EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.4.2024.
COM(2024) 320 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o primjeni i provedbi Direktive (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga

{SWD(2024) 320 final}

Sadržaj

1. Uvod 3
2. Analiza primjene i provedbe Direktive u državama članicama 4
   2.1. Dvostruko ili lančano upućivanje 4
   2.2. Uvjeti zaposlenja 5
   2.2.1. Primjena univerzalno primjenjivih kolektivnih ugovora na sve sektore 5
   2.2.2. Primici od rada 5
   2.2.3. Novi elementi uvjeta zaposlenja države članice domaćina 6
   2.3. Obveze obavješćivanja 7
   2.4. Pravila o dugoročnom upućivanju 8
   2.5. Jednako postupanje prema upućenim radnicima zaposlenima kod poduzeća za privremeno zapošljavanje 8
   2.6. Dodaci za upućivanje 9
   2.7. Kolektivni ugovori 9
   2.8. Suradnja među državama članicama 10
   2.9. Praćenje, kontrola i izvršavanje 10
3. Podugovaranje i upućivanje radnika 10
4. Upućivanje državljana trećih zemalja 11
5. Glavni zaključci i moguće daljnje mjere 12

1. Uvod

Direktiva (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga („Direktiva”) stupila je na snagu 29. srpnja 2018. i počela se primjenjivati 30. srpnja 2020. Države članice morale su donijeti i objaviti zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s tom direktivom do 30. srpnja 2020.

Izmjenama uvedenima Direktivom nastoje se osigurati jednaki uvjeti za poslovanje i istodobno zaštititi prava upućenih radnika. Te izmjene uključuju zamjenu pojma „minimalne plaće” pojmom „primici od rada” upućenih radnika, utvrđivanje proširenog skupa uvjeta zaposlenja u državi članici primateljici kad je riječ o dugoročnim upućivanjima i jamstvo da će privremeno upućeni radnici imati iste osnovne uvjete kao i lokalni radnici zaposleni na određeno vrijeme u državi članici primateljici.

U ovom se izvješću preispituje kako su države članice primijenile i provele Direktivu (EU) 2018/957 o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga[1], u skladu s njezinim člankom 2. Priložen je radni dokument službi Komisije s dodatnom analizom na kojoj se ovo izvješće temelji[2].

Ovo izvješće i priloženi radni dokument službi Komisije sektorski su neutralni. Na temelju članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive (EU) 2018/957 Komisija u ovo izvješće mora uključiti procjenu toga jesu li potrebne daljnje mjere za osiguranje jednakih uvjeta za poslovanje i zaštitu radnika u pogledu upućivanja vozača u sektoru cestovnog prometa. Ta je odredba uvrštena u slučaju nedonošenja posebnog zakonodavstva o upućivanju vozača u tom sektoru. Budući da je 2020. donesena Direktiva (EU) 2020/1057[3], više nije potrebno provesti posebnu procjenu sektora cestovnog prometa jer će se to ocijeniti u izvješću o provedbi Direktive (EU) 2020/1057[4].

U ovom izvješću i priloženom radnom dokumentu službi Komisije posebna se pozornost posvećuje položaju upućenih radnika u lancima podugovaranja, u skladu s mandatom dobivenim od suzakonodavaca[5]. S obzirom na nedavno povećanje učestalosti upućivanja radnika koji su državljani trećih zemalja i očekivano širenje upućivanja kao važnog kanala mobilnosti u EU-u, u izvješću se obrađuje i njihova situacija[6]. Pritom se razmatra i je li potrebna izmjena Direktive.

---

[1] Direktiva (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, SL L 173, 9.7.2018., str. 16.

[2] SWD(2024) 320.

[3] Direktiva (EU) 2020/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2020. o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa te izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i Uredbe (EU) br. 1024/2012, SL L 249, 31.7.2020., str. 49.

[4] Na temelju Direktive (EU) 2020/1057 Komisija je dužna provesti evaluaciju njezine provedbe do 31. prosinca 2025.

[5] Članak 2. stavak 2. Direktive (EU) 2018/957.

[6] *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*, završno izvješće, ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2, 2. veljače 2023. Izvješće je dostupno na poveznici: ela-report-posting-third-country-nationals.pdf (europa.eu). Vidjeti i Zapošljavanje i socijalna kretanja u Europi 2023. – Ured za publikacije Europske unije (europa.eu)

U ovom izvješću i priloženom radnom dokumentu službi Komisije analiziraju se nacionalni propisi kojima se provode odredbe Direktive. Ne sadržavaju iscrpan pregled svih nacionalnih provedbenih mjera i ne prejudiciraju stajališta koja bi Komisija mogla zauzeti u budućim pravnim postupcima.

Informacije u ovom izvješću i priloženom radnom dokumentu službi Komisije temelje se na nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive o kojima su države članice obavijestile Komisiju u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive. Komisija je ujedno prikupila informacije o primjeni i provedbi Direktive iz raznih izvora, kao što su mreža pravnih stručnjaka MoveS[7], Komisijin Odbor stručnjaka za upućene radnike[8] i studija koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi[9]. Osim toga, Komisija je prikupila stajališta država članica i socijalnih partnera u okviru upitnika koji je poslalo Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA).

