Službeni list
Europske unije

HR
Serija C

C/2026/5094

20.10.2026.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Prema jasnom okviru EU-a za upućivanje državljana trećih zemalja: kako osigurati zakonito upućivanje, pravnu sigurnost i poštenu konkurenciju

(samoinicijativno mišljenje)

(C/2026/5094)

Izvjestitelj: **David HAFNER**

Savjetnik/ica:	Herwig VERSCHUEREN (za izvjestitelja, Skupina II.) Jukka AHTELA (za Skupinu I.)
Odluka Plenarne skupštine:	19.2.2026.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	25.6.2026.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15.7.2026.
Plenarno zasjedanje br.:	607
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	196/6/13

1. Zaključci i preporuke

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR (EGSO)

1.1. napominje da je upućivanje državljana trećih zemalja u okviru slobode pružanja usluga koji se temelji na Ugovorima (članak 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)) uređeno općim zakonodavstvom EU-a koje se primjenjuje na upućivanje radnika, a oblikuje ga i sudska praksa Suda Europske unije (dalje u tekstu: „Sud EU-a”). Razlike u tumačenju i provedbi među državama članicama mogu dovesti do pravne nesigurnosti, rizika od zlouporabe i narušavanja poštenog tržišnog natjecanja, što može ugroziti povjerenje u unutarnje tržište i njegovu legitimnost;

1.2. poziva na veću jasnoću u tumačenju i provedbi i dosljedniju primjenu postojećeg okvira EU-a, uključujući jasnije i pristupačnije smjernice u pogledu relevantne sudske prakse, kako bi se osigurala pravna sigurnost, jednaki uvjeti i učinkovita zaštita radnika i poduzeća;

1.3. naglašava da upućivanje državljana trećih zemalja mora odgovarati stvarnom prekograničnom pružanju usluga i da se njime nikada ne smije koristiti za odobravanje pristupa tržištu rada države članice primateljice ili za stavljanje radnika na raspolaganje drugom poduzeću;

1.4. napominje da države članice, u skladu s člankom 79. stavkom 5. UFEU-a, zadržavaju nadležnost za određivanje uvjeta za ulazak na njihova tržišta rada i pristup njima i naglašava da se zlouporabni postupci upućivanja ne smiju koristiti za zaobilaženje tih nadležnosti;

1.5. ističe da je potrebno na prikladan način pojasniti praktičnu primjenu, provedbu i izvršavanje glavnih uvjeta kojima se uređuje zakonito upućivanje državljana trećih zemalja, osobito u pogledu zakonitog boravka, uobičajenog zaposlenja u državi članici pošiljateljici i zahtjeva da se ne traži pristup tržištu rada države članice primateljice;

1.6. pozdravlja nedavni politički dogovor o reviziji uredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti kojim se zahtijeva da država članica pošiljateljica bude uključena u sustav socijalne sigurnosti tri mjeseca prije upućivanja;

1.7. naglašava da istinsko upućivanje podrazumijeva stvarnu i provjerljivu vezu između radnika i tržišta rada države članice pošiljateljice i poziva na osiguravanje jasnih operativnih kriterija za procjenu te veze, uključujući elemente kao što su stvarno zapošljavanje, pokrivenost sustavima socijalne sigurnosti i, prema potrebi, ispunjavanje poreznih obveza i postojanje stvarne gospodarske aktivnosti poslodavca u državi članici pošiljateljici kako bi se isključila fiktivna poduzeća; Nedavno dogovorene izmjene uredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti važna su referentna točka za procjenu povezanosti s tržištem rada države članice pošiljateljice;

1.8. prima na znanje primjere situacija u kojima se radnici zapošljavaju u jednoj državi članici prvenstveno u svrhu upućivanja u drugu državu članicu, što otvara pitanja o tome je li ispunjen zahtjev uobičajenog zaposlenja;

1.9. ističe sve veću ulogu posrednika, lanaca zapošljavanja i agencija za privremeno zapošljavanje u upućivanju državljana trećih zemalja i poziva na bolju provedbu pravila kako bi se osiguralo da ti postupci odgovaraju stvarnom pružanju usluga, da se ne iskorištavaju u cilju olakšavanja nezakonitih migracija i da ne predstavljaju puku opskrbu radnom snagom, među ostalim strožom primjenom kriterija koji se odnose na znatne aktivnosti i sprečavanjem nastajanja fiktivnih poduzeća;

