o odlukama kojima se izriče kakva sankcija ili novčana kazna i pribavljanje postojeće dokumentacije o upućenim radnicima iz države u kojoj je poduzetnik registriran i uobičajeno pruža usluge. S obzirom na razinu hitnosti u rješavanju određene situacije, nadležno tijelo države članice primateljice naznačiti će da se radi o hitnom slučaju i razlog hitnosti jasno naznačen s uključenim detaljima te će se takvom zahtjevu udovoljiti u najkraćem mogućem roku, ali maksimalno dva dana od primitka zahtjeva. Svi ostali zahtjevi za informacijama trebaju biti riješeni u maksimalnom roku od 25 radnih dana od primitka zahtjeva, s tim da države članice mogu dogovoriti i kraći rok. Sve informacije dostavljene administrativnom suradnjom nadležnih tijela država članica smiju se koristiti samo u pogledu

⁴¹ *supra* 3.3.4.

⁴² *supra* 3.3.2.

predmeta za koji su zatražene. „Uzajamna administrativna suradnja i pomoć se pruža bez naknade.“

Nadležna tijela države članice domaćina odgovorna su za provjeru uvjeta zaposlenja za vrijeme trajanja upućivanja radnika, s tim da nadležna tijela države članice poslovnog nastana pružatelja usluga nastavljaju sa praćenjem, kontrolom i poduzimanjem potrebnih nadzornih mjera u skladu sa nacionalnim pravom, praksom i administrativnim postupcima države poslovnog nastana s obzirom na radnike upućene u drugu državu članicu. Bitno je naglasiti da ovakva ovlaštenja za nadzorom i obveze nadležnih tijela ne povlače za sobom „dužnost države članice poslovnog nastana da izvrši činjenične provjere i kontrole na državnom području države članice domaćina u kojoj se pruža usluga.“ Takve provjere mogu provoditi samo tijela vlasti države članice domaćina na vlastitu inicijativu ili na zahtjev tijela države članice poslovnog nastana na način na koji je to predviđeno u čl.10 kroz inspekcije. Ukoliko postoji potreba Europska komisija omogućiti će financijske instrumente za potporu promicanja i poboljšanja administrativne suradnje.

Sukladno čl.27 „Administrativna suradnja i uzajamna pomoć između nadležnih tijela država članica... provodi se putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI), uspostavljenog Uredbom (EU) br. 1024/2012.“ Osim toga, ostavljena je mogućnost državama članicama da bilateralnim sporazumima dogovore dodatne načine za poboljšanje administrativne suradnje i uzajamne pomoći njihovih nadležnih tijela.

5.4.1. Suradnja u informiranju uređena Direktivom 2018/957

Direktiva 2018/957 o upućivanju, kojom je revidirana Direktiva 96/71/EZ, dotakla se također i materije primjene i provedbe Direktive o upućivanju⁴³. Na takav način Europska komisija uredila je pitanja za koja je smatrala da nisu dovoljno razrađena u trenutku donošenja Direktive o provedbi bez provođenja posebnog postupka izmjene te direktive. U čl. 5. fokus je na suradnji na informiranju između država članica. Ponovno se stavlja naglasak na dužnosti svake države članice da imenuje jedan ili više ureda za kontakte ili nadležna državna tijela. Direktivom o upućivanju državama članicama je ostavljena sloboda da donose odredbe i određuju način na koji će biti uređena suradnja između nadležnih tijela. Direktivom je

⁴³ supra 3.3.2.

uređeno pitanje pristupa informacijama o transnacionalnom upućivanju radnika i to na način da je kao dužnost ureda za kontakt ili nadležnog državnog tijela, u slučaju neposjedovanja informacija koje je zatražilo nadležno tijelo države članice domaćina, pisana obveza pribavljanja te informacije od drugih tijela u državi članici. U slučaju nedostataka u administrativnoj suradnji tijela neke od država članica Komisija je ovlaštena provesti određene mjere. Takva uzajamna administrativna pomoć pruža se besplatno, a svaka država članica osigurava odgovarajuće mjere kako bi podaci o uvjetima zapošljavanja bili opće dostupni i obavješćuje druge države članice i Komisiju o uredima za kontakt i/ili nadležnim tijelima.