2. Analiza primjene i provedbe Direktive u državama članicama

2.1. Dvostruko ili lančano upućivanje

Direktivom se uređuje situacija u kojoj radnika zapošljava poduzeće za privremeno zapošljavanje ili poduzeće koje ustupa radnike (agencija za privremeno zapošljavanje) i ustupa ga poduzeću korisniku radi obavljanja posla. Do dvostrukog ili lančanog upućivanja dolazi kad poduzeće korisnik pošalje radnika na privremeno obavljanje posla u državu članicu koja nije ona u kojoj radnik uobičajeno radi za agenciju za privremeno zapošljavanje ili za poduzeće korisnika[10].

U Direktivi se pojašnjava da se u toj situaciji agencija za privremeno zapošljavanje smatra poduzećem koje je uputilo radnika i stoga mora ispuniti sve relevantne obveze. Osim toga, poduzeće korisnik dužno je pravodobno obavijestiti agenciju za privremeno zapošljavanje ako radnika kojeg je ta agencija uputila namjerava poslati na obavljanje posla u drugu državu članicu.

Gotovo sve države članice uključile su u svoje propise odredbe Direktive koje se odnose na agencije za privremeno zapošljavanje u situaciji dvostrukog ili lančanog upućivanja. Neke države članice (Mađarska, Slovačka) ne dopuštaju poduzećima korisnicima da radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje ustupe drugom poslodavcu. Mađarska ne dopušta dvostruko ili lančano upućivanje kad je ona država članica poslovnog nastana agencije za privremeno zapošljavanje. Slovačka dopušta dvostruko ili lančano upućivanje samo u situacijama koje su obuhvaćene člankom 1. stavkom 3. točkom (a) (upućivanje na temelju ugovora o uslugama) i člankom 1. stavkom 3. točkom (b) (upućivanje unutar poduzeća) Direktive 96/71/EZ.

---

[7] Mrežu pravnih stručnjaka MoveS financira Komisija, a čine je neovisni stručnjaci iz područja mobilnosti unutar EU-a. Naziv MoveS označava slobodno kretanje radnika i koordinaciju socijalnog osiguranja (*Free Movement of Workers and Social Security Coordination*). Obuhvaća svih 27 država članica EU-a te Island, Lihtenštajn, Norvešku i Švicarsku.

[8] Izvješće podskupine za prenošenje Direktive (EU) 2018/957, Izvješće Odboru stručnjaka za upućene radnike. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en

[9] Studija koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi. Ta je studija izrađena za Komisiju. U njoj se navode samo stajališta autora, a Komisija nije odgovorna ni za kakve posljedice koje mogu proizaći iz ponovne upotrebe te publikacije. https://op.europa.eu/hr/web/general-publications

[10] Vidjeti podtočku 3.1.1.3. izvješća podskupine za prenošenje Direktive (EU) 2018/957, Izvješće Odboru stručnjaka za upućene radnike.

Velika većina država članica definira agencije za privremeno zapošljavanje kao poduzeće koje upućuje, izravno ili neizravno[11]. Većina država članica[12] izričito se poziva na obvezu poduzeća korisnika da obavijesti agenciju za privremeno zapošljavanje o dvostrukom ili lančanom upućivanju. Irska, Hrvatska, Mađarska i Slovenija nisu uključile tu obvezu obavješćivanja u svoje propise.

Rok u kojem poduzeće korisnik mora obavijestiti agenciju za privremeno zapošljavanje o situaciji dvostrukog ili lančanog upućivanja (u skladu s pojmom „pravodobno" iz Direktive) razlikuje se među državama članicama. Neke države članice zahtijevaju da se takve informacije dostave prije početka rada[13], u razumnom roku prije upućivanja[14] ili bez odgode[15].

2.2. Uvjeti zaposlenja

Direktivom se uvode sljedeće izmjene članka 3. stavka 1. Direktive 96/71/EZ u pogledu uvjeta zaposlenja koji se primjenjuju na upućene radnike:

- primjena u svim sektorima uvjeta zaposlenja iz kolektivnih ugovora ili arbitražnih pravorijeka koji su univerzalno primjenjivi ili koji se primjenjuju u skladu s člankom 3. stavkom 8. Direktive 96/71/EZ,
- pojam „minimalne plaće" zamjenjuje se pojmom „primici od rada",
- u uvjete zaposlenja dodaju se dva nova elementa: uvjeti smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada i dodaci ili nadoknade za pokrivanje troškova radnika koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga,
- pojačane obveze obavješćivanja.

2.2.1. Primjena univerzalno primjenjivih kolektivnih ugovora na sve sektore

Direktivom se proširuje opseg primjene kolektivnih ugovora koji su proglašeni univerzalno primjenjivima na sve sektore (a ne samo građevinski sektor). U okviru područja primjene Direktive 18 država članica[16] primjenjuje uvjete zaposlenja koji proizlaze iz univerzalno primjenjivih kolektivnih ugovora u svim sektorima. Devet država članica[17] nema univerzalno primjenjive kolektivne ugovore, ali primjenjuju sektorske kolektivne ugovore i/ili nacionalne kolektivne ugovore.

2.2.2. Primici od rada

U Direktivi se pojam „minimalne plaće" zamjenjuje pojmom „primici od rada". Pojam „primici od rada" uključuje pojam „minimalne plaće", ali je širi od njega.