1.10. napominje da nepoštovanje uvjeta kojima se uređuje upućivanje državljana trećih zemalja može dovesti do nezakonitog zapošljavanja i boravka, čime se stvaraju pravni rizici i za radnike i za poslodavce, i naglašava potrebu za učinkovitom provedbom u državama članicama;

1.11. ističe važnost jačanja uloge Europskog nadzornog tijela za rad (ELA), među ostalim jačanjem njegova mandata i osiguravanjem da raspolaže odgovarajućim resursima, prvenstveno za koordinaciju usklađenih i zajedničkih inspekcija, posredovanje, razmjenu informacija među državama članicama i praćenje obrazaca upućivanja koji uključuju državljane trećih zemalja, također putem zajedničkih digitalnih alata i uz veću uključenost socijalnih partnera; U tom kontekstu EGSO pozdravlja predstojeći paket mjera za pravednu mobilnost radne snage kao priliku za daljnje jačanje pravedne mobilnosti radne snage, među ostalim razvojem europske propusnice socijalne sigurnosti (ESSPASS) kako bi se poduprla digitalizacija i prekogranična provjera potvrda o socijalnoj sigurnosti, naročito potvrda A1;

1.12. ističe posebnu ranjivost upućenih radnika državljana trećih zemalja, koju povećavaju poteškoće povezane s tumačenjem i provedbom pravnog okvira i nedovoljna provedba, i poziva na bolji pristup informacijama o pravima i obvezama, među ostalim ciljanim mjerama informiranja i suradnjom sa socijalnim partnerima. Također poziva na odgovarajuću potporu EU-a, uključujući financiranje i programe, kako bi se osigurale korisne i dostupne informacije i smjernice za upućene radnike državljane trećih zemalja, uz aktivno sudjelovanje socijalnih partnera, i na odgovarajuće mjere potpore kako bi se olakšalo istinsko ostvarivanje prava tih radnika.

2. **Opće napomene**

Mobilnost rada i sloboda pružanja usluga na unutarnjem tržištu: pravni okvir

2.1. U Lettinu izvješću s pravom se naglašava da je europsko jedinstveno tržište temelj dosad nezabilježenog gospodarskog rasta, konvergencije, društvenog napretka i poboljšanja životnog standarda diljem kontinenta ([1]). Mobilnost radne snage unutar EU-a ključan je dio uspjeha jedinstvenog tržišta. Ona uključuje kretanja fizičkih osoba unutar EU-a iz jedne države članice u drugu radi zapošljavanja ili pružanja usluga. Također omogućava rad u drugoj državi članici na temelju slobodnog kretanja radnika (članak 45. UFEU-a) i slobode pružanja usluga (članak 56. UFEU-a), koja se odnosi na djelatnost poduzeća koje radnike šalje (tj. „upućuje”) na ograničeno razdoblje iz jedne države članice u drugu.

([1]) Letta E. (2024.): *Much more than a market* (Više od tržišta), str. 14.

2.2. Radnici koji ostvaruju slobodu kretanja integrirani su na tržištu rada države članice primateljice, a upućeni radnici kreću se u okviru slobode privremenog pružanja usluga njihovih poslodavaca i ostaju integrirani u tržište rada države pošiljateljice. Državljani trećih zemalja koji zakonito rade i borave u državi članici nemaju pravo na slobodno kretanje kao radnici, uz izuzetak osoba s dugotrajnim boravkom pod određenim uvjetima, ali ih njihov poslodavac može uputiti na rad u drugoj državi članici.

2.3. S razvojem jedinstvenog tržišta sve veći broj poduzeća zakonito koristi mogućnost upućivanja radnika, uključujući upućivanje državljana trećih zemalja, za prekograničnо pružanje usluga, čime se doprinosi funkcioniranju jedinstvenog tržišta i konkurentnosti europskog gospodarstva. Radna prava upućenih radnika zajamčena su Direktivom 96/71/EZ ([2]) o upućivanju radnika (kako je izmijenjena Direktivom (EU) br. 2018/957 ([3])), Direktivom 2014/67/EU ([4]) o provedbi i Direktivom (EU) br. 2020/1057 ([5]) o upućivanju u sektoru cestovnog prometa. Prava upućenih radnika iz sustava socijalne sigurnosti uređena su Uredbom (EZ) 883/2004 ([6]) i Uredbom (EZ) br. 987/2009 ([7]) o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti. Ti se instrumenti primjenjuju bez obzira na državljanstvo upućenog radnika i stoga uključuju državljane trećih zemalja ([8]). Gdje je bilo potrebno taj je pravni okvir pojašnjen u određenoj mjeri i dopunjen sudskom praksom Suda EU-a, među ostalim o upućivanju državljana trećih zemalja.