5.5. Praćenje sukladnosti

Odmah u prvom stavku čl. 9 Direktiva o provedbi naglašava potrebu da svi administrativni zahtjevi i mjere kontrole koje osiguravaju učinkovito praćenje ispunjavanja obveza navedenih u Direktivi 96/71/EZ i Direktivi o provedbi budu opravdani i razmjerni te točno određuje taksativno koje mjere države članice mogu osobito uvesti u tu svrhu.

Kao prvu od mjera Direktiva o provedbi navodi „obvezu pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da podnese jednostavnu izjavu odgovornim nacionalnim nadležnim tijelima najkasnije na početku pružanja usluga“, prihvaćenu bilo na jednom od službenih jezika države članice domaćina ili drugim jezicima koje ona prihvaća, a koja mora sadržavati sve informacije relevantne za provedbu činjenične kontrole, a osobito:

- “(i.) identitet pružatelja usluga;
- (ii.) predviđeni broj upućenih radnika koje se može jasno identificirati;
- (iii.) osobe navedene u točkama (e) i (f);
- (iv.) predviđeno trajanje, datum predviđenog početka i kraja upućivanja;
- (v.) adresu/adrese mjesta rada; te
- (vi.) prirodu usluga koje opravdavaju upućivanje;”.

Kao drugu mjeru Direktiva o provedbi određuje obvezu poslodavca da kroz cijelo razdoblje upućivanja učini dostupnima i čuva kopije ugovora o radu, te ukoliko je potrebno platne liste, radne naloge koje mogu biti dokaz početka, kraja i trajanja dnevnog radnog

vremena, dokaze o isplati plaća i sličnih dokumenata te obvezu dostave tih dokumenata „nakon razdoblja upućivanja na zahtjev tijela u državi članici domaćinu prevedenih na službeni jezik države članice domaćina, u razumnom roku. Poslodavac je obavezan imenovati osobu koja će biti nadležna za komuniciranje s nadležnim tijelima u državi članici domaćinu, a prema potrebi imenovati osobu koja bi bila zadužena za komunikaciju sa socijalnim partnerima. Države članice mogu nametnuti i druge administrativne zahtjeve i mjere kontrole ukoliko se utvrdi da ovi prethodno navedeni nisu dostatni, uvijek vodeći računa o proporcionalnosti i opravdanosti tih mjera. Obveza je država članica da “obavješćuju Komisiju i upoznaju pružatelje usluga o svim mjerama iz stavaka 1. i 2. koje primjenjuju ili koje su provele”, a primjenu tih mjera strogo kontrolira Komisija.

Praćenje sukladnosti države članice osiguravaju kroz provođenje „primjerenih i učinkovitih provjera i mehanizama praćenja koji su predviđeni u skladu s nacionalnim pravom i praksom te osiguravaju da tijela određena nacionalnim zakonodavstvom provode učinkovite i odgovarajuće inspekcije na njihovom državnom području kako bi se kontroliralo i pratilo poštovanje odredbi i pravila utvrđenih u Direktivi 96/71/EZ, uzimajući u obzir relevantne odredbe ove Direktive, kako bi se time jamčila njihova pravilna primjena i provedba.“ Inspekcije u državama članicama se prvenstveno temelje na procjeni rizika, odnosno na takav način se utvrđuju takozvani sektori aktivnosti kao pokazatelji činjenice koji poslovi na državnom području države članice u kontinuitetu zapošljavaju radnike upućene u svrhu pružanja usluga. „Države članice osiguravaju da inspekcije i kontrole sukladnosti u sklopu ovog članka, uzimajući u obzir relevantne odredbe ove Direktive, nisu diskriminirajuće i/ili neproporcionalne.“ Direktiva navodi da ukoliko postoji potreba, nadležna tijela država članica domaćina i država članica poslovnog nastana koja provode inspekcije moraju surađivati u skladu sa pravilima o administrativnoj suradnji i u skladu s odredbama o uzajamnoj pomoći⁴⁴. Direktiva se također referira na situaciju u kojoj država članica domaćin nacionalnim pravom utvrđivanje minimalnih standarda, odnosno uvjete zaposlenja koji se primjenjuju također i na upućene radnike posebno se to odnosi na minimalne plaće i radno vrijeme, prepušta poslodavcima i radnicima, inspekcije svejedno provode kontrole kako bi država članica domaćin bila sigurna da upućeni radnici primaju odgovarajuće uvjete zaposlenja. Ukoliko država članica nema inspektorate rada u čiju nadležnost spada „kontrola i praćenje uvjeta rada i/ili uvjeta zaposlenja upućenih radnika“, države članice mogu same uspostaviti mehanizme kojima će se jamčiti poštovanje propisanih

⁴⁴ supra 4.4.

uvjeta zaposlenja, pod uvjetom da takav način kontrole jamči odgovarajuću razinu zaštite, jednaku onoj koja proizlazi iz inspekcijskog nadzora.