Države članice stoga moraju osigurati da radnici upućeni na njihovo državno područje ostvaruju „primitke od rada", pri čemu se taj pojam definira kao svi elementi primitaka od rada koji su utvrđeni kao obvezni prema nacionalnom zakonu ili kolektivnim ugovorima koji su proglašeni univerzalno primjenjivima ili koji se primjenjuju u skladu s člankom 3. stavkom 8. Direktive 96/71/EZ.

---

[11] Vidjeti podtočku 3.1.1.3. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.
[12] Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska i Švedska.
[13] Belgija, Njemačka, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Austrija i Portugal.
[14] Danska, Estonija, Grčka, Francuska i Cipar.
[15] Italija.
[16] Belgija, Bugarska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Finska.
[17] Češka, Danska, Italija, Cipar, Litva, Malta, Poljska, Slovačka i Švedska.

Gotovo sve države članice uključile su odredbu o primicima od rada utvrđenu Direktivom u svoje propise. Neke države članice odlučile su se za opću ili široku definiciju primitaka od rada[18], a neke su popisale obvezne elemente primitaka od rada[19]. Dvije države članice (Irska i Portugal) nisu zamijenile pojam „minimalne plaće" pojmom „primici od rada".

Većina država članica općenito smatra da su se zahvaljujući promjeni pojma „minimalnih plaća" u pojam „primici od rada" poboljšala prava upućenih radnika[20]. Međutim, Komisija primjećuje da socijalni partneri, a posebno poslodavci, ističu određene poteškoće u utvrđivanju primitaka od rada koji se primjenjuju na upućene radnike i svih njihovih obveznih elemenata[21]. Te se poteškoće uglavnom odnose na složenost utvrđivanja primitaka od rada u praksi, na primjer u pogledu kolektivnih ugovora (posebno primitaka od rada i njihovih obveznih elemenata[22]). Poslodavci često ne razumiju koje obvezne elemente primitaka od rada moraju uzeti u obzir.

2.2.3. Novi elementi uvjeta zaposlenja države članice domaćina

Direktivom se na popis temeljnih uvjeta zaposlenja države članice primateljice dodaju dva nova elementa koji se trebaju osigurati radniku upućenom u tu državu članicu: uvjeti smještaja radnika ako ih poslodavac osigurava radnicima koji izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada i dodaci ili nadoknade za pokrivanje troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta zbog profesionalnih razloga.

Države članice nisu na isti način prenijele primjenjive odredbe Direktive o tim dvama elementima, što je opisano u nastavku. Te se odredbe primjenjuju na upućene radnike ako postoje za domaće radnike u državi članici domaćinu.

U 12 država članica[23] postoje odredbe o uvjetima smještaja kad radnici izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada i te se odredbe primjenjuju na upućene radnike. Slovenija te odredbe primjenjuje samo na lokalne radnike upućene u inozemstvo (ne primjenjuje ih na radnike upućene u Sloveniju).

U nacionalnom zakonodavstvu 12 država članica[24] nisu utvrđeni uvjeti smještaja kad radnici izbivaju iz svojeg uobičajenog mjesta rada. Međutim, takvi uvjeti mogu se uvrstiti u kolektivne ugovore ili pojedinačne ugovore o radu, kako je predviđeno primjenjivim kolektivnim ugovorima, i pritom mogu obuhvaćati upućene radnike (upućeni radnici zaposleni kod poduzeća za privremeno zapošljavanje u slučaju Poljske), osim u Belgiji i Irskoj.

[18] Belgija, Njemačka, Estonija, Irska, Hrvatska, Mađarska, Italija, Malta, Austrija, Poljska i Finska.
[19] Bugarska, Češka, Španjolska, Francuska, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Rumunjska i Slovenija.
[20] Vidjeti podtočku 3.1.1.4.3. priloženog radnog dokumenta službi Komisije, u kojoj je navedeno da 14 država članica koje su odgovorile na upitnik o provedbi Direktive smatra da se situacija upućenih radnika poboljšala nakon promjene „minimalnih plaća" u „primitke od rada".
[21] Vidjeti bilješku 20.
[22] Taj su aspekt naglasili neki od dionika s kojima su obavljeni razgovori u okviru provedbe studije koja podupire praćenje Direktive i Direktive o provedbi, a posebno su istaknuli poteškoće za poslodavce i agencije za privremeno zapošljavanje. Vidjeti točku 8.1.3. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi te podtočku 3.1.1.4.3. o primicima od rada u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom izvješću.
[23] Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Grčka, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Portugal, Slovenija i Finska.
[24] Belgija, Irska, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Malta, Nizozemska, Slovačka, Poljska i Švedska.

Osim toga, 18 država članica[25] ima nacionalne odredbe onadoknadi ili povratu troškova povezanih s putovanjem, hranom i smještajem za radnike koji izbivaju iz svojeg mjesta boravišta iz profesionalnih razloga. Te se odredbe primjenjuju i na upućene radnike. Slovenija nema posebne odredbe za nadoknadu troškova putovanja, hrane i smještaja za radnike upućene iz svojeg mjesta boravišta iz profesionalnih razloga[26].

Komisija je upozorila na probleme povezane s nezadovoljavajućim uvjetima smještaja koji mogu utjecati na upućene radnike[27].