2.4. Budući da upućivanje državljana trećih zemalja u svrhu prekograničnog pružanja usluga nije uređeno posebnim zakonodavstvom EU-a, ono je obuhvaćeno općim zakonodavstvom EU-a o upućivanju. Međutim, na njega je sudskom praksom koja se temelji na slobodi poslodavca da pruža usluge utjecao Sud EU-a u predmetu Vander Elst ([9]). Sud EU-a pojasnio je da država članica primateljica ne može od upućenih državljana trećih zemalja zahtijevati da imaju prethodno odobrenje kao što je radna dozvola, jer su ti radnici već zakonito zaposleni u državi članici pošiljateljici. Sud EU-a smatra da ti radnici nemaju namjeru ući na tržište rada države članice primateljice jer će se nakon obavljanja svojih dužnosti vratiti u svoju zemlju podrijetla ili boravišta. Međutim, država članica primateljica može od pružatelja usluga zatražiti da dokaže da su upućeni državljani treće zemlje u zakonitoj situaciji u državi članici pošiljateljici u pogledu pitanja kao što su boravak, radna dozvola i socijalno osiguranje i da obavljaju svoju glavnu djelatnost u državi članici u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan. Oni ne bi smjeli tražiti pristup tržištu rada države članice primateljice.

2.5. Nadalje, Sud EU-a utvrdio je da se sloboda pružanja usluga ne može koristiti u druge svrhe osim za pružanje predmetne usluge ([10]). To se primjenjuje kada ti radnici obavljaju zadaće pod nadzorom i nadležnošću poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici primateljici. Država članica primateljica također može od tih radnika zahtijevati da nakon prva tri mjeseca, koja su obuhvaćena schengenskom vizom, steknu boravišnu dozvolu kako bi mogla provjeriti jesu

([2]) Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL L 18, 21.1.1997., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) 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 (SL L 173, 9.7.2018., str. 16., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) 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, 2024/159, 28.5.2024., str. 11., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) 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., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, 30.4.2004., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 284, 30.10.2009., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Uredbom (EU) br. 1231/2010 (SL L 344, 29.12.2010., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) proširenо je područje primjene uredbi o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti kako bi se uključili državljani trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici i nalaze se u prekograničnoj situaciji među državama članicama. Sud EU-a dao je široko tumačenje uvjeta za zakonit boravak u državi članici, uključujući državljane trećih zemalja koji privremeno borave u državi članici na temelju privremene vize: predmet Suda EU-a C-477/17 (Balandin).

([9]) Vidjeti sudsku praksu Suda EU-a u predmetima C-43/93 Vander Elst, C-445/03 Komisija protiv Luksemburga, C-244/04 Komisija protiv Njemačke, C-168/04 Komisija protiv Austrije, C-91/13 Essent, C-18/17 Danieli, C-540/22 SN i dr.

([10]) Vidjeti sudsku praksu Suda EU-a u predmetima C-445/03 Komisija protiv Luksemburga, C-244/04 Komisija protiv Njemačke i C-540/22 SN i dr.

li u zakonitom položaju, naročito u pogledu uvjeta boravka, dozvole za rad i socijalnog osiguranja u državi članici u kojoj ih dotično poduzeće zapošljava, i kako bi se mogla uvjeriti da ne predstavljaju prijetnju javnom poretku.