5.6. Izvršavanje

U ovom poglavlju direktiva se fokusirala na dužnost država članica da osiguraju postojanje učinkovitih mehanizama kojima upućeni radnici „mogu izravno podnijeti pritužbu protiv svojih poslodavaca, kao i pravo pokretanja sudskih ili upravnih postupaka⁴⁵, također i u državi članici na čije su državno područje radnici upućeni ili su prije bili”, te takvu mogućnost imaju i nakon završetka odnosa u kojem je došlo do povrede. Ovakva ovlaštenja upućenog radnika da pokreće postupke u državi članici pošiljateljici i domaću ne dovodi u pitanje nadležnost sudova u državama članicama. Također, direktivom je dano pravo sindikatima i drugim trećim stranama, koje „imaju zakoniti interes u osiguravanju poštovanja odredbi ove Direktive i Direktive 96/71/EZ, mogu uključiti, u ime upućenih radnika ili njihovog poslodavca ili kao njihova potpora, s njihovim odobrenjem u bilo koji sudski ili upravni postupak”. Činjenica da je direktivom zajamčeno pravo upućenim radnicima, sindikatima i trećim zainteresiranim stranama sudjelovati pokretati i sudjelovati u postupcima ne dovode u pitanje:

- (a) zastarne rokove i vremenska ograničenja za pokretanje sličnih postupaka,
- (b) druge nadležnosti i kolektivna prava socijalnih partnera gdje je to primjenjivo, te
- (c) nacionalna pravila mjerodavna za provođenje postupaka pred sudovima.

Veoma je bitan prisilni mehanizam odgovornosti poslodavca za sva prava koja proizlaze iz ugovornog odnosa između poslodavca i upućenog radnika, neovisno o tome da li samo upućivanje još uvijek traje, i to osobito kako bi se osiguralo da upućeni radnici dobiju:

- “(a)sve nepodmirene neto primitke od rada koje bi, prema važećim uvjetima zaposlenja iz članka 3. Direktive 96/71/EZ, trebalo platiti;
- (b)sve zaostatke ili povrat poreza ili doprinose socijalnom osiguranju koji su neopravdano zadržani iz njihovih plaća.

⁴⁵ supra 3.3.2.

(c) povrat prekomjernih troškova, u vezi s neto primicima od rada ili kvalitetom smještaja, koji su zadržani ili odbijeni od plaća za smještaj koji pruža poslodavac;

(d) prema potrebi, neopravdano zadržani doprinosi koje poslodavac treba uplatiti u zajedničke fondove ili institucije socijalnih partnera.”

Člankom 12. uređeno je pitanje odgovornosti podizvoditelja. Radi se o još jednom segmentu u kojem je direktiva ostavila prostora državama članicama, da nacionalnim pravom i/ili praksom, poduzmu dodatne mjere kako bi se osigurala odgovornost podizvoditelja kako bi „...uz ili umjesto poslodavca, bio smatran odgovornim za upućenog radnika u odnosu na bilo kakve nepodmirene neto primitke od rada koji odgovaraju minimalnoj plaći i/ili doprinose koje treba uplatiti u zajedničke fondove ili institucije socijalnih partnera...”. Direktivom su također propisane određene situacije u kojima se odgovornost podizvoditelja ograničava ili isključuje, pa tako podizvođač odgovara za ispunjenje samo onih prava koja je radnik stekao na temelju ugovora izvoditelja i podizvoditelja, s tim da država članica može ukoliko to želi, propisati stroža pravila o odgovornosti, a isključiti njegovu odgovornost u navedenim slučajevima samo ukoliko je nacionalnim zakonodavstvom tako utvrđeno u slučaju postupanja s dužnom pažnjom. O svim poduzetim mjerama na temelju ovog članka i učinkovitosti provedenih alternativnih mjera države članice izvješćuju Komisiju koja strogo prati primjenu ovog članka i njegovu implementaciju u nacionalna zakonodavstva.

5.7. Prekogranična provedba administrativnih sankcija i novčanih kazni

Ovim je poglavljem Direktive o provedbi, ne dovodeći u pitanje načine na koji je to predviđeno drugim zakonodavstvom EU, uređeno pitanje prekogranične provedbe administrativnih sankcija financijske prirode i „novčanih kazni koje su izrečene pružatelju usluga s poslovnim nastanom u jednoj državi članici za nepoštovanje važećih pravila o upućivanju radnika u drugu državu članicu.” Svaka država članica obavješćuje komisiju koje je tijelo nadležno za provedbu sankcija i novčanih kazni.

U prekograničnoj provedbi administrativnih sankcija i novčanih kazni ponovno je naglasak stavljen na uzajamnoj pomoći i priznavanju jer je neminovno da je potrebna kooperacija nadležnih tijela najmanje dvije države članice. Stoga i direktiva određuje tri

situacije u kojima postoji suradnja tijela države članice koje podnosi zahtjev i tijela koje prima zahtjev:

- a) kada tijelo države članice koja podnosi zahtjev zahtjeva naplatu pravomoćne administrativne sankcije ili novčane kazne koju je izreklo nadležno tijelo te države članice ili ju „potvrdi upravno ili sudsko tijelo ili, prema potrebi, sudovi nadležni za radne sporove“
- b) kada tijelo države članice koja podnosi zahtjev obavijest o odluci kojom nadležno tijelo države članice koje prima zahtjev izriče takvu sankciju ili novčanu kaznu.
- c) kada tijelo države članice koja prima zahtjev „obavješćuje o bilo kojem drugom relevantnom dokumentu povezanom s naplatom takve sankcije i/ili novčane kazne, uključujući presudu ili konačnu odluku koja može biti u obliku ovjerene e preslike, a koja predstavlja pravnu osnovu i pravo na provođenje zahtjeva za naplatom.“

Pravo podnošenja takvog zahtjeva za naplatu ili obavijesti dopušteno je samo u situacijama kada država članica koja podnosi zahtjev to nije u mogućnosti naplatiti ili obavijestiti u skladu sa zakonima i drugim propisima i administrativnom praksom. Nadležno tijelo koje zaprimi zahtjev „priznaje zahtjev bez potrebe za dodatnim formalnostima te odmah poduzima potrebne mjere za njegovo izvršenje, osim ukoliko postoji jedan od slijedećih razloga zbog kojih može odbiti provođenje zakona:

- a) Zahtjev je očito ne odgovara temeljnoj odluci ili ne sadržava sve potrebne informacije navedene u čl.17.st.1. i 2. Direktive o provedbi;
- b) Ukoliko je očito „da predviđeni troškovi ili sredstva potrebna za naplatu administrativne sankcije i/ili novčane kazne nisu razmjerni u odnosu na iznos koji treba biti naplaćen ili bi uzrokovali znatne poteškoće;
- c) iznos ukupne financijske sankcije i/ili novčane kazne je ispod [350] EUR ili je jednak tom iznosu;
- d) nepoštovanja temeljnih prava i sloboda tuženikâ te pravnih načela koja se na njih primjenjuju, kako je utvrđeno u ustavu države članice koja prima zahtjev.“

“Tijelo koje podnosi zahtjev ne podnosi zahtjev za naplatu administrativne sankcije i/ili novčane kazne ili obavijesti o odluci kojom se izriče takva sankcija i/ili novčana kazna ako se, i sve dok se, sankcija i/ili novčana kazna, kao i osnovno potraživanje i/ili instrument koji dopušta njegovu provedbu u državi članici koja podnosi zahtjev, osporavaju ili dovode u

pitanje u toj državi članici.” Ukoliko se za vrijeme trajanja postupka naplate ili obavijesti dovede u pitanje ili podnese žalba na sankciju, novčanu kaznu ili osnovno potraživanje, u državi članici primateljici zahtjeva suspendirati će se prekogranični postupak sve do donošenja odluke nadležnog državnog tijela države članice koja podnosi zahtjev u predmetnom pitanju. Države članice međusobno “ne potražuju naknadu troškova nastalih zbog pružanja bilo kakve uzajamne pomoći u skladu s ovom Direktivom ili zbog njezine primjene.”

U završnim odredbama državama članicama je određena obveza da utvrde pravila o sankcijama koje će se primjenjivati u slučaju kršenja nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom, te osiguravaju sve mjere kako bi došlo njihove provedbe i poštovanja.

6. Implementacija Direktive o upućivanju i Direktive o provedbi

Republika Hrvatska je pretežno država iz koje se radnici upućuju na rad u inozemstvo. Zakon o upućivanju radnika u Republiku Hrvatsku i prekograničnoj provedbi odluka o novčanoj kazni⁴⁶ jedini je zakon kojim su Direktiva o upućivanju i Direktiva o provedbi implementirane u hrvatsko zakonodavstvo. Ovim zakonom uređuju se situacije u kojima je Republika Hrvatska država članica domaćin upućenih radnika.

U ovom će odjeljku fokus biti na najvažnije odredbe hrvatskog zakonodavstva koje se primjenjuju u situacijama u kojima je Hrvatska zemlja pošiljateljica. Naime, odredbe hrvatskog Zakona o radu od 1. siječnja 2023 (NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22) u vezi s radnicima koji su upućeni iz Hrvatske u druge zemlje primateljice određuju obvezni sadržaj pisanog sporazuma o radu u slučaju upućivanja radnika (članak 18. Zakona o radu). Pisani ugovor o radu u slučaju upućivanja radnika mora sadržavati informacije o:

- a) državi u koju se upućuje i trajanju rada u inozemstvu;
- b) rasporedu radnog vremena;
- c) neradnim danima i blagdanima u kojima radnik ima pravo ne raditi uz naknadu plaće;
- d) valuti u kojoj će radnik biti plaćen;

⁴⁶ NN 128/20, 114/22

- e) drugim primanjima u novcu i naravi na koja će radnik imati pravo za vrijeme rada u inozemstvu;
- f) poveznici na jedinstvenu nacionalnu mrežnu stranicu o upućivanju radnika u državu članicu Europske unije u koju se radnik upućuje i
- g) pravu i uvjetima vraćanja iz inozemstva.

„Umjesto podataka iz stavka 2. točaka 2. do 5. ovoga članka, može se u ugovoru, odnosno potvrdi o sklopljenom ugovoru o radu uputiti na odgovarajući zakon, drugi propis, kolektivni ugovor ili pravilnik o radu kojim se uređuju ta pitanja.“. U slučaju da se radnik upućuje na rad u inozemstvo u vremenskom periodu kraćem od četiri uzastopna tjedna mora biti obaviješten o informacijama iz točke b) i c). Ukoliko „u okviru privremenog i povremenog prekograničnog pružanja usluga poslodavac upućuje radnika u povezano društvo u smislu propisa o trgovačkim društvima sa sjedištem u inozemstvu, za takvo upućivanje zbog obavljanja ugovorenih poslova potrebna je pisana suglasnost radnika.“ Zakon o radu u tom vremenskom periodu takvog radnika tretirati kao upućenog glede svih prava koja proizlaze iz Zakona o radu i pravila o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti.

S obzirom na uređenje pravnog okvira kojim se uređuje hrvatsko radno pravo, Zakon o radu označen je kao primarni izvor. Iako sam Zakon o radu ne implementira Direktivu o upućivanju, s izmjenama i dopunama Zakon o radu propisuje određene pojmove.

Zakon o upućivanju radnika na rad u inozemstvo je jedini pravni akt kojim se Direktiva o upućivanju, s izmjenama i dopunama i Direktiva o provedbi prenosi u hrvatski pravni okvir dosljednim prijenosom svih situacija upućivanja obuhvaćenih izmjenama i dopunama Direktive o upućivanju. Tim je zakonom po prvi put cjelovito uređeno pitanje upućenih radnika, uvažavajući direktive EU-a s ciljem poboljšanja položaja upućenih radnika. Kao što je prethodno navedeno, a i sam naslov zakona to pokazuje, njime je uređeno pitanje radnika upućenih u Republiku Hrvatsku iz drugih država članica EU-a. Zakonom su dosljedno implementirane odredbe Direktive o upućivanju i Direktive o provedbi jer se njime definira pitanje uvjeta rada upućenih radnika i upućenih radnika zaposlenih pri agencijama za privremeno zapošljavanje, vremensko trajanje upućivanja, administrativni zahtjevi postavljeni direktivama gdje su točno pojašnjene obveze poslodavca, osiguranje sudske zaštite upućenih radnika, pristup informacijama nadležnih tijela drugih država članica EU i njihova administrativna suradnja, određenje tijela Republike Hrvatske nadležnog za prekograničnu provedbu odluka o novčanoj kazni u području upućivanja radnika i postupak

njihove provedbe, upravni nadzor koji obavlja ministarstvo nadležno za poslove rada te inspekcijski nadzor koji obavlja državna upravna organizacija prema posebnom propisu. Ovim zakonom propisane su i prekršajne odredbe za stranog poslodavca pravnu osobu i odgovorne osobe unutar njih te domaće prave osobe korisnike usluga stranog poslodavca i odgovorne osobe unutar njih.

7. Zaključak

Na samom početku rada osvrnuli smo se na temeljna načela gdje je sloboda pružanja usluga kao jedno od temeljnih prava EU utvrđeno kao polazna točka za ovlaštenje poslodavca da radnike koji su u radnom odnosu s poslodavcem uputi na rad u drugu državu članicu EU.

U nastavku teksta predmet osvrta je bila činjenica pravne praznine odnosno nedostatak regulacije na razini EU-a što je dovodilo do učestalog kršenja prava upućenih radnika. Po prvi put na razini EU regulirano je pitanje upućenih radnika Direktivom 96/71/EZ, koja je zatim izmijenjena i dopunjena Direktivom 2018/957. Tom je direktivom uređeno pitanje u kojim situacijama se radi o upućenim radnicima, po prvi put postoji akt kojim je točno određeno koji od uvjeta zaposlenja moraju biti uređeni pravom države članice domaćina, maksimalni vremenski period na koji radnici mogu biti upućeni na rad u drugu državu članicu te utjecaj kolektivnih ugovora sklopljenih sa sindikalnim predstavnicima države članice domaćina na uvjete zaposlenja upućenih radnika. Direktivom o provedbi pokušao se riješiti gorući problem loše prekogranične kontrole upućivanja radnika, stoga je glavni naglasak stavljen na poboljšanje administrativne suradnje nadležnih tijela država članica i provedbu kazni izrečenih u drugoj državi članici.

Na samom kraju diplomskog rada utvrđeno je da je Republika Hrvatska pretežno zemlja pošiljatelj, te je jasno izražena razlika u odnosu na pravnu regulativu koja uređuje pitanje upućenih radnika u i iz Republike Hrvatske, odnosno da se na radnike upućene u RH jasno primjenjuje Zakon o upućivanju radnika u Republiku Hrvatsku i provedbi novčanih kazni, dok je za radnike upućene na rad u drugu državu članicu Zakonom o radu propisano još nekoliko uvjeta koji moraju biti zadovoljeni, povrh uvjeta zaposlenja koja vrijede za sve radne odnose unutar Republike Hrvatske uređenih istim zakonom i uvjeta zaposlenja uređenih pravom države članice domaćina koje se sukladno Direktivi o upućivanju primjenjuju na sve radnike upućene u tu državu članicu.

Literatura

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (Pročišćena verzija) od 1.3.2020;

Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga;

Direktiva 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga;

Direktiva 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta;

Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice;

Uredba br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Europskoj Uniji;

Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu;

Zakon o radu (NN 93/14, 127/17, 98/19, 151/22);

Zakon o upućivanju radnika u Republiku Hrvatsku i provedbi novčanih kazni (NN 128/20, 114/22 dalje : “Zakon o upućivanju radnika na radu u inozemstvo“);

Gabrijela Galić, Većina članica EU nedovoljno dobro štiti prava radnika upućenih u inozemstvo (<https://faktograf.hr/2021/07/27/vecina-clanica-eu-nedovoljno-dobro-stite-prava-radnika-upucenih-u-inozemstvo/>);

Jaspers Teun; Pennings Frans; Peters Saskia. European labour law., Intersentia Publishing nv 2019.

Stranica Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Upućeni radnici <https://mup.gov.hr/gradjani-281562/moji-dokumenti-281563/stranci-333/upuceni-radnici/282193>