2.3. Obveze obavješćivanja

Direktivom se predviđa da države članice moraju (bez nepotrebne odgode i na transparentan način) objaviti informacije o uvjetima zaposlenja primjenjivima u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 96/71/EZ, uključujući sastavne elemente primitaka od rada i uvjete zaposlenja koji se primjenjuju na dugoročno upućene radnike. Države članice moraju u tom kontekstu osigurati da su informacije koje se nalaze na jedinstvenim službenim nacionalnim internetskim stranicama točne i ažurirane.

Ako se u tim informacijama ne navode primjenjivi uvjeti zaposlenja, to će se uzeti u obzir pri određivanju sankcija, u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom, za kršenje nacionalnih odredaba donesenih u skladu s Direktivom, u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se osigurala njihova proporcionalnost.

Države članice uspostavile su nacionalne internetske stranice o upućivanju kako bi ispunile pojačane obveze obavješćivanja iz Direktive.

Većina država članica prilagodila je svoje nacionalno zakonodavstvo kako bi se uspostavila proporcionalnost sankcija ako se u informacijama na nacionalnim internetskim stranicama ne navode primjenjivi uvjeti zaposlenja.

Irska, Španjolska, Francuska, Cipar, Slovenija i Slovačka nisu izričito utvrdile pravila o proporcionalnosti sankcija. Međutim, u nekima se od tih država članica proporcionalnost u praksi osigurava općim odredbama radnog prava (Francuska) ili je osiguravaju inspektori rada (Slovačka).

Komisija je primijetila nedostatke u sadržaju informacija koje objavljuju države članice, kao što su poteškoće u pronalaženju informacija o kolektivnim ugovorima i nepotpune ili zastarjele informacije na nacionalnim internetskim stranicama[28]. Međutim, za poslodavce je važno da informacije o uvjetima zaposlenja (posebno o primicima od rada i svim njihovim elementima) koji se primjenjuju na upućene radnike (među ostalim o kolektivnim ugovorima i dugoročnom upućivanju) budu potpune i aktualne.

---

[25] Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Finska.

[26] Vidjeti podtočku 3.1.1.4.4. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.

[27] Vidjeti bilješku 26. Sindikat na razini EU-a u odgovoru na upitnik o provedbi Direktive naveo je da je nezadovoljavajući smještaj, u smislu kvalitativnih i kvantitativnih elemenata, stalan problem upućenih radnika. Vidjeti i točku 6.6.2. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi. U toj se studiji ističe niz pitanja sigurnosti i zdravlja na radu povezanih sa smještajem upućenih radnika (npr. smještaj može biti loše kvalitete i prenapučen).

[28] Vidjeti podtočku 3.1.1.4.5. priloženog radnog dokumenta službi Komisije, konkretno u pogledu stajališta dionika, uključujući organizacije poslodavaca.

Direktivom (EU) 2019/1152[29] o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima uvedeni su novi zahtjevi za poslodavce u pogledu pružanja informacija kako bi se osiguralo da upućeni radnici budu na odgovarajući način obaviješteni o osnovnim uvjetima rada i zaposlenja kad odlaze na radni zadatak u državu članicu domaćina. Informacije s nacionalnih internetskih stranica dostupne su na internetskim stranicama „Your Europe”[30].

2.4. Pravila o dugoročnom upućivanju

Direktivom se uvode nova pravila o dugoročnim upućivanjima koja traju više od 12 mjeseci, ili 18 mjeseci ako poduzeće dostavi obrazloženu obavijest. U takvim situacijama moraju biti zajamčeni svi uvjeti zaposlenja države članice domaćina utvrđeni zakonom ili kolektivnim ugovorom u smislu članka 3. stavka 8. Direktive 96/71/EZ, uz dvije iznimke[31].

Gotovo sve države članice jamče dugoročno upućenim radnicima sve dodatne uvjete zaposlenja primjenjive na temelju zakona i/ili kolektivnih ugovora ili arbitražnih pravorijeka koji su proglašeni univerzalno primjenjivima. U Irskoj se na sve upućene radnike primjenjuju isti uvjeti bez obzira na trajanje upućivanja. Sve ostale države članice traže da poduzeća podnesu obrazloženu obavijest kako bi se razdoblje dugoročnog upućivanja produljilo s 12 na 18 mjeseci.

Komisija napominje da se pojedinosti dodatnih uvjeta zaposlenja koji se primjenjuju na upućene radnike u situacijama dugoročnog upućivanja i vremenski okvir za podnošenje obrazložene obavijesti razlikuju među državama članicama[32]. Komisija napominje i da je potrebno osigurati da nacionalne internetske stranice sadržavaju informacije o dugoročnom upućivanju, što dosad nije uvijek bio slučaj. Jedino uz potpune informacije poslodavci će moći razumjeti koji se uvjeti zaposlenja primjenjuju.

2.5. Jednako postupanje prema upućenim radnicima zaposlenima kod poduzeća za privremeno zapošljavanje

Direktivom se predviđa da se prema upućenim radnicima zaposlenima kod poduzeća za privremeno zapošljavanje mora postupati na isti način, u pogledu pitanja koja su obuhvaćena člankom 5. Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje[33], kao s radnicima koje su ustupile agencije za privremeno zapošljavanje s poslovnim nastanom u državi članici u kojoj se posao obavlja.