Potreba za jednakim uvjetima na unutarnjem tržištu

2.6. Međutim, provedba te sudske prakse te primjenjivog zakonodavstva EU-a i nacionalnog zakonodavstva ovisi o tome kako ih države članice primjenjuju. Prema nalazima Europskog nadzornog tijela za rad iz 2023. u nizu država članica nadležna tijela na različite načine primjenjuju i tumače pravila kojima se uređuje upućivanje državljana trećih zemalja, uključujući relevantnu sudsku praksu Suda EU-a o interakciji između slobode pružanja usluga, pravila o upućivanju i nacionalnog zakonodavstva o migraciji radne snage ([11]). Zbog toga i dalje postoji određena nesigurnost u pogledu neujednačene provedbe i primjene kriterija na temelju kojih je upućivanje državljana trećih zemalja zakonito u okviru slobode pružanja usluga te je stoga, u cilju jamčenja poštenog tržišnog natjecanja, djelotvorne provedbe radnih standarda i pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, postalo važno osigurati jasnoću tih kriterija i olakšati njihovu pravilnu provedbu i izvršenje. Nesigurnosti za poslodavce koji žele poštovati zakon mogu ugroziti jednake uvjete na jedinstvenom tržištu i povećati rizik od izlaganja radnika zlouporabi.

2.7. Nedostatak jasnoće u pogledu primjene pravila i sudske prakse Suda EU-a može biti posebno problematičan u postupcima upućivanja koji se temelje na zapošljavanju i u složenim strukturama podugovaranja koje uključuju posrednike u radu ili agencije za privremeno zapošljavanje. U tim situacijama provedbenim tijelima i sudionicima na tržištu rada može biti teško razlikovati stvarno prekogranično pružanje usluga i postupke koji zapravo funkcioniraju kao mehanizmi za prekograničnu ponudu radne snage i zaobilaženje nacionalnih pravila o migraciji radne snage.

2.8. Istovremeno se broj upućenih državljana trećih zemalja povećava u državama članicama za koje su dostupni podaci ([12]), a prema internim nalazima o usklađenim i zajedničkim inspekcijama koje koordinira ELA postoje naznake da su slučajevi koji uključuju upućene državljane trećih zemalja često povezani sa značajnijim i težim povredama, uključujući povrede pravila o upućivanju. To bi moglo značiti da se radnici državljani trećih zemalja upućuju u scenarijima koji nisu obuhvaćeni spomenutom sudskom praksom ili odredbama Ugovora koje se odnose na slobodu pružanja usluga. U tim bi slučajevima zapošljavanje i boravak tih radnika u državi članici primateljici mogli biti nezakoniti. Slijedom toga, poslodavac bi mogao biti kažnjen zbog zapošljavanja radnika državljana trećih zemalja bez potrebne dozvole ([13]), a radnik o kojem je riječ mogao bi biti osuđen za nezakonito zapošljavanje i boravak ([14]). Ta situacija predstavlja znatne pravne izazove za sve uključene strane i trebalo bi razmotriti odgovarajuća rješenja. U nekim bi se slučajevima moglo smatrati da se time ugrožava nadležnost država članica, kako je priznata u članku 79. stavku 5. UFEU-a, za određivanje broja državljana trećih zemalja koji su primljeni iz trećih zemalja na njihovo državno područje radi potrage za poslom.

2.9. Stoga bi se ciljanim pojašnjenjem provedbe primjenjivog pravnog okvira poduprlo pošteno tržišno natjecanje, izgradilo povjerenje u sustav upućivanja i nadležnim tijelima omogućilo da dosljednije i s većom pravnom sigurnošću procijene predstavlja li upućivanje državljanina treće zemlje stvarno prekogranično pružanje usluga ili nepošteno tržišno natjecanje kojim se zloupotrebljavaju pravila jedinstvenog tržišta. Pojašnjenjem uvjeta koji se primjenjuju na upućivanje i smjernicama za provedbu i primjenu zaštitili bi se radnici, a poduzećima ujedno pružila predvidljivost koja im je potrebna za pouzdano poslovanje na jedinstvenom tržištu bez suočavanja s nepoštenim tržišnim natjecanjem.

([11]) ELA (2023.), Izvješće o praksama, mogućnostima i izazovima suradnje među državama članicama, osobito u vezi s upućivanjem državljana trećih zemalja.

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), *Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2023*, Ured za publikacije Europske unije.