Gotovo sve države članice (osim Irske i Slovenije) uvele su obvezu da se upućenim radnicima zajamče uvjeti zaposlenja koji se primjenjuju na temelju članka 5. Direktive 2008/104/EZ.

U Estoniji se obveza poduzeća korisnika da obavijesti agenciju za privremeno zapošljavanje o uvjetima zaposlenja koji se primjenjuju na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje primjenjuje samo na dugoročno upućivanje i lančano upućivanje, dok je Malta

[29] Direktiva (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji, SL L 186, 11.7.2019., str. 105.
[30] Upućivanje zaposlenika u inozemstvo: Smjernice i pravila socijalne sigurnosti – Your Europe (europa.eu)
[31] Te dvije iznimke odnose se na: i. postupke, formalnosti i uvjete sklapanja i prestanka ugovora o radu, uključujući klauzule o zabrani tržišnog natjecanja; i ii. sustave dopunske strukovne mirovine.
[32] Za više informacija (uključujući stajališta socijalnih partnera) vidjeti podtočku 3.1.1.4.6.1. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.
[33] Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenog 2008. o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, SL L 327, 5.12.2008., str. 9.

tu obvezu obavješćivanja uvela samo za razdoblja upućivanja dulja od četiri uzastopna tjedna. U Švedskoj ta obveza vrijedi samo ako je zatraži agencija za privremeno zapošljavanje. Hrvatska zahtijeva od agencije za privremeno zapošljavanje da u pisanom obliku potvrdi da je obaviještena o uvjetima zaposlenja.

Komisija stoga napominje da neke države članice obvezuju poduzeće korisnika da samo u određenim situacijama obavijesti agenciju za privremeno zapošljavanje o uvjetima koji se primjenjuju na radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, a neke su uvele dodatne zahtjeve obavješćivanja.

Komisija ujedno upozorava na to da bi praktična primjena odredaba Direktive koje se odnose na upućene radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje mogla dovesti do situacija u kojima bi se na takve radnike mogli primjenjivati nepovoljniji uvjeti. To se može dogoditi zbog stvarne namjere da se zaobiđu pravila, ali i zbog nedovoljne informiranosti agencija za privremeno zapošljavanje i poduzeća korisnika o relevantnim pravilima koja se primjenjuju u drugim državama članicama, posebno u pogledu kolektivnih ugovora[34]. Poslodavci navode da složenost pravnog sustava kojim je uređen privremeni prekogranični rad (npr. upućivanje) može dovesti do nehotičnog nepoštovanja pravila, posebno kad je riječ o malim poduzećima. Stoga su potrebne lako dostupne i razumljive pravne informacije[35].

2.6. Dodaci za upućivanje

Mnoge države članice[36] utvrdile su koji se dijelovi dodataka za upućivanje isplaćuju kao nadoknada za stvarno nastale troškove zbog upućivanja, a koji su dio primitaka od rada.

U skladu s Direktivom, ako uvjetima zaposlenja koji se primjenjuju na radni odnos nije utvrđeno hoće li se dodatak za upućivanje isplatiti kao nadoknada za troškove koji su stvarno nastali zbog upućivanja i, ako hoće, koji će se elementi tog dodatka isplatiti, smatra se da je cjelokupan dodatak plaćen kao nadoknada za troškove. Velika većina država članica[37] uključila je to pravilo u svoje propise.

Komisija je utvrdila da neke države članice[38] nisu u svoje propise uključile konkretnu odredbu da su dodaci za upućivanje dio primitaka od rada osim ako se isplaćuju kao nadoknada za stvarno nastale troškove zbog upućivanja. Uz to, propisi nekih država članica[39] ne uključuju ili u njima nije jasno navedeno da se nadoknada troškova putovanja, hrane i smještaja upućenih radnika isplaćuje u skladu s nacionalnim pravom i/ili praksom matične države članice.

2.7. Kolektivni ugovori

Direktivom se proširuje mogućnost da se na upućene radnike primjenjuju kolektivni ugovori koji nisu univerzalno primjenjivi u državama članicama koje već imaju sustav proglašavanja

[34] Točke 6.1.2. i 6.1.3.1. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi. Vidjeti i podtočku 3.1.1.4.6.2. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.
[35] Podtočka 6.1.3.1. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi i podtočka 3.1.1.4.6.2. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.
[36] Belgija, Bugarska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Finska.
[37] Belgija, Cipar, Danska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Finska i Švedska.
[38] Češka, Danska, Mađarska, Austrija, Slovenija i Švedska.
[39] Belgija, Češka, Danska, Njemačka, Irska, Španjolska, Luksemburg, Mađarska, Latvija, Malta, Nizozemska, Austrija, Portugal, Poljska, Slovenija i Finska.

kolektivnih ugovora univerzalno primjenjivima[40]. Od 18 država članica koje primjenjuju univerzalno primjenjive kolektivne ugovore, najmanje četiri države članice[41] iskoristile su mogućnost predviđenu Direktivom da na upućene radnike primijene i kolektivne ugovore koji nisu univerzalno primjenjivi.

2.8. Suradnja među državama članicama

U skladu s Direktivom države članice dužne su osigurati suradnju među tijelima nadležnima za praćenje uvjeta zaposlenja iz članka 3. Direktive 96/71/EZ. Sve su države članice u svoje propise uključile odredbe o suradnji među nadležnim nacionalnim tijelima.

2.9. Praćenje, kontrola i izvršavanje

Na temelju Direktive države članice dužne su, među ostalim, utvrditi učinkovita, proporcionalna i odvraćajuća pravila o sankcijama koje se primjenjuju na kršenja nacionalnih odredaba donesenih u skladu s Direktivom. U svim državama članicama (osim Irske) kršenja nacionalnih odredaba kojima se provodi Direktiva sankcioniraju se upravnim novčanim kaznama. Šest država članica primjenjuje novčane kazne u kaznenom postupku[42]. Komisija napominje da se kazne razlikuju među državama članicama. Na primjer, maksimalne novčane kazne kreću se od 1100 EUR u Latviji do 400 000 EUR u Austriji i 500 000 EUR u Njemačkoj.

3. Podugovaranje i upućivanje radnika

Na temelju članka 2. stavka 2. Direktive Komisija u svoju analizu primjene i provedbe Direktive mora uključiti procjenu toga jesu li potrebne daljnje mjere za osiguranje jednakih uvjeta za poslovanje i zaštitu radnika u slučaju podugovaranja.

Kad je riječ o podugovaranju, u članku 12. Direktive o provedbi[43] utvrđen je mehanizam odgovornosti. U skladu s tim mehanizmom ugovaratelj čiji je poslodavac izravni podugovaratelj može, uz ili umjesto poslodavca, biti smatran odgovornim za upućenog radnika u odnosu na bilo kakve nepodmirene neto primitke od rada ili doprinose koje treba uplatiti u zajedničke fondove ili institucije socijalnih partnerâ ako su obuhvaćeni člankom 3. Direktive 96/71/EZ.

Države članice dužne su uvesti takvu odgovornost u podugovaranju na nediskriminirajućoj i proporcionalnoj osnovi u građevinskom sektoru te je mogu osigurati i u drugim sektorima. Usto mogu uvesti stroža pravila o odgovornosti u pogledu opsega (npr. kako bi se obuhvatilo više poduzeća uključenih u lanac podugovaranja, a ne samo izravnog ugovaratelja) i razmjera (npr. kako bi se obuhvatilo više radnih uvjeta u skladu s člankom 3. Direktive 96/71/EZ) na nediskriminirajućoj i proporcionalnoj osnovi. Države članice mogu umjesto tih pravila o odgovornosti primjenjivati i druge provedbene mjere, pod uvjetom da su opravdane i razmjerne u skladu s pravom EU-a.

S obzirom na taj pravni okvir i informacije prikupljene i analizirane u kontekstu ovog izvješća, Komisija napominje da su dugi lanci podugovaranja jedan od glavnih problema koji mogu utjecati na prava upućenih radnika te na jednake uvjete među poduzećima. Nedostatak transparentnosti i odgovornosti u tim dugim lancima podugovaranja može otežati provedbu

[40] Vidjeti podtočku 3.1.1.4.8. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.
[41] Grčka, Mađarska, Nizozemska i Finska.
[42] Belgija, Danska, Estonija, Grčka, Francuska i Cipar.
[43] 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 („Uredba IMI”), SL L 159, 28.5.2014., str. 11.

primjenjivih pravila zbog poteškoća u utvrđivanju odgovornog poduzeća. Izravna odgovornost i odgovornost ugovaratelja stoga mogu biti znatno smanjene. To može utjecati i na naplatu neisplaćenih plaća[44].

Mehanizam odgovornosti predviđen Direktivom o provedbi omogućuje državama članicama obuhvate duže lance podugovaranja. Međutim, većina država članica ograničila je tu odgovornost na izravnog ugovaratelja i nije je proširila na druge strane u lancu podugovaranja. Deset država članica[45] uvelo je odgovornost duž cijelog lanca (tj. odgovornost u podugovaranju koja nije ograničena samo na jednu kariku u lancu)[46]. Četiri države članice (Belgija, Španjolska, Francuska i Italija) uvele su i dodatne mjere, kao što je gornja granica broja razina podugovaranja u lancima podugovaranja[47].

Osim toga, primjenom kolektivnih ugovora može se pružiti drukčija zaštita upućenim radnicima u lancima podugovaranja, a mogu se upotrijebiti i za plaćanje tih radnika na temelju manje povoljnih ugovora[48].

Kad je riječ o utvrđenim problemima, države članice i/ili socijalni partneri mogli bi primjenom dobre prakse lakše povećati transparentnost i odgovornost u lancima podugovaranja. Ti dobri primjeri iz prakse uključuju ograničavanje broja razina u lancima podugovaranja i/ili širenje odgovornosti u podugovaranju na cijeli lanac te jačanje suradnje među državama članicama kako bi se olakšala provedba inspekcija i suzbila zloupotreba[49].

U tu svrhu i kao nastavak na ovo izvješće Komisija bi uz potporu ELA-e mogla razmotriti izradu pregleda trenutačnog stanja u državama članicama kako bi imala uvid u to što sve odgovornost u podugovaranju obuhvaća (tj. koje sektore, razine i radne uvjete). To bi moglo uključivati pružanje smjernica o primjeni strožih pravila na nacionalnoj razini u pogledu opsega odgovornosti u podugovaranju (tj. uvođenje odgovornosti duž cijelog lanca ili širenje odgovornosti na druge uvjete zaposlenja), na proporcionalnoj i nediskriminirajućoj osnovi. Komisija trenutačno ne smatra da je u Direktivi potrebno izmijeniti dio o podugovaranju.

4. Upućivanje državljana trećih zemalja

U ovom odjeljku i povezanom odjeljku priloženog radnog dokumenta službi Komisije iznose se glavni problemi koji utječu na radne uvjete u upućivanju državljana trećih zemalja i neki dobri primjeri iz prakse za rješavanje tih problema. U njemu se ne opisuje pravni okvir koji se primjenjuje na ulazak i boravak državljana trećih zemalja u državi članici domaćinu.

Direktive o upućivanju radnika jednako se primjenjuju na upućene radnike koji su građani EU-a i na upućene radnike koji su državljani trećih zemalja. U tom kontekstu radnici koji su državljani trećih zemalja i koje pružatelj usluga s poslovnim nastanom u državi članici redovito i uobičajeno zapošljava mogu biti upućeni u drugu državu članicu a da se pritom u drugoj

[44] Vidjeti u tom kontekstu točku 6.7.2. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi te odjeljak 4.2. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.
[45] Belgija, Bugarska, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Austrija i Poljska.
[46] Vidjeti podtočku 4.2.2.2. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi.
[47] Vidjeti podtočku 4.2.2.1. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi.
[48] Vidjeti točke 4.2.2. i 5.3.4. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi.
[49] Za više dobrih primjera iz prakse vidjeti odjeljak 4.3. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.

državi članici na njih ne primjenjuju nepotrebne administrativne formalnosti kao što je obveza ishođenja radne dozvole[50].

U većini država članica ista opća pravila o upućivanju, kojima se prenosi relevantno zakonodavstvo EU-a, primjenjuju se na upućene državljane trećih zemalja. Tri države članice[51] uvele su u svoj nacionalni pravni okvir posebne odredbe o upućivanju državljana trećih zemalja. Hrvatska i Nizozemska u svojim propisima izričito navode da osoba koja je zakonito zaposlena u državi članici u kojoj njezin poslodavac ima poslovni nastan ne treba radnu dozvolu. Slično tomu, u skladu s latvijskim Zakonom o radu poslodavac je dužan izjaviti da je radnik zakonito zaposlen u državi članici koja ga upućuje[52].

Komisija napominje da je u slučaju upućenih državljana trećih zemalja općenito češća praksa zlouporabe, među ostalim prijevarno upućivanje, kršenje radničkih prava, nesigurni radni uvjeti, nepravilno plaćanje i neplaćanje doprinosa za socijalno osiguranje[53]. Vjerojatnije je i da će upućeni državljani trećih zemalja prihvatiti niže primitke od rada od onih koje bi trebali dobiti[54]. Ujedno se čini da upućenim državljanima trećih zemalja prijeti veća opasnost od nesigurnih životnih i radnih uvjeta[55].

Osim toga, upućeni državljani trećih zemalja ranjiviji su od upućenih radnika iz EU-a zbog moguće ovisnosti o poslodavcu za obnavljanje radne i/ili boravišne dozvole[56]. Često nisu informirani o svojim pravima i suočavaju se s jezičnim preprekama.

Utvrđene situacije mogle bi se riješiti nizom mjera, kao što su osiguravanje boljeg pristupa informacijama o radničkim pravima namijenjenima upućenim radnicima koji su državljani trećih zemalja[57], jačanje transnacionalne suradnje među provedbenim tijelima i tijelima nadležnima za migracije te jačanje provedbe pravila o upućivanju u određenim sektorima s velikim brojem upućenih državljana trećih zemalja[58].

5. Glavni zaključci i moguće daljnje mjere

Prenošenjem Direktive u svim državama članicama poboljšani su radni uvjeti upućenih radnika, posebno u pogledu njihovih primitaka od rada, jednakog postupanja prema upućenim

[50] Presuda Suda Europske unije od 9. kolovoza 1994., Raymond Vander Elst/Office des Migrations Internationales, C-43/93, EU:C:1994:310.
[51] Hrvatska, Latvija i Nizozemska.
[52] Vidjeti točku 2.2.1. publikacije *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*, završno izvješće ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, veljača 2023.
[53] Vidjeti točku 6.5.2. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi te točku 3.1. publikacije *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*, završno izvješće ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, veljača 2023.
[54] Vidjeti točku 6.5.2. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi.
[55] Vidjeti točku 8.5. studije koja podupire praćenje Direktive (EU) 2018/957 o upućivanju radnika i Direktive 2014/67/EU o provedbi.
[56] Vidjeti točku 3.1. publikacije *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*, završno izvješće ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, veljača 2023.
[57] Vidjeti posebno točku 3.4.2. publikacije *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals*, završno izvješće ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2, veljača 2023.
[58] Vidjeti i odjeljak 5.2. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.

radnicima zaposlenima kod poduzeća za privremeno zapošljavanje i nadoknade za troškove nastale zbog upućivanja (npr. troškovi putovanja, hrane i smještaja).