([13]) Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 168, 30.6.2009., str. 24., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, 24.12.2008., str. 98., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Inherentna ranjivost upućenih radnika državljana trećih zemalja

2.10. Zlouporaba postupaka upućivanja nerazmjerno utječe na državljane trećih zemalja ([15]). Njihova ranjivost u nekim slučajevima može biti povezana s njihovom pravnom i gospodarskom ovisnošću o poslodavcima. Ta se ovisnost može dodatno pojačati zbog njihova ograničenog poznavanja vlastitih prava, jezičnih prepreka i nesigurnih životnih uvjeta, što radnicima može otežati ostvarivanje prava ili prijavljivanje zlouporabe. Uključivanjem država članica i socijalnih partnera može se povećati ograničeno znanje o pravima upućenih radnika na način da se osigura pružanje odgovarajućih informacija i podizanje svijesti o pravima radnika, kao i ciljanim informativnim kampanjama za poslodavce o njihovim obvezama. Zlouporabe su posebno raširene u visokorizičnim sektorima kao što su građevinarstvo, poljoprivreda i promet ([16]). To dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja i stavlja poduzeća u nepovoljan položaj.

Razmjeri i obrasci

2.11. Upućivanje radnika sve više postaje sastavni dio pružanja usluga na unutarnjem tržištu. Nedavne studije, koje se temelje na administrativnim podacima država članica, pokazuju da nisu u pitanju izolirani slučajevi, nego da se ta pojava manifestira putem jasnih obrazaca ([17]). Na unutarnjem tržištu svake se godine upućuje oko dva milijuna radnika. U okviru te šire pojave u sve većem broju upućuju se državljani trećih zemalja. Broj potvrda PD A1 izdanih upućenim radnicima znatno se povećao tijekom proteklog desetljeća, a nekoliko država članica izvijestilo je o sve većem udjelu državljana trećih zemalja među upućenim radnicima ([18]).

2.12. Dokazi iz nacionalnih administrativnih izvora i analitičkih studija ELA-e također pokazuju da upućivanje radnika državljana trećih zemalja nije ravnomjerno raspoređeno u cijelom EU-u ([19]). Naprotiv, ono je snažno povezano s određenim lancima zapošljavanja i migracija koji povezuju treće zemlje, države članice pošiljateljice i tržišta rada država primateljica u Europskoj uniji.

2.13. I pri raspodjeli upućivanja po sektorima vidljivi su jasni obrasci. Broj upućenih radnika državljana trećih zemalja posebno je visok u radno intenzivnim sektorima koji su pogođeni manjkom radne snage i koje karakteriziraju lanci podugovaranja i složeni postupci u pogledu ponude radne snage, naročito u građevinarstvu, poljoprivredi, logistici i određenim segmentima proizvodnog i uslužnog sektora ([20]).

2.14. Dostupni podaci, kada ih se razmatra zajedno, pokazuju da upućivanje državljana trećih zemalja nije marginalna ili izolirana pojava, već je dio funkcioniranja unutarnjeg tržišta. To često uključuje zapošljavanje iz zemalja izvan EU-a u državu članicu pošiljateljicu, izdavanje boravišnih i radnih dozvola u državi članici pošiljateljici i naknadno upućivanje radnika u drugu državu članicu (primateljicu). Zbog toga upućivanje radnika državljana trećih zemalja može uključivati nezakonitu migraciju radne snage državljana trećih zemalja u državu članicu primateljicu i otvoriti šira pitanja o djelotvornoj primjeni pravila EU-a kojima se uređuje upućivanje radnika, kao i pravila o migraciji radne snage koja dolazi iz zemalja izvan EU-a.

3. **Posebne napomene**

Veza između radnika i države članice pošiljateljice

3.1. U praksi često može biti teško utvrditi može li se radnika smatrati uobičajeno zaposlenim u državi članici pošiljateljici. Moguće su situacije u kojima se državljani trećih zemalja zapošljavaju u jednoj državi članici, a zatim upućuju u drugu nedugo nakon toga, primjerice kad se poduzeću pošiljatelju dodijeli ugovor u okviru postupka nabave. U tim slučajevima radni odnos u državi članici pošiljateljici potencijalno postoji samo tijekom ograničenog razdoblja prije upućivanja i otvara se pitanje može li se zaista smatrati da je radnik dio tržišta rada te države članice. Daljnje smjernice mogu se pronaći u članku 4. stavku 3. Direktive 2014/67/EU o provedbi, u kojem su navedeni kriteriji za utvrđivanje

([15]) Letta E. (2024.), str. 104.; 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, COM(2024) 320; Europsko nadzorno tijelo za rad (2023.); Europsko nadzorno tijelo za rad (2025.).
([16]) ELA (2023.).
([17]) De Wispelaere i dr. (2025.).
([18]) Ibid.
([19]) ELA (2025.).
([20]) ELA (2023.); ELA (2025.).