Zakonodavstvo država članica u znatnoj je mjeri usklađeno sa zahtjevima Direktive. Međutim, Komisija je utvrdila razne probleme s neusklađenosti nacionalnih mjera za prenošenje Direktive na koje bi mogle biti usmjerene daljnje mjere. Ti se problemi odnose na razne odredbe Direktive, kao što su one koje se odnose na dvostruko ili lančano upućivanje, primitke od rada, dva nova elementa uvjeta zaposlenja države članice domaćina, dugoročno upućivanje, jednako postupanje prema radnicima zaposlenima kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, dodatke za upućivanje te praćenje, kontrolu i izvršavanje. Komisija će i dalje surađivati s državama članicama kako bi osigurala pravilno prenošenje i primjenu Direktive.

Komisija primjećuje određene poteškoće u utvrđivanju primitaka od rada koji se primjenjuju na upućene radnike i svih njihovih obveznih elemenata. ELA bi u bliskoj suradnji s državama članicama i socijalnim partnerima[59] mogla razviti alat koji bi olakšao izračun primitaka od rada upućenih radnika i povećao njihovu transparentnost. Takav alat, za koji bi ELA mogla utvrditi opće elemente, upotrebljavao bi se i primjenjivao na nacionalnoj razini.

Komisija upozorava i na određene probleme povezane s uvjetima smještaja upućenih radnika. Nacionalna inspekcijska tijela i socijalni partneri (posebno sindikati) mogli bi, u suradnji s ELA-om, osmisliti ciljane informativne kampanje kako bi se upozorilo na probleme kao što su nezadovoljavajući uvjeti smještaja upućenih radnika, a te bi kampanje mogle uključivati pružanje konkretnijih informacija o pravu upućenih radnika na uvjete smještaja u državama članicama domaćinima (ako se pružaju domaćim radnicima) i sankcijama za nepoštovanje tog prava.

Iznimno je važno i da poslodavci i radnici imaju pristup potpunim i ažuriranim informacijama o uvjetima zaposlenja (posebno o primicima od rada i svim njihovim obveznim elementima) koji se primjenjuju na upućene radnike (uključujući one o kolektivnim ugovorima i dugoročnom upućivanju). ELA bi stoga mogla nastaviti i ojačati svoju suradnju s državama članicama na tome da takve informacije budu transparentnije, opsežnije, ažuriranije i dostupnije upućenim radnicima i pružateljima usluga.

Komisija je upozorila na ozbiljne probleme u praktičnoj primjeni odredaba Direktive na upućene radnike zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje. ELA bi mogla riješiti te probleme u bliskoj suradnji s državama članicama, i to uspostavom učinkovitije i opsežnije prekogranične suradnje te provedbenim aktivnostima usmjerenima na rad kod poduzeća za privremeno zapošljavanje. Socijalni partneri mogli bi razmotriti i potporu radu inspektorata rada. Osim toga, države članice mogle bi preispitati postojeće zakonodavstvo i njegovu provedbu na nacionalnoj razini i/ili osnovati, uz potporu ELA-e, službe koje će agencijama za privremeno zapošljavanje i poduzećima korisnicima pomagati u primjeni pravila o upućivanju.

Komisija napominje da neke države članice nisu u svoje propise uključile određene odredbe o dodacima za upućivanje. U tom kontekstu, ali i u pogledu drugih odredaba Direktive, Komisija će započeti dijalog s državama članicama kako bi se osiguralo prenošenje u skladu s

[59] Moguće daljnje mjere za ELA-u u skladu s ovim izvješćem obuhvaćene su njezinim mandatom u pogledu pomaganja državama članicama i Komisiji u djelotvornoj primjeni i provedbi prava EU-a u području mobilnosti radne snage u EU-u.

Direktivom. Osim toga, ELA bi mogla unaprijediti transparentnost informacija o dodacima za upućivanje i nadoknadi za troškove povezane s upućivanjem u državama članicama.

Kad je riječ o podugovaranju, ograničavanje broja razina u lancima podugovaranja i/ili širenje odgovornosti u podugovaranju na cijeli lanac moglo bi pomoći državama članicama (kao glavnim akterima odgovornima za provedbu pravila o upućivanju radnika) i, prema potrebi, socijalnim partnerima da povećaju transparentnost i odgovornost u lancima podugovaranja, na proporcionalnoj i nediskriminirajućoj osnovi. Osim toga, Komisija bi uz potporu ELA-e mogla razmotriti izradu pregleda trenutačnog stanja u državama članicama kako bi imala uvid u to što sve odgovornost u podugovaranju obuhvaća (uključujući pružanje smjernica o primjeni strožih pravila na nacionalnoj razini u pogledu opsega odgovornosti u podugovaranju).

Naposljetku, kad je riječ o upućenim radnicima koji su državljani trećih zemalja, ELA bi mogla imati glavnu ulogu u olakšavanju pristupa informacijama i podupiranju država članica tako što bi ojačala transnacionalnu suradnju među nacionalnim provedbenim tijelima[60].

S obzirom na prethodno navedene glavne zaključke i daljnje mjere, Komisija smatra da u ovoj fazi nije potrebno predložiti izmjenu Direktive ili Direktive 96/71/EZ.

U skladu sa svojom širom ulogom čuvarice Ugovora i ne dovodeći tu ulogu u pitanje, Komisija će i dalje surađivati s državama članicama kako bi osigurala pravilno prenošenje i primjenu Direktive.

Komisija će uz to uz potporu ELA-e i dalje surađivati s državama članicama na provedbi pravila o upućivanju.

[60] Vidjeti odjeljak 5.2. priloženog radnog dokumenta službi Komisije.