obavlja li radnik privremeno posao u državi članici različitoj od one u kojoj uobičajeno radi. Osim toga, nedavno dogovorenim izmjenama uredaba o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti zahtijeva se da je država članica pošiljateljica prethodno tri mjeseca uključena u sustav socijalne sigurnosti. U članku 4. stavku 2. Direktive 2014/67/EU o provedbi navedeni su i kriteriji za utvrđivanje obavlja li poduzeće koje upućuje znatan dio djelatnosti, osim isključivo unutarnjih upravljačkih i/ili administrativnih djelatnosti, u državi članici pošiljateljici ([21]).

3.2. Jasnije smjernice o primjeni sudske prakse o upućivanju državljana trećih zemalja i njezina interakcija s postojećim pravilima kojima se utvrđuje uobičajeno zaposlenje u državi članici pošiljateljici mogle bi pomoći u poboljšanju dosljednosti u procjeni predstavljaju li postupci koji uključuju državljane trećih zemalja istinsko upućivanje, kao i u osiguravanju da se okvir za upućivanje primjenjuje i pravilno provodi u skladu sa svojom namjenom. U skladu s člankom 4. stavkom 4. Direktive 2014/67/EU o provedbi procjena tih elemenata prilagođava se svakom posebnom slučaju i uzima u obzir posebnosti situacije.

Agencije za privremeno zapošljavanje i lanci opskrbe radnom snagom

3.3. U nedavnoj analizi ELA-e ističe se sve veća uloga strukturiranih lanaca zapošljavanja u upućivanju državljana trećih zemalja diljem EU-a ([22]). Državljani trećih zemalja često se upućuju u okviru složenih transnacionalnih struktura ponude radne snage koje uključuju više posrednika i podugovaratelja.

3.4. U mnogim slučajevima radnici prvo ulaze na tržište rada jedne države članice, a zatim se upućuju u druge države članice. U tim putevima mobilnosti mogu sudjelovati agencije za zapošljavanje, posrednici u radu ili podizvođači koji koordiniraju prekogranično raspoređivanje radnika.

3.5. Lanci opskrbe za upućivanje radnika često uključuju nekoliko razina ugovornih odnosa između poduzeća primatelja u državi članici primateljici, posrednika koji organiziraju ponudu radne snage i poduzeća koje službeno djeluje kao poslodavac koji upućuje radnike u državi članici pošiljateljici. U tim situacijama poslodavac s poslovnim nastanom u državi članici pošiljateljici može prvenstveno djelovati kao organizacijski čvor unutar šireg lanca opskrbe radnom snagom, a ne kao poduzeće koje zapošljava radnike za djelatnosti koje se obavljaju u toj državi članici. To u nekim slučajevima može otvoriti pitanje može li se i dalje smatrati da poduzeće pošiljatelj obavlja znatan dio djelatnosti na državnom području države članice pošiljateljice.

3.6. Nadalje, sve veća uloga agencija za privremeno zapošljavanje i drugih posrednika u tim postupcima također može dovesti do otvaranja temeljnih pitanja o odnosu između prekograničnog pružanja usluga i nacionalnih politika migracije radne snage. Kada agencije zapošljavaju državljane trećih zemalja izvan EU-a, organiziraju njihov ulazak kroz jednu državu članicu i zatim ih upućuju u drugu državu članicu, čini se da privatni posrednici oblikuju pristup nacionalnom tržištu rada države članice primateljice. Kao što je nekoliko država članica navelo, time se ugrožava njihovo pravo, kako je priznato u članku 79. stavku 5. UFEU-a, za određivanje broja državljana trećih zemalja koje primaju na svoje državno područje radi zapošljavanja ([23]). Postoji rizik da će se politike migracija radne snage države članice primateljice zaobići (zlonamjernim) iskorištavanjem slobode pružanja usluga.

Bruxelles, 15. srpnja 2026.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Séamus BOLAND

([21]) Vidjeti i presudu Suda EU-a C-784/19 „Team Power Europe” o primjeni pravila o upućivanju iz Uredbe 883/2004.
([22]) ELA (2025.).
([23]) Position paper from the Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg – EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs).