

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET

Mislav Podolski

**Utjecaj Direktive o upućivanju radnika na zaštitu prava radnika i
slobodu pružanja usluga na jedinstvenom unutarnjem tržištu EU**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2017.

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni
pravni studij

Mislav Podolski

**Utjecaj Direktive o upućivanju radnika na zaštitu prava radnika i slobodu pružanja
usluga na jedinstvenom unutarnjem tržištu EU**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: Prof. dr. sc. Tamara Čapeta

Zagreb, 2017.

Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. DIREKTIVA O UPUĆIVANJU RADNIKA.....	3
2. 1. Okolnosti donošenja Direktive o upućivanju radnika	3
2. 2. Važne odredbe Direktive o upućivanju radnika.....	4
2. 3. Uređivanje obveznih pravila minimalne zaštite kolektivnim ugovorima i arbitražnim odlukama	6
3. UTJECAJ ODLUKA EUROPSKOG SUDA NA PRIMJENU DIREKTIVE.....	7
3. 1. Odluke Europskog suda.....	7
3. 1. 1. <i>Laval i partneri</i>	7
3. 1. 2. <i>Rüffert</i>	13
3. 1. 3. <i>Komisija protiv Luksemburga</i>	16
3. 2. Utjecaj odluka Europskog suda na primjenu Direktive 96/71	18
3. 3. Reakcije na novi pristup Direktivi o poslanim radnicima	22
3. 4. Odnos Europskog parlamenta prema pitanju upućenih radnika	24
3. 5. Direktiva o provedbi.....	25
4. INICIJATIVA ZA NOVIM UREĐENJEM UPUĆIVANJA RADNIKA.....	28
4. 1. Predložene promjene Direktive 96/71	28
4. 2. Reakcije na predložene promjene	32
4. 3. Postupak kontrole supsidijarnosti	33
4. 4. Obrazloženo mišljenje Hrvatskog Sabora	34
4. 5. Dansko obrazloženo mišljenje	36
4. 6. Odgovor Europske komisije	37
4. 7. Stanje nakon postupka ocjene supsidijarnosti	39
5. ZAKLJUČAK	42
LITERATURA.....	46

Utjecaj Direktive o upućivanju radnika na zaštitu prava radnika i slobodu pružanja usluga na jedinstvenom unutarnjem tržištu EU

Sažetak:

Ovaj rad bavi se problematikom prekograničnog upućivanja radnika u okviru pružanja usluga među državama članicama Europske unije i nastoji odgovoriti na dva ključna pitanja koja su proizašla iz trenutnog uređenja tog područja putem Direktive o upućivanju radnika 96/71/EZ: pitanje sukoba starih i novih članica vezano uz prijedlog izmjene Direktive i pitanje razmjera utjecaja Europskog suda na oblikovanje europskih politika. Posebna pažnja se posvećuje neodgovorenim pitanjima koje trenutno uređenje ostavlja, kao što su pitanja koja proizlaze iz uređivanja uvjeta zaposlenja upućenih radnika putem kolektivnih ugovora. U analizi posljedica odluka Europskog suda razmatraju se reakcije država članica i mjere koje su one poduzele kako bi uskladile nacionalna zakonodavstva s pristupom Suda. Drugi dio rada bavi se okolnostima koje su dovele do potrebe mijenjanja trenutnog uređenja upućivanja radnika te detaljno analizira predložene promjene i potencijalne učinke njihove primjene. U okviru predloženih promjena razmatra se inicijativa starijih članica za promjenom trenutnog uređenja te zajednički istup novijih država članica koje se oštro protive novom uređenju tog područja i posljedicama koje bi isto imalo na njihove interese. U svjetlu sukoba interesa između starijih i novijih država članica, razmatra se kompromisno rješenje koje bi pružilo veću zaštitu standarda u razvijenim državama članicama bez uklanjanja kompetitivne prednosti koje novije države članice imaju u vidu niže cijene rada.

Ključne riječi: upućeni radnici, Direktiva 96/71/EZ, sloboda pružanja usluga

Influence of the Posting of Workers Directive on workers' protection and free provision of services

Abstract:

This paper deals with the issue of cross-border posting of workers within the framework of the provision of services between the EU Member States and tries to give answers to two key questions that have emerged from the current state: firstly, the question of conflict between older and newer Member States regarding this issue and secondly, the matter of influence of the European Court of Justice on shaping of European policies. Particular attention is given to unanswered issues, especially the ones that are arising in the field of regulating the terms of employment of posted workers through collective agreements. The analysis of the consequences that were caused by the Court's decisions, considers Member States' reactions and the measures that they have taken to harmonize national legislation with the Court's approach. The second part of the paper deals with the circumstances that have led to the need for modifying the current arrangement of posting of workers and tries to analyze in detail the proposed changes and potentials of their application. Within the scope of the proposed changes, a joint action of the new Member States is being discussed, which are harshly opposed to the new arrangement. In the light of the conflict of interest between the older and newer Member States, a compromise solution is considered that would provide for greater protection of standards in developed Member States without annulling the competitive advantage that newer Member States have in terms of lower labor costs.

Key words: posted workers, Directive 96/71/EC, free provision of services

Izjava o autorstvu rada

Ovime potvrđujem da sam osobno napisao rad:

„Utjecaj Direktive o upućivanju radnika na zaštitu prava radnika i slobodu pružanja usluga na jedinstvenom unutarnjem tržištu EU“ i da sam njegov autor.

Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima (bilo da su u pitanju mrežni izvori, udžbenici, knjige, znanstveni, stručni ili popularni članci) u radu su jasno označeni kao takvi te adekvatno navedeni u popisu literature.

Ime i prezime: Mislav Podolski

Datum: 14. lipnja 2017.

1. UVOD

Stvaranje jedinstvenog unutarnjeg tržišta Europske unije doprinijelo je internacionalizaciji poslovanja mnogih poduzeća, posebice onih koja posluju u sektoru pružanja usluga. S ciljem da se osigura pošteno tržišno natjecanje između domaćih i stranih pružatelja usluga te da se osigura zaštita radnika koje poslodavci upućuju u druge države članice, Europski parlament i Vijeće Europske unije donijeli su 1996. godine Direktivu o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga. Ovaj se rad bavi trenutnom situacijom u području upućivanja radnika u kontekstu nedavno predloženih izmjena Direktive, potaknutih tumačenjima iste od strane Europskoga suda te nezadovoljstvom starih članica Europske unije. U tom smislu, cilj ovoga rada je raspraviti i pokušati odgovoriti na sljedeća pitanja:

1. Koji su uzroci neslaganja starih i novih članica Europske unije vezano uz usvajanje prijedloga nove Direktive o upućivanju radnika?
2. Koji su akteri prisutni u kreiranju europskih politika i na koji način oni utječu na iste? U okviru ove problematike posebno je zanimljivo pitanje utjecaja interpretacija Europskoga suda na oblikovanje politika, kao i pitanje utjecaja nacionalnih parlamenata na europski proces donošenja odluka putem postupka kontrole supsidijarnosti, a radi postizanja političkih i gospodarskih ciljeva.

Kako su navedena pitanja, koja čine okosnicu ovog rada, kompleksna i međusobno ovisna u mnogim dijelovima, ona se zajedno obrađuju kroz čitav rad, da bi se u zaključku pokušalo odgovoriti na svako od navedenih pitanja zasebno. Tako se u prvom dijelu rada analiziraju okolnosti koje su prethodile donošenju Direktive o upućivanju radnika i izlažu očekivanja od njene primjene. Ovdje se, nadalje, iznose glavne odredbe Direktive, a posebna je pažnja posvećena onim odredbama koje su se kasnije pokazale spornima, što se prije svega odnosi na odredbe o kolektivnim ugovorima.

U drugom dijelu rada detaljno se izlažu najvažniji slučajevi proizašli iz primjene Direktive o kojima je odlučivao Europski sud, razmatraju se stajališta koja je Sud zauzeo i promjene koje su odluke Suda donijele u pogledu tumačenja odredbi Direktive. Nadalje, osim pitanja na koja je svojim odlukama Europski sud u predstavljenim slučajevima dao jasne odgovore, razmatraju se i pitanja koja su se pojavila u svjetlu tih odluka, a na koja još nema jednoznačnih odgovora. U nastavku se donose reakcije na novi pristup upućivanju radnika koji je donijela praksa Europskog suda te se pokušava predočiti generalno raspoloženje koje je prethodilo prijedlogu promjena Direktive.

U trećem dijelu rada predstavljene su predložene izmjene pojedinih odredbi Direktive te je analiziran očekivani utjecaj takvih izmjena na način međunarodnog poslovanja koji uključuje upućivanje radnika, kao i njihove moguće posljedice. Dio država članica burno je reagirao na predloženu promjenu pravila o upućivanju radnika, a poseban dio posvećen je reakciji Hrvatske na navedeni prijedlog i našem položaju u sukobu različitih interesa među državama članicama. Budući da izmjene Direktive još nisu usvojene, a u trenutku pisanja ovog rada nije usvojen ni konačan prijedlog istih, posljednji dio rada ispituje moguće smjerove u kojima se situacija može razviti i njihove potencijalne učinke.

Imajući u vidu kompleksnost pravnih, političkih i gospodarskih prilika u državama članicama Europske unije, zaključak nastoji odgovoriti na pitanje različitih interesa starih i novih članica oko upućivanja radnika te pitanje razmjera međusobnog utjecaja zakonodavne i sudbene vlasti na europskoj razini. U tom smislu, zaključak se bavi i spojivosti dvostrukog cilja osiguravanja poštene tržišne utakmice i zaštite radnika, pitanjem prevladavanja jednog cilja nad drugim te korištenjem mehanizma kontrole supsidijarnosti od strane nacionalnih parlamenata radi postizanja političkih ciljeva ili barem postizanja kompromisa između razvijenih i manje razvijenih država članica.

2. DIREKTIVA O UPUĆIVANJU RADNIKA

2. 1. Okolnosti donošenja Direktive o upućivanju radnika

U uvjetima sve veće pokretljivosti pružatelja usluga na jedinstvenom unutarnjem tržištu Europske unije sve češća je pojava upućivanja radnika u druge države članice radi pružanja usluga, čime je nastala potreba da se takva vrsta međunarodnog poslovanja uredi na razini Europske unije. Kao cilj takvog uređenja bilo je zacrtano osiguranje atmosfere poštenog tržišnog nadmetanja te je u tu svrhu Komisija predložila nacrt Direktive o upućivanju radnika. Početni nacrt Direktive u svom je Mišljenju¹ kritizirao Ekonomski i socijalni odbor naglašavajući kako se nacrt, unatoč isticanju cilja osiguranja poštenog tržišnog natjecanja, više bavi zaštitom radnika. Odbor dalje u svom Mišljenju navodi kako su visina plaće i uvjeti rada jedini elementi konkurentnosti na tom području te da bi Direktiva trebala prvenstveno uređivati te elemente, a ne uzimati u obzir veću tehničku sposobnost pružatelja usluga iz razvijenih država članica.

Može se reći da je Mišljenje Ekonomskog i socijalnog odbora o prijedlogu Direktive samo djelomično uzeto u obzir, jer u konačnom obliku Direktive o upućivanju radnika nema riječi o tehničkoj sposobnosti u razvijenim državama članicama, ali se Direktiva i dalje pretežno bavi zaštitom radnika, što je istaknuto i u preambuli Direktive, dodajući kao cilj Direktive, uz osiguranje atmosfere poštene tržišne utakmice i osiguranje mjera koje jamče zaštitu radnika.

Treba isto tako uzeti u obzir i druge okolnosti koje su se odvijale u vrijeme izrade i donošenja Direktive. Sredinom 1990-ih godina mnoge su zemlje Istočne Europe, bivše članice istočnog bloka, započele pregovore oko ulaska u Europsku uniju što je među starijim članicama Europske unije dovelo do bojazni od tzv. „social dumpinga“. Taj termin sadrži određene nejasnoće te se povremeno koristi u različitim situacijama, ali u svojoj biti riječ je o pojavi kada radnici iz država s nižim standardom koji su spremni prihvatiti nižu plaću i lošije uvjeta rada od onih koji predstavljaju standard u razvijenijoj državi dođu u dovoljnom broju u razvijenu državu, što posljedično dovodi do spuštanja cijene rada na nižu razinu. Uslijed početka pregovora sa zemljama Istočne Europe taj strah se pojavio kod starijih država članica u kojima su uvjeti rada i životni standard nedvojbeno bili na većoj razini nego u državama kandidatkinjama za članstvo u Europskoj uniji. Takvu zabrinutost starijih država članica pokazuje činjenica da je većina njih prilikom ulaska novih država u Europsku uniju iskoristila

¹ Official Journal of the European Communities, OJ No C 49, 24. 2. 1992. Opinion on the proposal for a Council Directive concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, str. 41., dostupno 23. travnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:1992:049:TOC>

moгуćnost privremenog ograničenja dolaska radnika iz novih država članica na njihovo područje te uz to postrojila uvjete dobivanja socijalne pomoći².

Sukladno Mišljenju Ekonomskog i socijalnog odbora, konačna verzija Direktive sadrži odredbe o uvjetima rada i minimalnoj plaći u kojima određuje da države domaćini svoje propise o minimalnoj plaći i određenim drugim uvjetima rada primjenjuju i na upućene radnike koji izvršavaju posao na njenom području. Takvo uređenje Direktive predstavlja pokušaj da se istovremeno upućenim radnicima pruži adekvatna zaštita u najvažnijim pitanjima te da se i osigura pošteno tržišno nadmetanje, zahtijevajući od stranih pružatelja usluga da se u pitanjima određenim u Direktivi prilagode minimalnim zahtjevima države domaćina koje moraju poštivati i domaći pružatelji usluga. Time se državama domaćinima daje mogućnost da se zaštite od „social dumpinga“, jer uvjeti poslovanja stranih pružatelja usluga nisu vezani samo propisima države iz koje dolaze, već i propisima države u kojoj pružaju usluge.

2. 2. Važne odredbe Direktive o upućivanju radnika

Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga se primjenjuje na poduzeća s poslovnim nastanom u jednoj državi članici koja upućuju radnike na područje druge države članice. Na takva poduzeća primjenjuje se u mjeri u kojoj ona upućuju radnike na područje druge države članice na temelju ugovora s primateljem usluge. Radnike poduzeće upućuje u pogon ili poduzeće koje pripada skupini poduzeća na području druge države članice, a pod uvjetom da u tim slučajevima postoji radni odnos između poduzeća koje vrši upućivanje i radnika koji se upućuje. Direktiva se također odnosi i na agencije za privremeno zapošljavanje koje svoje radnike šalju u poduzeća koja imaju poslovni nastan na području druge države članice pod istim uvjetom da postoji radni odnos između agencije koja vrši upućivanje i upućenog radnika.

Direktiva „upućenog radnika“ definira kao radnika koji u ograničenom vremenskom razdoblju obavlja svoj posao na državnom području države članice koja nije država u kojoj uobičajeno radi. Za potrebe Direktive za definiciju radnika koristi se ona definicija koja se primjenjuje na području države u koju je upućen. Iako Direktiva u definiciji određuje da upućeni radnici obavljaju posao u određenom vremenu, ona ne propisuje ograničenje tog razdoblja osim slučajeva u kojima upućivanje traje toliko kratko da države članice mogu odlučiti na takva upućivanja ne primjenjivati određene dijelove Direktive.

² Bernaciak, M. (2012). Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards, European Trade Union Institute, str. 5. dostupno 23. travnja 2017. na <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Social-dumping-political-catchphrase-or-threat-to-labour-standards>

Temeljni dio Direktive se nalazi u čl. 3. koji određuje da neovisno koje se nacionalno pravo primjenjuje na radni odnos upućenih radnika, poduzeća koja upućuju radnike moraju im jamčiti određene uvjete zaposlenja kako su uređeni u državi domaćinu putem zakona ili drugih propisa i putem kolektivnih ugovora ili arbitražnih odluka koje su proglašene univerzalno primjenjivima. Kolektivni ugovori i arbitražne odluke koji su univerzalno primjenjivi su oni ugovori i odluke kojih se moraju pridržavati sva poduzeća na određenom geografskom području, određena predmetna struka ili industrija. Uvjeti koji se njima mogu određivati taksativno su nabrojani, kako ih je Europski sud protumačio, i oni su:

- maksimalno radno vrijeme i minimalno vrijeme odmora,
- minimalni plaćeni godišnji odmori,
- minimalna plaća, uključujući naknadu za prekovremeni rad,
- uvjeti ustupanja zaposlenika, posebno od strane agencija za privremeno zapošljavanje,
- zdravstveni uvjeti, higijena i sigurnost na radu,
- zaštitni uvjeti u odnosu na uvjete zaposlenja trudnica ili žena koje su nedavno rodile i
- jednako postupanje prema muškarcima i ženama i ostale odredbe koje se odnose na nediskriminaciju.

Treba istaknuti da se kolektivni ugovori i arbitražne odluke koji su univerzalno primjenjivi odnose samo da djelatnosti navedene u prilogu Direktive, a to su djelatnosti iz građevinskog sektora, čime je mogućnost regulacije putem kolektivnih ugovora ograničena samo na jedan sektor pružanja usluga, dok se na ostale sektore mogu primjenjivati samo zakoni i drugi propisi.

Prava nabrojana u čl. 3. Direktive čine jezgru obveznih pravila za minimalnu zaštitu upućenih radnika, a u čl. 3. st. 7. Direktive stoji odredba koja propisuje da ti uvjeti ne sprječavaju primjenu povoljnijih uvjeta zapošljavanja na upućene radnike. To je vrlo važna odredba o kojoj je bilo puno riječi u primjeni Direktive i koja će se često kasnije spominjati kada se govori o odlukama Europskog suda. Ona naizgled daje pravo državama domaćinima da odrede i druga pitanja, van obveznih pravila za minimalnu zaštitu, kojima bi odredile primjenu povoljnijih uvjeta zapošljavanja na upućene radnike, međutim Europski sud je takvu mogućnost svojim odlukama uklonio te ograničio zaštitu upućenih radnika prema propisima države domaćina na obvezna pravila za minimalnu zaštitu.

Uz spomenuti čl. 3. st. 7. Direktiva sadrži još jednu odredbu koja pruža državi domaćinu mogućnost određivanje širih uvjeta zaposlenja upućenih radnika. Naime, u čl. 3. st. 10. propisuje se da Direktiva ne sprječava članice da, u skladu s Ugovorima o Europskoj uniji, na svoja poduzeća i poduzeća drugih članica na jednak način primjenjuju uvjete zaposlenja na

druga pitanja, osim onih iz čl. 3. st. 1. u mjeri u kojoj se radi o odredbama javnog poretka te uvjete zaposlenja određenih kolektivnim ugovorima ili arbitražnim pravorijecima u smislu stavka 8. koji se odnose na djelatnosti osim onih spomenutih u prilogu Direktive.

2. 3. Uređivanje obveznih pravila minimalne zaštite kolektivnim ugovorima i arbitražnim odlukama

U praksi se pojavilo više nejasnoća po pitanju uređenja uvjeta zaposlenja upućenih radnika putem kolektivnih ugovora stoga treba posebno istaknuti mogućnosti koje Direktiva otvara po tom pitanju. Osim slučaja u kojem država članica proglasi kolektivni ugovor ili arbitražnu odluku univerzalno primjenjivom Direktiva ostavlja mogućnost uređivanja obveznih pravila minimalne zaštite putem istih i u državama članicama koje nemaju sustav proglašavanja univerzalne primjenjivosti. Te države članice mogu odluku o univerzalnoj primjenjivosti temeljiti na kolektivnim ugovorima ili arbitražnim odlukama koje su općenito primjenjive za slična poduzeća na nekom geografskom položaju i u predmetnoj struci ili industriji te na kolektivnim ugovorima koje su sklopile najviše predstavničke organizacije poslodavaca i radnika koji se primjenjuju na cijelom državnom području. Uz to za obje vrste kolektivnih ugovora zahtijeva se jednakost tretmana domaćih i stranih poduzeća, a taj uvjet smatra se ispunjenim ako se od domaćih poduzeća zahtijeva ispunjenje istih obaveza kao i od stranih poduzeća te je to ispunjenje s istim učinkom za oba poduzeća.

3. UTJECAJ ODLUKA EUROPSKOG SUDA NA PRIMJENU DIREKTIVE

Europski sud je svojim odlukama u nekoliko važnih predmeta promijenio način na koji se tumače odredbe Direktive o upućivanju radnika. Stoga ovaj dio rada detaljno obrađuje tri najvažnija slučaja u kojima je odlučivao Europski sud vezano uz problematiku upućivanja radnika. Odluke Europskog suda u svakom od slučajeva predstavljenih u ovom poglavlju donijele su značajne promjene u primjeni Direktive ili su pak otvorile pitanja koja su potom postala osnova budućih promjena u pogledu pravila o upućivanju radnika.

3. 1. Odluke Europskog suda

3. 1. 1. *Laval i partneri*³

Slučaj koji je u centru gotovo svih rasprava koje su se vodile o Direktivi je slučaj latvijske građevinske tvrtke Laval, koja je otvorila poslovnicu u Švedskoj 2004. godine, u koju je upućivala latvijske radnike. Tvrtka Laval je u sklopu svog poslovanja u Švedskoj ušla u pregovore sa švedskim sindikatом građevinskih radnika Bygghattēn čiji je cilj bio da se postigne dogovor oko fiksne plaće za upućene radnike te sklopi kolektivni ugovor. Naime, švedsko zakonodavstvo ne određuje minimalnu plaću iz članka 3. st. 1. (c) Direktive, već se oslanja na pregovaranje na mjestu obavljanja posla, uzimajući u obzir kvalifikacije radnika i vrstu posla koji obavljaju. Minimalna plaća koja se spominje u mnogim švedskim kolektivnim ugovorima se odnosi na radnike bez kvalifikacija ili radnog iskustva, stoga se kao pravilo odnosi na relativno mali broj radnika. Nadalje, u švedskom građevinskom sektoru je uobičajen model plaćanja po obavljenom poslu te ne postoji sustav mjesečnih plaća koji bi se mogao primijeniti na radnike iz tog sektora. Plaća se u načelu određuje na lokalnoj razini dogovorom između sindikata i poslodavca. Tijekom pregovora Bygghattēn je zatražio da se tvrtka Laval obveže sindikatu isplatiti, na ime analize plaća koju sindikat provodi, 1,5% bruto plaće isplaćene radnicima te ukupno 6,7% osiguravajućoj tvrtki FORA za razne premije osiguranja⁴. Pregovori između Lavala i Bygghattēna su propali jer se strane nisu mogle dogovorili oko unaprijed određene minimalne plaće te je Laval potpisao kolektivni ugovor s latvijskim građevinskim sindikatом, gdje su 65% Lavalovih upućenih radnika bili članovi⁵. Ovdje treba istaknuti da Švedska nema sustav kojim bi proglasila kolektivni ugovor univerzalno primjenjivim, a

³ C-341/05 *Laval un Partneri v Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, ECLI:EU:C:2007:809

⁴ Vidi bilj 3, točka 20

⁵ Vidi bilj 3, točka 28

švedsko pravo ne nameće obvezu stranim tvrtkama da primjenjuju švedske kolektivne ugovore, budući da nisu ni svi švedski poslodavci njima vezani.

Nastala situacija je proizašla iz pomalo neobičnog uređenja pitanja minimalne plaće u švedskom zakonodavstvu u odnosu na veći dio Europe. Za usporedbu, u Republici Hrvatskoj minimalna plaća se određuje prema Zakonu o minimalnoj plaći⁶ i to u mjesečnom iznosu, a ne prema obavljenom poslu, kako je to slučaj u Švedskoj. Također, za razliku od Švedske, u Hrvatskoj postoji mogućnost proglašenja kolektivnog ugovora univerzalno primjenjivim u smislu čl. 3. st. 8. Direktive o poslanim radnicima. Nadalje, čl. 203. Zakona o radu⁷ određuje da ministar rada može na prijedlog svih stranaka kolektivnog ugovora, sklopljenog s udrugom poslodavaca ili udrugom poslodavaca više razine, proširiti njegovu primjenu i na poslodavca koji nije član udruge poslodavaca koja je potpisnica tog kolektivnog ugovora. Takvu odluku će ministar donijeti, ako za to postoji javni interes i ako su kolektivni ugovor sklopili sindikati koji imaju najveći broj članova i udruga poslodavaca koja ima najveći broj radnika na razini za koju se taj ugovor proširuje. U takvoj odluci ministar je dužan naznačiti područje primjene kolektivnog ugovora čija se primjena proširuje.

Nakon neuspjelih pregovora, sindikat Byggetten je započeo kolektivnu akciju protiv Laval, blokiravši njihove građevinske lokacije u Švedskoj. Laval se obratio švedskom Uredu za pravnu suradnju, tražeći odgovore na pitanja: kojih se uvjeta zapošljavanja mora pridržavati prilikom poslovanja u Švedskoj, postoji li određena minimalna plaća te kakve su prirode bilo kakvi novčani doprinosi na koje su obvezni. Kao odgovor Laval je dobio uputu da su dužni pridržavati se odredbi na koje pravo o upućivanju radnika upućuje, navodeći dalje kako je na vodstvu tvrtke da postigne dogovor oko plaća s radnicima te kako se minimalni uvjeti propisani kolektivnim ugovorima također primjenjuju i na strane upućene radnike. Odgovor Ureda još ističe da, ako su kao strani poslodavac prisiljeni plaćati dvostruke doprinose, to pitanje mogu iznijeti pred sud⁸. Po primitku odgovora Laval je sa sindikatom Byggatten pokrenuo postupak mirenja u cilju da se postigne dogovor i potpiše kolektivni ugovor, međutim i taj je pokušaj završio neuspješno. Nakon novog neuspjeha u pregovorima Byggattenovoj blokadi su se pridružili i drugi švedski sindikati, u takozvanom prosvjedu iz solidarnosti, efektivno onemogućujući Lavalu normalno poslovanje u Švedskoj.

Potaknut nastalom situacijom Laval je podnio tužbu pred švedskim sudom tražeći da se Byggattenova blokada, kao i prosvjed drugih sindikata proglašeni nezakonitim te da se naredi

⁶ Narodne novine 39/13

⁷ Narodne novine 93/14

⁸ Vidi bilj 3, točka 38

njegov prestanak. Tvrtka Laval je u tužbi također zahtijevala da sindikati podmire štetu koju je tvrtka pretrpjela kao posljedicu njihovih akcija. Podnesen je i zahtjev da se donese privremena mjera zabrane prosvjeda do donošenja konačne odluke, no švedski sud ga je odbio te se obratio Europskom sudu s dva prethodna pitanja kako bi mogao donijeti pravilnu odluku⁹.

Prvo pitanje švedskog suda odnosi se na usklađenost odredbi tada Ugovora o Europskoj zajednici, a danas Ugovora o funkcioniranju Europske unije o slobodi pružanja usluga i zabrani diskriminacije na temelju nacionalnosti s pokušajem sindikata da putem kolektivne akcije, u obliku blokade, prisili stranog pružatelja usluga da potpiše kolektivni ugovor o uvjetima zaposlenja, kada u zemlji domaćinu propisi koji primjenjuju Direktivu o upućivanju radnika nemaju izričitih odredbi o primjeni uvjeta zaposlenja iz kolektivnih ugovora¹⁰.

Drugo pitanje se odnosilo na sukladnost odredbe švedskog Zakona o radnicima (Medbestämmandelagen 1976, MBL) koja zabranjuje sindikatima poduzimanje kolektivnih akcija s ciljem zaobilaženja kolektivnih ugovora koje su potpisale druge stranke s Ugovorom o Europskoj zajednici. Ta odredba se samo primjenjuje na situacije u kojima sindikati poduzimaju kolektivnu akciju u vezi s uvjetima rada na koje se MBL izravno primjenjuje, što u praksi znači da se ta odredba ne primjenjuje na kolektivne akcije protiv stranog pružatelja usluga koji samo privremeno posluje u Švedskoj te ima vlastitu radnu snagu. Naime, budući da je Laval sklopio kolektivni ugovor u Latviji s latvijskim radnicima, švedski MBL se na njega ne primjenjuje te mu ni ne daje zaštitu u obliku zabrane kolektivnih akcija. To u praksi znači da švedski kolektivni ugovori imaju prednost pred stranim kolektivnim ugovorima te daje sindikatima mogućnost da nametnu njihovu primjenu stranim pružateljima usluga na način na koji to ne mogu prema domaćim pružateljima usluga. Stoga je pitanje švedskog suda isključuju li odredbe Ugovora o Europskoj zajednici o slobodi pružanja usluga i zabrani diskriminacije na temelju nacionalnosti primjenu opisanog pravila koje dozvoljava provođenje kolektivnih akcija u obliku blokade protiv stranog privremenog pružatelja usluga u Švedskoj¹¹.

Švedska nije uredila pitanje minimalne plaće upućenih radnika na način predviđen Direktivom tj. bilo putem zakonskih odredbi o minimalnoj plaći ili putem univerzalno primjenjivog kolektivnog ugovora, što je dovelo do situacije u kojoj je Lavalu praktično nametnuta obveza da pregovara sa švedskim sindikatom radi utvrđivanja minimalne plaće te da sklopi kolektivni ugovor s građevinskim sektorom. Ovdje treba istaknuti da u Direktivi 96/71 postoji mogućnost da se u državi koja nema sustav za proglašenje kolektivnih ugovora

⁹ Vidi bilj 3, točka 39

¹⁰ Vidi bilj 3, točka 40(1)

¹¹ Vidi bilj 3, točka 40(2)

univerzalno primjenjivim, univerzalna primjenjivost može temeljiti na kolektivnim ugovorima koji su generalno primjenjivi na sve slične pothvate na nekom geografskom području ili u nekom sektoru, ili na ugovoru koji je sklopljen između većine poslodavaca i sindikata na nacionalnoj razini te se primjenjuje na cijelom području te države pod uvjetom da primjena takvog ugovora osigurava jednakost tretmana subjekata u sličnim situacijama. Budući da Švedska nema sustav za proglašenje kolektivnih ugovora univerzalno primjenjivima pojavilo se pitanje primjenjivosti te odredbe na slučaj Laval. Europski sud je zaključio kako oblik te odredbe¹² i u slučaju kada ne postoji sustav za proglašenje univerzalne primjenjivosti kolektivnog ugovora zahtijeva odluku države da bi kolektivni ugovori opisani u čl. 3. st. 8. Direktive bili primjenjivi.¹³ Takvim tumačenjem navedene odredbe primjenjivost kolektivnih ugovora na upućene radnike u državama članicama bez sustava proglašenja univerzalne primjenjivosti ostala je samo teoretska mogućnost¹⁴. Tome u prilog ide i podatak¹⁵ Europske komisije iz 2003. godine kako nijedna od država članica nije iskoristila takvu mogućnost.

Određeni dijelovi kolektivnog ugovora u švedskom građevinskom sektoru odstupaju od odredbi švedskog zakona koji propisuje uvjete rada upućenih radnika, određujući povoljnije uvjete rada. Pristupanjem takvom kolektivnom ugovoru Laval bi se obvezao poštivati i ta pravila, iako ona prelaze obvezna pravila za minimalnu zaštitu upućenih radnika iz čl. 3. Direktive. Sud priznaje da čl. 3. st. 7. Direktive propisuje da odredbe Direktive o obveznim pravima upućenih radnika ne sprječavaju primjenu propisa koji su povoljniji za radnike te da se isto načelo spominje u preambuli Direktive, st. 17. gdje se navodi da obvezna pravila za minimalnu zaštitu upućenih radnika koja su na snazi u državi domaćinu ne smiju spriječiti primjenu povoljnijih pravila. Međutim, Europski sud je zaključio kako ta odredba Direktive ne smije biti tumačena u smislu da dozvoljava državi domaćinu da uvjetuje pružanje usluga na svom području strožim uvjetima zaposlenja od obveznih pravila za minimalnu zaštitu upućenih radnika, već smatra da Direktiva jasno određuje stupanj zaštite upućenih radnika te su poduzeća koja upućuju radnike, u načelu, dužna poštivati samo obvezna pravila za nužnu zaštitu. Sud je zaključio da se primjena povoljnijih pravila na upućene radnike odnosi na situaciju kada je razina zaštite u državi iz koje se radnici upućuju veća od razine zaštite u državi domaćinu¹⁶.

¹² Direktiva 96/71 čl. 3. st. 8. „In the absence (...) Member States may, if they so decide (...)“

¹³ Vidi bilj 3, točka 66

¹⁴ Carević M., Kiš P., Kuhta F. (2008).; Minimum wages as an obstacle to the free provision of services, Croatian yearbook of European law & policy, Vol.4 No.4 Studeni 2008. dostupno 25. svibnja 2017. na <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/75>

¹⁵ Europska komisija, COM (2003) 458 final 25 July 2003.; The implementation of Directive 91/71/EC in Member States, dostupno 27. svibnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004AE0515>

¹⁶ Vidi bilj 3, točka 80

Stoga je zaštita upućenih radnika u pravilu ograničena samo obveznim pravilima za minimalnu zaštitu radnika iz Direktive, a države članice mogu propisati zaštitu širu od one predviđene obveznim pravilima o minimalnoj zaštiti iz Direktive samo kada za to postoji javni interes, pod uvjetom jednakog postupanja prema domaćim i stranim pružateljima usluga. Bilo kakvo drugo propisivanje strožih uvjeta rada upućenih radnika od onih predviđenih Direktivom je u suprotnosti s čl. 49. Ugovora o EZ i predstavlja neopravdano ograničenje slobode pružanja usluga. Sud je u svojoj odluci zaključio kako država članica koja nije uredila pitanje minimalne plaće u skladu s načinima predviđenim u Direktivi 96/71 nema pravo nametnuti poduzećima iz drugih država članica obvezu pregovaranja s radnicima na mjestu rada o visini plaće upućenih radnika za svaki posebni slučaj (engl. case-by-case basis).

Takvo tumačenje čl. 3. st. 7., kako objašnjava prof. Kilpatrick¹⁷, uveliko je promijenilo shvaćanje Direktive. Prije slučaja Laval smatralo se kako države domaćini mogu urediti i druga pitanja van obveznih pravila propisanih čl. 3. st. 1., a tome u prilog je išla i spomenuta odredba čl. 3. st. 7. koja propisuje da obvezna pravila za minimalnu zaštitu ne sprječavaju primjenu povoljnijih pravila. U „pred-lavalskom“ tumačenju Direktive, pravila za zaštitu upućenih radnika koja idu preko minimalne granice predstavljala bi povredu čl. 49. Ugovora o EZ samo ako bi propisivala da pružatelji usluga iz drugih država članica posluju pod strožim uvjetima od domaćih. Kako je, između ostalog, jedan od ciljeva Direktive bio osigurati atmosferu poštenog tržišnog natjecanja između domaćih i stranih pružatelja usluga u državama članicama, tada je i takvo tumačenje više u skladu s tim ciljem. Međutim, Europski sud je tumačenjem čl. 3. st. 7. obvezna pravila za minimalnu zaštitu pretvorio u isključiv popis prava koja se jamče upućenim radnicima u državama domaćinima. Samim time se pružatelji usluga iz država članica s nižom razinom socijalne zaštite nalaze u boljoj poziciji prilikom pružanja usluga u državama članicama u kojima je ta zaštita na većoj razini. Oni su dužni pridržavati se samo obveznih pravila za minimalnu zaštitu u državi domaćinu, dok se sva ostala pitanja glede radnog odnosa njihovih radnika uređuju prema propisima države iz koje se radnici upućuju. Domaći pružatelji usluga u državama s višom razinom socijalne zaštite stavljeni su u nepovoljniji položaj prema stranoj konkurenciji, jer se na njihovo poslovanje primjenjuje cjelokupno radno zakonodavstvo te države. Takva situacija dovodi do pokušaja zaobilaženja domaćih propisa u razvijenim državama članicama otvaranjem povezanih društava u manje razvijenijim državama članicama te upućivanjem radnika iz te države u razvijeniju državu gdje mogu raditi pod manje

¹⁷ Kilpatrick, C. (2006). Laval's regulatory conundrum: collective standard setting and the Court's new approach to posted workers, str. 3. dostupno 23. travnja 2017. na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1524666&rec=1&srcabs=878666&alg=7&pos=7

strogim uvjetima od domaćih radnika. Kako bi se spriječile takve zlouporabe propisa o upućivanju radnika, 2014. godine donesena je Direktiva o provedbi čije odredbe se razmatraju kasnije u radu.

U odgovoru na drugo pitanje švedskog suda, vezano uz pravo na kolektivnu akciju, Europski sud ističe kako je ono jedno od temeljnih prava i kao takvo čini integralni dio pravnih načela prava Europske unije, ali vršenje tog prava ipak može biti ograničeno. Sloboda pružanja usluga je jedno od temeljnih načela Europske unije i može biti ograničena samo radi ostvarenja nekog legitimnog cilja čije postizanje je opravdano javnim interesom, a u tom slučaju to ograničenje ne smije biti strože nego li je to potrebno za ostvarenje tog cilja. Švedska je vlada, zajedno sa sindikatima, tvrdila kako ograničenje pružanja usluga jest opravdano, jer je u cilju zaštite radnika, a to je cilj koji predstavlja javni interes. Sud je prihvatio taj argument i ustvrdio da u načelu kolektivna akcija kojoj je cilj poboljšanje uvjeta rada upućenih radnika spada u cilj zaštite radnika. Međutim, u ovom slučaju, obveze koje sindikati žele nametnuti, vezano uz kolektivni ugovor kojim bi se utvrdila minimalna plaća, nisu razmjerne ograničenju pružanja usluga koje kolektivne mjere u obliku blokade predstavljaju, stoga nisu opravdane. Sud dalje navodi kako čl. 49. Ugovora o EZ zabranjuje sindikatima država članica u kojima su pitanja iz čl. 3. st. 1. Direktive 96/71, osim minimalne plaće, uređena zakonskim propisima da putem kolektivnih akcija u obliku blokade pokušaju natjerati pružatelja usluga iz druge države članice da stupi u pregovore oko minimalne plaće te potpiše kolektivni ugovor kojim bi se osigurali povoljniji uvjeti rada od onih propisanih zakonskim rješenjima koja uređuju prava iz čl. 3. st. 1. Direktive¹⁸. Stoga je Sud je zaključio da u državama članicama u kojima postoji zabrana poduzimanja kolektivnih akcija od strane sindikata s ciljem poništavanja ili izmjene ugovora između drugih stranaka, članci 49. i 50. Ugovora o EZ isključuju mogućnost da se takva zabrana odnosi samo na uvjete rada na koje se direktno primjenjuje nacionalno zakonodavstvo. Drugim riječima, Sud je pružio jednaku zaštitu kolektivnom ugovoru koji je strani pružatelj usluga sklopio u svojoj državi kakvu uživaju kolektivni ugovori u državi domaćinu¹⁹.

Takva odluka Suda kritizirana je kako „izražava nadmoć ekonomskih sloboda unutarnjeg tržišta nad temeljnim socijalnim pravima i mehanizmima socijalne zaštite u državama članicama“²⁰. Ta kritika nije bez osnove, budući da je Europski sud svojom odlukom

¹⁸ Vidi bilj 3, točka 111

¹⁹ Vidi bilj 3, točka 120

²⁰ Pecinovskij P. (2016); Evolutions in the social case law of the court of justice the follow-up cases of the Laval quartet: ESA and Regiopost, European Labour Law Journal, Volume 7 (2016), No. 2, str. 295.

pravo na kolektivnu akciju ograničio samo na traženje zakonom propisanih minimalnih uvjeta rada.

3. 1. 2. Rüffert²¹

Sljedeći slučaj važan za uređenje zaštite upućenih radnika je Dirk Rüffert v Land Niedersachsen u kojem gospodin Rüffert nastupa kao likvidator tvrtke Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG protiv Donje Saske u sporu zbog ugovorne kazne koja je određena prema tvrtki Objekt und Bauregie iz ugovora o radovima na göttigen-rosdorfskom zatvoru²². Slučaj Rüffert važan je za područje upućivanja radnika, jer osim što je Europski sud potvrdio praksu uspostavljenu u slučaju Laval, također je zauzeo strogo stajalište o ispunjavanju uvjeta iz Direktive kako bi se priznala primjenjivost kolektivnih ugovora na upućene radnike.

U Donjoj Saskoj zakonom je određeno da javne vlasti mogu dodijeliti ugovore o građevinskim radovima i lokalnom javnom transportu samo poduzećima koja isplaćuju plaće u skladu s kolektivnim ugovorima koji vrijede na području gdje se takav ugovor ima izvršiti. Propisani iznos plaće je dužan isplaćivati glavni izvođač radova kao i eventualni podizvođač radova kojeg bi glavni izvođač unajmio. Kako bi se osiguralo poštivanje tih odredbi, javne vlasti su obvezne ugovoriti s izvođačem radova ugovornu kaznu koja u određenim slučajevima skrivljenog neispunjavanja obveza iz ugovora može iznositi do 10% ukupne vrijednosti ugovora. Propisi nalažu nametanje ugovorne kazne izvođaču i u slučaju da je neispunjenje ugovorne obveze skrivio jedan od podizvođača, osim ako izvođač nije znao niti je mogao znati za neispunjenje. Ukoliko se dokaže da je izvođač radova propustio ispuniti obveze iz zakona, javne vlasti ga mogu isključiti iz natječaja za javne radove u vremenu do godine dana.²³

U jesen 2003. godine tvrtka Objekt und Bauregie je podnijela ponudu na javni poziv Donje Saske za izvođenje radova na göttigen-rosdorfskom zatvoru te je Donja Saska s navedenom tvrtkom sklopila ugovor o radovima. Ugovor je, između ostalog, sadržavao izjavu o poštivanju odredbi važećih kolektivnih ugovora, preciznije, odredbu o isplaćivanju radnicima na gradilištu najmanje minimalne plaće prema kolektivnom ugovoru o gradnji i javnim radovima koji je na snazi na tom području. Objekt und Bauregie je za izvođenje dijela radova unajmio poljskog podizvođača radova. U ljeto 2004. godine pojavila sumnja da su radnici na gradilištu plaćeni ispod iznosa minimalne plaće određene kolektivnim ugovorom o gradnji i javnim radovima. Nakon što je započela istraga vezana za pitanje poštivanja odredbi

²¹ C-346/06 Dirk Rüffert v Land Niedersachsen, ECLI:EU:C:2008:189

²² Vidi bilj 28, točka 2

²³ Vidi bilj 28, točka 9 (1),(3)

kolektivnog ugovora, Donja Saska raskinula je ugovor o radovima s tvrtkom Objekt und Bauregie, pri čemu je kao razlog raskida navela propuštanje tvrtke Objekt und Bauregie da ispuni ugovorne obveze u pogledu poštivanja kolektivnog ugovora. Istovremeno je Donja Saska poslala zahtjev za plaćanje ugovorne kazne u iznosu od 10% ukupne vrijednosti ugovora, optužujući izvođača radova da je 53 radnika na gradilištu plaćao ispod minimalne visine plaće.²⁴

Slijedom navedenih događaja, Dirk Ruffert je u ime tvrtke Objekt und Bauregie podnio tužbu pred Regionalnim sudom u Hanoveru, tražeći od Donje Saske isplatu za izvršene radove. Sud je u prvom stupnju odlučio kako ugovorna kazna koju je naručitelj izrekao u iznosu 10% ukupne vrijednosti ugovora, odnosno 84 934,31 € u potpunosti pokriva vrijednost do tad izvršenih radova te je izvršio prijebaj tražbina do tog iznosa, a zahtjev izvođača radova preko te svote je odbijen²⁵. U daljnjem postupku pred Višim regionalnim sudom razmatrano je pitanje da li je odredba njemačkog zakona o poštivanju lokalnih kolektivnih ugovora u suprotnosti sa slobodom pružanja usluga iz čl. 49. Ugovora o EZ (danas čl. 59 UFEU). Obveza pružateljima usluga iz drugih država da poštuju lokalne kolektivne ugovore znači da moraju prilagoditi iznos plaće koju isplaćuju svojim radnicima iznosu plaće u Njemačkoj na mjestu izvođenja radova, koja je uobičajeno viša nego u njihovim domicilnim državama. Time strani pružatelji usluga gube svoju kompetitivnu prednost koju imaju u obliku nižih plaća. Viši regionalni sud nije bio siguran da li obveza poštivanja lokalnih kolektivnih ugovora predstavlja dovoljan razlog za zaštitu javnog interesa koji bi opravdao ograničenje slobode pružanja usluga. Sud smatra kako obveza poštivanja lokalnih kolektivnih ugovora ne dovodi do prave jednakosti između njemačkih i upućenih radnika te samo sprječava strane radnike u dolasku u Njemačku, jer njihov poslodavac ne može iskoristiti svoju prednost niže cijene rada. Stoga je sud uputio prethodno pitanje Europskom sudu da li zakonom propisana obveza da javne vlasti mogu na natječajima za javne radove izabrati samo pružatelje usluga koji se ugovorom obvežu poštivati iznos plaće zajamčen kolektivnim ugovorom u mjestu izvođenja radova predstavlja neopravdano ograničenje slobode pružanja usluga?²⁶

Prilikom razmatranja pitanja njemačkog suda, kao prvu stvar Europski je sud istaknuo kako zakon koji nalaže obvezu poštivanja minimalne plaće iz kolektivnog ugovora na snazi na mjestu izvođenja radova ne propisuje samostalno minimalnu plaću pa stoga se ne može smatrati zakonom u smislu čl. 3. st 1. Direktive 96/71 koji uređuje minimalnu plaću²⁷. Kolektivni ugovor

²⁴ Vidi bilj 28, točka 11

²⁵ Vidi bilj 28, točka 12

²⁶ Vidi bilj 28, točka 17

²⁷ Vidi bilj 28, točka 24

u pitanju nije bio proglašen univerzalno primjenjivim stoga je Sud dalje zaključio kako iz ničega priloženog u slučaju ne proizlazi da bi kolektivni ugovor unatoč tome mogao biti primjenjiv u smislu čl. 3. st. 8. Direktive. Osim toga, ta odredba Direktive se odnosi na države članice u kojima nije predviđen sustav proglašenja univerzalne primjenjivosti, što nije slučaj u Njemačkoj gdje takav sustav postoji²⁸. Time je Sud jasno postavio zahtjev za postojanjem odluke o proglašenju kolektivnog ugovora univerzalno primjenjivim u državama koje takav sustav proglašavanja poznaju i potvrdio kako je situacija iz čl. 3. st. 8. Direktive rezervirana samo za države članice bez takvog sustava. Nadalje, kolektivni ugovor u pitanju ne pokriva sve slučajeve na području izvršenja ugovora već samo javne ugovore, a ne i privatne. Iz svega navedenog Europski sud zaključuje kako se plaća iz kolektivnog ugovora o gradnji i javnim radovima ne može smatrati minimalnom plaćom iz čl. 3. st. 1. Direktive 96/71. Takva plaća se ne može smatrati ni povoljnijim uvjetom koji se primjenjuje na upućene radnike iz čl. 3. st. 7. Direktive, jer se taj stavak ne može tumačiti na način da dozvoljava državama članicama da propisuju strože uvjete zaštite upućenih radnika od obveznih pravila minimalne zaštite iz čl. 3. st. 1. Direktive 96/71²⁹.

Iz svega iznesenog Europski sud je zaključio kako Direktiva 96/71, tumačena u svjetlu čl. 49. Ugovora o EZ, zabranjuje javnim vlastima u državama članicama da donose zakonska rješenja koja zahtijevaju od pružatelja usluga koji se javljaju na javne natječaje da u svojim ponudama moraju pristati na isplatu iznosa plaće svojim zaposlenicima kakva je propisana kolektivnim ugovorom na području na kojem se usluge izvršavaju³⁰.

Europski sud je u slučaju Ruffert potvrdio praksu koju je uspostavio godinu dana ranije u slučaju Laval, ostavši pri stajalištu da države domaćini nemaju pravo uređivati zaštitu upućenih radnika preko obveznih pravila za minimalnu zaštitu te je još jednom iskazao nevoljkost prihvatiti uređenje minimalne plaće putem kolektivnog ugovora. Po pristupu iz Lavala i Rufferta jasno je da „sve točke iz čl. 3. st. 8. moraju biti pomno ispunjene“³¹ da bi se kolektivni ugovor kvalificirao za primjenu na poslane radnike. Pristup Suda u pitanju primjenjivosti kolektivnih ugovora na upućene radnike naizgled je ublažen u novijoj sudskoj praksi u predmetu ESA³². U slučaju ESA minimalna plaća bila je uređena na nacionalnoj razini kolektivnim ugovorom za finski električni sektor, a Europski sud u svojoj odluci u tom slučaju nije se bavio pitanjem univerzalne primjenjivosti kolektivnog ugovora, već je to pitanje

²⁸ Vidi bilj 28, točka 27

²⁹ Vidi bilj 28, točka 32

³⁰ Vidi bilj 28, točka 43

³¹ Vidi bilj 17, str. 8.

³² Case C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto ry v Elektrobudowa Spółka Akcyjna, ECLI:EU:C:2015:86

prepustio nacionalnom sudu. U tom slučaju „Sud je iskoristio Direktivu 96/71 kao sredstvo za opravdanje mjera socijalne zaštite iz finskog kolektivnog ugovora“³³, čime je ublažio svoje stajalište iz Lavala i Rüfferta prema socijalnoj zaštiti kada ona stoji nasuprot ekonomskim slobodama unutarnjeg tržišta. Osobito je zanimljivo to što je Europski sud u ovom slučaju prepustio nacionalnom sudu ocjenu univerzalne primjenjivosti sektorskog kolektivnog ugovora, dok se u Rüffertu sam bavio tim pitanjem. Ipak, kolektivni ugovor u slučaju Rüffert podijelio je sektor na javne i privatne ugovore te je osiguravao uvjete rada samo pri izvršavanju prvih. Stoga i dalje ostaje pitanje može li takav kolektivni zadovoljiti zahtjeve za univerzalnu primjenjivost iz čl. 3. st. 8. Direktive.

3. 1. 3. Komisija protiv Luksemburga³⁴

Treći slučaj vođen pred Europskim sudom čija je odluka značajno utjecala na područje upućivanja radnika odnosi se na spor između Europske komisije i Velikog Vojvodstva Luksemburga oko luksemburškog zakona, koji od stranih pružatelja usluga traži da ispune strože uvjete od minimalnih uvjeta propisanih Direktivom. Ovaj slučaj je bitan za područje upućivanja radnika, jer se dotiče pitanja učinkovitosti nadzora nad upućivanjem radnika i sprječavanja zlouporabe propisa. Europska komisija optužila je Luksemburg da u zakonu kojim se implementira Direktiva o upućivanju radnika u luksemburško zakonodavstvo postoje odredbe koje postrožuju obvezna pravila za minimalnu zaštitu i time ograničavaju slobodu pružanja usluga na unutarnjem tržištu Europske unije. Prigovori Komisije odnosili su se ponajviše na dodatne administrativne terete stranim pružateljima usluga u vidu posebnih propisa o čuvanju dokumentacije potrebne luksemburškoj inspekciji za provođenje učinkovitog nadzora te odredbu zakona koja je zahtijevala prilagodbu plaće upućenih radnika troškovima života u Luksemburgu³⁵.

Luksemburg je svoju obranu temeljio na čl. 3. st. 10. Direktive o upućivanju radnika koji dozvoljava propisivanje drugih uvjeta zaposlenja kada je riječ o odredbama od važnosti za javni poredak³⁶ te isticao kako definicija javnog poretka uključuje sve odredbe koje su po viđenju države domaćina potrebne za njegovu zaštitu. Luksemburg je smatrao cilj provođenja učinkovitog nadzora nad upućivanjem radnika važnim za javni poredak stoga je donio propise koji omogućuju njegovo provođenje, iako predstavljaju strože uvjete od onih propisanih

³³ Vidi bilj 19, str 308.

³⁴ Case C-319/06, Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg, ECLI:EU:C:2008:350

³⁵ Vidi bilj 44, točka 8

³⁶ Vidi bilj 44, točka 9

Direktivom o upućivanju radnika. U pogledu odredbe koja zahtijeva prilagodbe plaće upućenih radnika troškovima života u Luksemburgu, Luksemburg je istaknuo kako ona cilja osiguranju dobrih radnih odnosa u Luksemburgu te štiti radnike od učinka inflacije, što ju svrstava u odredbe javnog poretka u smislu čl. 3. st. 8. Direktive³⁷.

Odredba o prilagođavanju plaće troškovima života u Luksemburgu zanimljiva je, jer cilja ublažiti, po mom mišljenju, jedan od nedostataka Direktive, a to je neodređivanje maksimalnog trajanja razdoblja upućivanja. Problem kod luksemburškog zakona je bio u tome što je on predviđao prilagodbu svake plaće troškovima života, dok Direktiva 96/71 državama domaćinima ostavlja samo uređivanje minimalne plaće za upućene radnike. U građevinskom sektoru nisu rijetki dugotrajni projekti koji mogu uključivati i višegodišnje upućivanje radnika. Jamčenjem samo minimalne plaće prema propisima države domaćina može se dogoditi da upućeni radnici upućivanjem u razvijeniju državu članicu se dovedu u financijski lošiju situaciju nego u vlastitoj državi. Ukoliko njihova plaća u državi iz koje dolaze iznosi više od minimuma u državi u kojoj se upućuju, do povećanja njihove plaće uopće ne mora doći, neovisno o višim životnim troškovima u razvijenijoj državi članici. Čak kad i dolazi do povećanja plaće upućenih radnika nema jamstva da će povećanje do minimalne plaće u državi domaćinu osigurati razliku troškova života u razvijenijoj državi članici. Da je taj nedostatak Direktive prepoznat govori i činjenica kako Prijedlog o izmjeni Direktive iz ožujka 2016. godine, kojim se bavi četvrto poglavlje ovog rada, sadrži odredbu o maksimalnom trajanju upućivanja od dvadeset i četiri mjeseca nakon čega se smatra kako upućeni radnici svoj posao uobičajeno obavljaju u državi domaćinu, čime se u biti izjednačuju s domaćim radnicima na koje se primjenjuje cjelokupno radno zakonodavstvo te države.

Europski sud je upozorio da kako bi se neka odredba klasificirala kao odredba javnog poretka ona mora biti nužna za zaštitu političkog, socijalnog ili ekonomskog reda u državi članici te se odnositi na sve osobe koje se nalaze na području te države članice i u svim pravnim odnosima³⁸. Kako odredba čl. 3. st. 10. Direktive uvodi mogućnost ograničenja slobode pružanja usluga, koje je jedno od temeljnih načela Europske unije, za potrebe zaštite javnog poretka, ona se treba tumačiti strogo, stoga Sud ističe kako njezin doseg ne mogu države članice jednostrano tumačiti³⁹. Pošto Luksemburg nije podnio nikakve dokaze koji bi govorili u prilog važnosti odredbi zakona kojim se unosi Direktiva o upućivanju radnika u luksemburško zakonodavstvo za javni poredak, osim općenito opisujući prirodu tih odredbi, Europski sud je

³⁷ Vidi bilj 44, točka 48

³⁸ Vidi bilj 44, točka 29

³⁹ Vidi bilj 44, točka 30

zaključio kako je navedeni zakon u suprotnosti s načelom slobode pružanja usluga te kako je Luksemburg neispravno prenio Direktivu o upućivanju radnika u nacionalno zakonodavstvo⁴⁰.

Odluka Suda nije bila neočekivana, s obzirom da Luksemburg nije podnio nikakve dokaze koji bi opravdali strože uvjete od onih propisanih Direktivom. Prilagodba plaće troškovima života je zanimljiv pokušaj zaštite upućenih radnika, ipak uzimajući u obzir stavove Europskog suda o ograničavanju slobode pružanja usluga iz Laval i Rüfferta malo je vjerojatno da bi Luksemburg uspio opravdati takvu mjeru.

3. 2. Utjecaj odluka Europskog suda na primjenu Direktive 96/71

Odluke Europskog suda, u slučajevima opisanim u prethodnom poglavlju, nedvojbeno su promijenile dotadašnji pogled na primjenu Direktive o upućivanju radnika. Prva i najvažnija takva promjena tiče se obveznih pravila za minimalnu zaštitu upućenih radnika. Sud je u predmetu Laval minimalnu zaštitu efektivno pretvorio u jedinu zaštitu koja se uređuje prema pravilima države domaćina. Smatram da se tumačenje Direktive, prije odluke u slučaju Laval, kako države domaćini mogu uređivati i druge uvjete rada koji se odnose na upućene radnike nametalo samo po sebi, odnosno proizlazilo iz teksta Direktive. Sam naziv obveznih pravila za minimalnu zaštitu implicira da ona predstavljaju takozvano regulativno dno, najmanje što države članice moraju osigurati upućenim radnicima i da je moguće donijeti druga pravila, neobavezna u smislu da svaka država odlučuje sama želi li ih donijeti ili ne, koja bi uređivala druge uvjete zaštite upućenih radnika osim onih minimalnih. Takvo razmišljanje proizlazi iz odredbe čl. 3. st. 7. Direktive koja propisuje kako minimalna pravila za obveznu zaštitu neće spriječiti primjenu povoljnijih pravila za radnike. U takvom, „pred-lavalskom“, tumačenju povoljnija pravila bi značila pravila van obveznih pravila za minimalnu zaštitu čiju primjenu je odredila država domaćin. Međutim Europski sud je jasno zauzeo stajalište da su obvezna pravila minimalne zaštite isključiv popis pitanja koja države članice mogu urediti, a odredba o primjeni povoljnijih odredbi od onih minimalne zaštite se odnose samo na situaciju u kojoj upućeni radnici uživaju povoljnija pravila u državi iz koje se upućuju nego u državi domaćinu.

Takvim tumačenjem je Sud prije svega olakšao položaj poduzećima koja svoje usluge nude u drugim državama članicama. Osim što su oslobođeni eventualnih strožih uvjeta rada za svoje zaposlenike, ukoliko upućuju radnike u zemlje s višim standardom socijalne zaštite, prilikom upućivanja radnika znaju da moraju zadovoljiti sedam taksativno navedenih uvjeta prema zakonodavstvu države domaćina. Takav način tumačenja unosi pravnu sigurnost u

⁴⁰ Vidi bilj 44, točka 96, 97

njihovo poslovanje, jer prilikom upućivanja radnika u različite države članice uvijek moraju voditi računa isključivo o navedenim uvjetima, bez opasnosti da će se u različitim državama članicama morati prilagođavati drugim uvjetima, osim obveznih pravila za minimalnu zaštitu⁴¹.

U Lavalu, pa tako dalje i u Rüffertu, Europski sud je pokazao nevoljkost priznavanja kolektivnih ugovora država domaćina primjenjivim na upućene radnike. Švedska koja nema statutarnu odredbu o minimalnoj plaći oslanjala se na pregovore u dvije razine radi postizanja dogovora oko iste, na nacionalnoj razini gdje sindikati pregovaraju s poslodavcima radi dogovaranja okvira kolektivnog ugovora te na lokalnoj razini gdje se radnici u svakom slučaju posebno dogovaraju o plaći, a pri tome okviru nacionalnog kolektivnog ugovora služe kao sigurnosna mreža čiji se uvjeti primjenjuju u slučaju da ne uspije doći do dogovora. Osim toga, Švedska nema ni sustav za proglašenje kolektivnih ugovora univerzalno primjenjivima što ju je činilo kandidatkinjom za primjenu čl. 3. st. 8. Direktive, ali Sud je odlučio da je za primjenu tog članka potrebna odluka države članice. Time je Sud zapravo postavio zahtjev da države članice koje nemaju sustav za proglašenje kolektivnih ugovora univerzalno primjenjivim moraju donijeti odluku kojom se neki kolektivni ugovor, koji udovoljava uvjetima iz čl. 3. st. 8., proglašava univerzalno primjenjivima. Takvom je odlukom Sud navedenu odredbu gotovo lišio primjene u praksi. Naime, teško je zamisliti kako država čiji pravni poredak ne poznaje institut univerzalne primjenjivosti kolektivnih ugovora donosi odluku kojom neki kolektivni ugovor proglašava univerzalno primjenjivim. Europski sud je već dao do znanja⁴² da nema mjesta primjeni čl. 3. st. 8. u državama u kojima postoji sustav za proglašenje kolektivnim ugovora univerzalno primjenjivima, kao što je u tom slučaju bila Njemačka. U slučaju Rüffert bila je riječ o zakonom propisanoj obvezi da svi pružatelji usluga moraju pri izvršenju ugovora s javnim tijelima poštivati kolektivne ugovore koji se primjenjuju na mjestima pružanja usluga, a kolektivni ugovor o kojem je bila riječ u slučaju nije bio proglašen univerzalno primjenjivim, unatoč postojanju mogućnosti takvog proglašenja. Osim toga, Sud je odbio prihvatiti univerzalnu primjenjivost tog ugovora, jer se odnosio samo na ugovore sklopljene s javnim tijelima, a ne i na ugovore u privatnom sektoru.

U hipotetskom slučaju u kojem je neka država članica proglasila kolektivni ugovor kojim se uređuju uvjeti rada u izvršenju ugovora s javnim tijelima, na nacionalnoj razini, univerzalno primjenjivim, smatram, vodeći se dosadašnjom praksom Europskog suda pri odlučivanju o ovoj problematici, da bi Sud i u takvoj situaciji odbio priznati univerzalnu primjenjivost kolektivnom ugovoru koji dijeli uvjete rada u nekoj profesiji s obzirom radi li se

⁴¹ Vidi bilj 17, str. 4.

⁴² Vidi bilj 28, točka 27

o izvršavanju ugovora o u javnom ili privatnom sektoru. Kod takvih odredbi koje određuju različite uvjete rada u privatnom i javnom sektoru cilj sigurno nije zaštita radnika budući da takve odredbe ostavljaju mogućnost da radnici rade u eventualno lošijim uvjetima rada u privatnom nego u javnom sektoru. Ukoliko se takvim odredbama ne osigurava zaštita radnika, postavlja se pitanje koji je njihov cilj? Nameće se zaključak da je to određivanje uobičajene plaće, koja slijedi standard te države, kao minimum za pružanje usluga javnim tijelima, dok se ostavlja fleksibilnost u privatnom sektoru da se po potrebi ugovore uvjeti ispod uobičajene razine, ali koji ipak zadovoljavaju neki minimum zaštite koji je prihvaćen u toj državi. Takva mjera bi obeshrabrivala strane pružatelje usluga da se javljaju na javne natječaje u toj državi članici, gdje će domaći pružatelji usluga sigurno lakše podnijeti zahtjev poštivanja uvjeta koji su iznad minimalnih u toj državi. Smatram kako bi takva mjera služila zaštiti domaćih poduzeća, barem u okviru pružanja usluga u javnom sektoru pa kao takva ta odredba sigurno ne bila u skladu s čl. 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odnosno bivšim čl. 49. Ugovora o EZ, stoga smatram da bi Europski sud takvom kolektivnom ugovoru odbio priznati primjenjivost na upućene radnike unatoč postojanju odluke države domaćina o njegovoj univerzalnoj primjenjivosti.

Čl. 3. st. 8. Direktive 96/71 pojašnjava da kolektivni ugovor koji je proglašen univerzalno primjenjivim znači da ga moraju poštivati svi pružatelji usluga na nekom području i u određenoj profesiji ili industriji. Postavlja se pitanje kako bi postupio Europski sud u hipotetskoj situaciji sličnoj onoj iz slučaja Rüffert, ali s jednom ključnom razlikom: umjesto da zakon određuje obvezno poštivanje kolektivnog ugovora samo u ugovorima s javnim tijelima, on određuje tu obvezu za sve poslove na nekom području, neovisno spadaju li u javni ili privatni sektor. Europski sud je već istaknuo u Rüffertu da u državama gdje postoji sustav proglašenja kolektivnih ugovora univerzalno primjenjivima da se bez formalne odluke o takvoj primjenjivosti ugovor ne smatra univerzalno primjenjivim. Tu se postavlja pitanje koji bi bio razlog da država koja poznaje sustav proglašenja kolektivnih ugovora univerzalno primjenjivima taj sustav ne iskoristi u situaciji kada želi postići takve učinke? Moguće je da u nekoj državi postoji dovoljna razlika između pojedinih regija da je jednostavnije uvjete rada u određenoj industriji urediti pomoću više kolektivnih ugovora za različite regije nego jednim nacionalnim ugovorom koji bi se proglasio univerzalno primjenjivim. Čl. 3. st. 8. Direktive za univerzalnu primjenjivost zahtijeva da kolektivni ugovor moraju poštivati sva poduzeća na određenom geografskom području, a ne nužno na području cijele države stoga bi takvo uređenje bilo moguće ukoliko to dozvoljava ustavni sustav neke države članice. U takvoj državi prikladnije rješenje bi bilo zakonom odrediti uvjete koje kolektivni ugovor mora zadovoljiti da

bi se smatrao obvezujućim za sve na određenom području nego pojedinačno proglašavati univerzalno primjenjive ugovore za svaku regiju. Pošto je jasno da u državi sa sustavom proglašenja univerzalne primjenjivosti ovakvo rješenje ne bi bilo prihvatljivo za Europski sud, vrijedi li isto i za države koje takav sustav ne poznaju? Smatram da bi u tim državama u slučaju ovakvog uređenja bilo u duhu Direktive priznati uređenje obveznih pravila minimalne zaštite kolektivnim ugovorom koji vrijedi na određenom području. Bi li im takav značaj priznao i Europski sud, nije lako odgovoriti. Kao što je već spomenuto, Sud je u slučaju Laval zauzeo stajalište kako u državama bez sustava proglašenja univerzalne primjenjivosti nije dovoljno da kolektivni ugovor zadovoljava uvjete iz čl. 3. st. 8. Direktive već je potrebna posebna odluka države na kojoj se ta primjenjivost temelji. Pitanje je da li bi postojanje zakona koji općenito postavlja uvjete za obveznu primjenu nekog kolektivnog ugovora bilo dovoljno da ga Europski sud prizna univerzalno primjenjivim bez odluke koja pojedinačno označava određeni kolektivni ugovor takvim. Imajući u vidu prijašnju nevoljkost Europskog suda u priznavanja univerzalne primjenjivosti kolektivnim ugovorima u ovom pitanju, vjerojatno je kako Sud ne bi priznao učinak univerzalne primjenjivosti takvom ugovoru.

Još jedno pitanje koje proizlazi iz prakse suda, koje postavlja profesorica Međunarodnog i europskog radnog i socijalnog prava Claire Kilpatrick, jest da „nije sigurno bi li sud prihvatio kolektivno određenu minimalnu plaću, ako postoji i zakonsko određeni minimum“⁴³. To je vrlo važno pitanje na koje nije jednostavno pronaći jednoznačan odgovor. Odgovor na to pitanje ne daje ni slučaj Rüffert, jer iako je upravo takva situacija u Njemačkoj, gdje postoji zakonski propisana minimalna plaća i kolektivni ugovori za pojedine grane industrije koji uređuju povoljnije uvjete, kolektivni ugovor u pitanju nije bio univerzalno primjenjiv pa kao takav nije zadovoljio uvjete Direktive 96/71 za primjenu na upućene radnike. S jedne strane kad postoji kolektivni ugovor koji zadovoljava stroge uvjete da bi bio priznat univerzalno primjenjivim, on prema Direktivi uređuje i obvezna pravila za minimalnu zaštitu poslanih radnika. S druge strane Sud je već odlučio kako država domaćin ne može određivati povoljnije uvjete za poslane radnike od minimalnih. Da je riječ o nekom propisu kojim se određuje plaća poslanim radnicima koja je jednaka uobičajenoj visini plaće u određenoj industriji, a da je ta plaće je veća od zakonski propisane minimalne plaće, gotovo je sigurno kako bi sud takav propis odbacio kao protivan odredbama Direktive 96/71. Koliko je od takve situacija različita situacija u kojoj kolektivni ugovor koji je proglašen univerzalno primjenjivim određuje povoljnije uvjete od zakonskog minimuma? Slijedeći dosadašnju praksu Europskog

⁴³ Vidi bilj 17, str. 8.

suda nije isključeno kako bi on mogao odbiti primjenu povoljnije razine plaće iz kolektivnog ugovora objašnjavajući takvu odluku na način kako Direktiva 96/71 daje državama članicama dvije mogućnosti provedbe, putem zakona i drugih administrativnih propisa ili putem kolektivnih ugovora ili arbitražnih odluka koje su proglašene univerzalno primjenjivim. Ako je država članica uredila minimalnu plaću zakonom, razina plaće iz kolektivnog ugovora predstavlja povoljniji uvjet od onog iz obveznih pravila za minimalnu zaštitu, na čije donošenje država domaćin nema pravo, kako je utvrđeno dosadašnjom praksom Europskog suda. To bi značilo da određivanje minimalne plaće kolektivnim ugovorom isključivo rezervirano za države članice koje ne određuju iznos minimalne plaće zakonski. Smatram da takvo stajalište ne bi bilo opravdano te bi bilo u suprotnosti s duhom Direktive, ali svakako bi bilo dosljedno dosadašnjoj praksi Suda po tom pitanju.

3. 3. Reakcije na novi pristup Direktivi o poslanim radnicima

Novom pristupu Direktivi koji je uveo Europski sud se zamjera da ne poštuje kolektivno određivanje standarda u državama domaćinima te je pretjerano sklon davati prednost statutarnim odredbama o zaštiti poslanih radnika. Richard Arthur, voditelj odjela za sindikalno pravo u odvjetničkom društvu Thompsons Solicitors iz Ujedinjenog Kraljevstva oštro je kritizirao novi pristup Europskog suda. „Presuda Europskog suda bezobzirno gazi prava sindikata koja su već desetljećima gotovo univerzalno prihvaćena u Europskoj zajednici kao i u brojnim međunarodnim ugovorima.“⁴⁴ Nadalje, Arthur smatra kako je apsurdno stajalište Suda koji priznaje pravo na kolektivnu akciju kao jedno od temeljnih prava koja čine integralni dio prava EU, da bi zatim ograničio kolektivnu akciju na zahtijevanje poštivanja minimalnih uvjeta propisanih zakonom te naziva takvo uređenje smiješnim, navodeći da je njime pravo na kolektivnu akciju derogirano u korist zaštite poslodavaca.

Danska i Švedska su uslijed novog pristupa Direktivi o upućivanju radnika promijenile svoje zakonodavstvo, a njihov pokušaj da usuglase svoja zakonodavstva s tim novim pristupom zabilježio je Niklas Bruun⁴⁵. Danska je pomno pratila razvoj situacije u slučajevima pred Europskim sudom, jer je imala sličan sustav određivanja plaća pregovaranjem kakav je na snazi bio u Švedskoj. Stoga je Danska izmijenila svoj zakon na način da dopušta kolektivnu akciju prema stranim pružateljima usluga kao sredstvo za postizanje dogovora sa stranim pružateljem

⁴⁴ Thompsons Solicitors (2008). Reaction to ECJ decision in the Laval case, dostupno 23. travnja 2017. na <http://www.thompsons.law.co.uk/ntext/ecj-decision-laval.htm>

⁴⁵ Bruun, N. (2009). Viking and Laval: Nordic responses and reflections, Ewing and Hendy: The New Spectre Haunting Europe, Institute of Employment Rights (2009)

usluga da bi se osigurala isplata plaća slična onima koju isplaćuju danski poslodavci. Legitimnost takve akcije bi ovisila o prethodnom postojanju kolektivnog ugovora na nacionalnoj razini, s ciljem određivanja sličnih i transparentnih plaća. Po svemu sudeći danski zakon ipak ne zadovoljava uvjete postavljene u Lavalu. Naime on spominje kolektivnu akciju kao sredstvo da se nametnu slične plaće, a ne spominje minimalne plaće. Stav je Suda o kolektivnoj kako je ona opravdana prema stranom pružatelju usluga samo kako bi se zaštitila isplata minimalne plaće, stoga ako proizađe neki spor iz tog zakona, veoma je vjerojatno da bi ga Sud našao u suprotnosti sa Direktivom 96/71.

Švedska je nakon odluka Europskog suda osnovala komisiju koja je donijela zaključak kako bi najizravniji način da se Švedsko zakonodavstvo uskladi s odlukom Suda bio da se donesu zakonski propisi koji određuju minimalnu plaću ili da se kolektivni ugovori proglase univerzalno primjenjivima. „Obje opcije bi značile značajno zadiranje u švedski model tržišta rada“⁴⁶, stoga je Švedska odlučila primijeniti opciju iz čl. 3. st. 8. Direktive 96/71 koja se odnosi na kolektivne ugovore koji su primjenjivi na sva slična poduzeća u određenoj industriji ili geografskom području. Prema novom švedskom rješenju kolektivna akcija prema poslodavcu upućenih radnika je dozvoljena ako se tiče kolektivnog ugovora koji zadovoljava čl. 3. st. 8. Direktive, što znači da su zahtjevi kolektivne akcije u skladu s pravima koje daje dogovor na nacionalnoj razini, a prava u pitanju su jasno zadani minimum iz nacionalnog dogovora. Uz to je još postavljen zahtjev da poslodavac poslanih radnika ne može dokazati kako poslani radnici već uživaju takva već postojećim kolektivnim ugovorom u državi slanja. Jedna od kritika pristupu Europskog suda u slučaju Laval odnosi se na zanemarivanje socijalnog modela koji postoji u Švedskoj⁴⁷. Europski sud se umiješao u veoma fleksibilan sustav pregovaranja i određivanja plaća⁴⁸ koji postoji u Švedskoj i svojom odlukom tjera Švedsku na promjenu koja je suprotna njihovom ustavnom identitetu. Stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu 2009. godine Ugovor o Europskoj uniji u čl. 4. st. 2. štiti nacionalne identite država članica stoga se javlja pitanje da li bi Europski sud donio istu odluku da se slučaj Laval razmatrao nakon stupanja Lisabonskog ugovora na snagu.

Dio država članica je nezadovoljan pristupom Europskog suda u ovom pitanju, smatrajući kako ne pridaje značaj kolektivnim standardima u državama domaćinima te

⁴⁶ Vidi bilj 58, str. 53.

⁴⁷ Asteriti A. (2012). Social dialogue, Laval-style, *European Journal of Legal Studies*, Volume 5, Issue 2 (Autumn/Winter 2012/13), p 58-79, dostupno 25. svibnja 2017. na <http://www.ejls.eu/11/138UK.htm>

⁴⁸ Brodiga-Vukobrat N., Horak H.; A more liberal and economic, and a less social, approach: the impact of recent ECJ rulings, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2008. vol 4, str. 71., dostupno 27. svibnja 2017. na <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/73>

zanemaruje pravo države na vođenje socijalne politike. Takve kritike nisu bez osnove, ali smatram da je Europski sud u pravu dajući prednost slobodi pružanja usluga kao jednom od temeljnih načela Europske unije. Države članice često žele propisima o zaštiti upućenih radnika zapravo poništiti kompetitivnu prednost stranih pružatelja usluga koji dolaze iz država članica s nižim standardom socijalne zaštite, stoga je strogo tumačenje Direktive o upućivanju radnika nužno da bi se osigurala sloboda pružanja usluga.

3. 4. Odnos Europskog parlamenta prema pitanju upućenih radnika

Europski parlament već dugo vremena zagovara promjenu Direktive o upućenim radnicima s naglaskom na zaštitu ključnih standarda rada u slobodnom pružanju usluga i sprječavanju tzv. „social dumpinga“⁴⁹. U Rezoluciji⁵⁰ iz 2004. godine Europski parlament je već pozivao na promjenu Direktive o upućenim radnicima i nudio konkretne prijedloge u određenim pitanjima. U Rezoluciji je istaknuta potreba za kvalitetnijim prikupljanjem podataka o učincima implementacije Direktive te problemima nastalim zbog različitih mogućnosti implementacije, postavljeno je pitanje preispitivanja odredbi o podizvođačima radova, kao i potreba preispitivanja ključnih elemenata minimalne plaće. Rezolucija poziva Komisiju da donese prijedloge koji bi poboljšali i pojednostavnili postojeću Direktivu te bolje osigurali postizanje dvostrukog cilja osiguranja poštenog tržišnog nadmetanja i zaštite radnika.

Europski parlament je u osvrtu⁵¹ na odluke Europskog suda u predmetima Laval, Viking i Rüffert istaknuo tvrdnju kako sloboda pružanja usluga nema prednost nad temeljnim pravima iz Povelje o temeljnim pravima⁵², preciznije nad pravom sindikata na poduzimanje kolektivnih akcija. Parlament je po tom pitanju zagovarao stav kako se ekonomske slobode iz Ugovora o EU trebaju tumačiti na način koji ne vrijeđa temeljne socijalne slobode kao što su pravo na pregovaranje, sklapanje i provođenje kolektivnih ugovora te poduzimanje kolektivnih akcija te da ekonomske slobode ne bi smjele ograničavati autonomiju socijalnih partnera kada vrše svoja prava u svrhu zaštite radnika. Mišljenje je Parlamenta kako strogo tumačenje Direktive o

⁴⁹ Europski parlament, Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja (2016). Posting of Workers Directive: current situation and challenges, dostupno 23. travnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU\(2016\)579001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf) str. 56.

⁵⁰ Europski parlament (2004). Resolution on a Community framework for collective management societies in the field of copyright and neighbouring rights, dostupno 23. travnja 2017. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P5-TA-2004-0036>

⁵¹ Europski parlament (2008). Resolution of 22nd October 2008 on „Challenges to collective agreements in the EU“, dostupno 23. travnja 2017. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0513+0+DOC+XML+V0//EN>

⁵² Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2007/C 303/01, dostupno 23. travnja 2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>

upućenim radnicima može poslužiti kao jasna pozivnica nelojalnoj konkurenciji po pitanju plaća i radnih uvjeta. Slijedom navedenog, Parlament je istaknuo kako preispitivanje učinka koje unutarnje tržište ima na prava radnika i kolektivno pregovaranje može dovesti i do potrebe za djelomičnom revizijom Direktive o upućenim radnicima.

Europski parlament je 2012. godine ponovo upozorio na potrebu poboljšanja radnih uvjeta i osiguranja primjerene zaštite upućenim radnicima, bez ikakvog oblika diskriminacije⁵³. U vidu svojih prijašnjih zahtjeva pozvao je na poboljšanje primjene Direktive 96/71 u uskoj suradnji sa socijalnim partnerima te je upozorio na lošu praksu zaobilaženja pravila u području upućivanja radnika pomoću lažnih agencija za zaposlenje koje služe izbjegavanju poreza i propisa o socijalnoj zaštiti. Parlament je pozvao Komisiju da donese plan za sprječavanje takvih zlouporaba Direktive, a Komisija je iste godine odgovorila prijedlogom Direktive o provedbi koja je donesena 2014. godine.

3. 5. Direktiva o provedbi⁵⁴

Da bi se poboljšala suradnja između nacionalnih tijela zaduženih za upućivanje radnika, olakšao nadzor i spriječila zlouporaba propisa o upućivanju radnika donesena je Direktiva o provedbi 2014/67/EU. Direktiva o provedbi cilja osigurati bolju primjenu u praksi te spriječiti zaobilaženje nacionalnih pravila o socijalnoj zaštiti i zaštiti radnika koje se provodi putem lažnog upućivanja radnika pomoću tzv. poduzeća s adresom poštanskih sandučića te cilja poboljšati zaštitu upućenih radnika sprječavanjem prijevара, osobito u podizvođačkim lancima gdje se katkada ne poštuju prava upućenih radnika.

Direktiva o provedbi dosta pažnje posvećuje komunikaciji između država članica kako bi se lakše utvrdilo istinsko upućivanje i spriječila zlouporaba i zaobilaženje propisa. Propisana je obveza nadležnim tijelima u državama članicama da izrade procjenu svih činjeničnih elemenata koje smatraju nužnima za pomoć prilikom provođenja provjera i kontrola te kada imaju razloga vjerovati da upućeni radnik ne zadovoljava uvjete za upućenog radnika iz Direktive 96/71⁵⁵. Osim izrade procjene za upućene radnike, države članice su dužne izraditi i takvu procjenu za poduzeća kako bi se utvrdilo obavljaju li takva poduzeća značajne aktivnosti,

⁵³ Europski parlament (2012). Resolution of 25th October 2012 on the „20 main concerns of European citizens and business with the functioning of the Single Market“, dostupno 23. travnja 2017.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-395>

⁵⁴ 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, Službeni list Europske unije (2014), dostupno 23. travnja 2017. na <http://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/03be754c-e637-11e3-8cd4-01aa75ed71a1/language-hr>

⁵⁵ Vidi bilj 66, čl. 4. st. 1.

osim unutarnjeg upravljanja i administrativnih djelatnosti, u državi članici⁵⁶. Cilj je procijeniti aktivnosti poduzeća u državi članici u kojoj ima poslovni nastan kroz širi vremenski okvir, a prema potrebi i ocijeniti aktivnosti tog poduzeća u državi domaćinu. Time se želi spriječiti situacija u kojoj se otvaraju poduzeća u državama članicama s nižom razinom socijalne zaštite samo radi upućivanja radnika u razvijenije države članice i pritom se zaobilaze propisi države domaćina.

Kako bi se unaprijedila zaštita upućenih radnika, Direktiva o provedbi propisuje mjere za poboljšanje pristupa informacijama o uvjetima zaposlenja u državama članicama. Informacije trebaju biti dostupne bez naknade na jasan, transparentan, sveobuhvatan i lako dostupan način na daljinu i elektroničkim putem. Ako su uvjeti zaposlenja u državi članici određeni univerzalno primjenjivim kolektivnim ugovorom, države članice moraju osigurati da su sve relevantne odredbe takvog kolektivnog ugovora dostupne na jednak, transparentan i lako pristupačan način⁵⁷. Olakšavanje pristupa informacijama ima pozitivne učinke prema upućenim radnicima kao i prema stranim pružateljima usluga. Upućeni radnici se mogu lakše informirati o svojim pravima u državi domaćinu, dok strani pružatelji usluga na jednostavniji način mogu doći do svih obveza koje su dužni poštivati prilikom upućivanja, što olakšava njihovu poziciju i smanjuje pravnu nesigurnost prilikom prekograničnog pružanja usluga.

Direktiva o provedbi također proširuje suradnju između država članica koja je predviđena u čl. 4. Direktive 96/71. Direktiva o provedbi osobito cilja na poboljšanje suradnje po pitanju slanja i dostave dokumenata te odgovaranja na zahtjeve za pomoć nadležnih tijela druge države članice. Uređuju se rokovi za dostavu dokumenata te se određuje da se administrativna suradnja i pomoć pruža bez naknade. Države članice smiju nametnuti samo administrativne zahtjeve i mjere kontrole koje su potrebne za učinkovito praćenje ispunjavanja obveza pod uvjetom da su razmjerne i u skladu s pravom Unije. Također je propisana obveza država članica da osiguraju uvođenje odgovarajućih inspekcija kako bi se kontroliralo poštivanje odredbi Direktive 96/71 te jamčila njihova pravilna primjena i provedba. Propisuje se i obveza državama članicama osigurati postojanje učinkovitih mehanizama pomoću koji upućeni radnici mogu izravno podnijeti pritužbu protiv svojih poslodavaca, kao i pravo pokretanja sudskih i upravnih postupaka. To vrijedi i za državu članicu na čije su područje upućeni, ako radnici smatraju da su pretrpjeli štetu ili gubitak zato što nisu bila primijenjena važeća pravila⁵⁸.

⁵⁶ Vidi bilj 66, čl. 4. st. 2.

⁵⁷ Vidi bilj 66, čl. 5.

⁵⁸ Vidi bilj 66, čl. 6.

Posebna se pažnja posvetila podizvođačkim lancima za koje se u praksi ispostavilo kako često zaobilaze pravila utvrđena Direktivom 96/71. Direktiva o provedbi daje državama članicama mogućnost da poduzmu dodatne mjere, na nediskriminirajućoj i proporcionalnoj osnovi, kako bi osigurale da ugovaratelj čiji je poslodavac pružatelj usluga na kojeg se primjenjuju odredbe Direktive 96/71 uz ili umjesto poslodavca može biti smatran odgovornim za upućenog radnika u odnosu na bilo kakve nepodmirene neto primitke od rada koji odgovaraju minimalnoj plaći ili doprinose koje treba uplatiti u zajedničke fondove ili institucije socijalnih partnera ako su obuhvaćeni čl. 3. Direktive 96/71. Takva odgovornost ograničena je na prava radnika stečena ugovornim odnosom između izvoditelja i njegova podizvoditelja. Direktiva o provedbi također uređuje prekograničnu provedbu administrativnih i novčanih sankcija izrečenih pružatelju usluga s poslovnim nastanom u jednoj državi članici za nepoštivanje važećih pravila o upućivanju radnika u drugu državu članicu⁵⁹.

Direktiva o provedbi cilja riješiti mnoga pitanja koja su se javila u slučaju Luksemburg C-319/06 u pogledu učinkovitog nadzora nad upućivanjem radnika. Luksemburg je pred Europskim sudom tvrdio kako mehanizam suradnje među državama članicama predviđen u Direktivi o upućivanju radnika ne osigurava nadležnim inspekcijama da provode redovne kontrole s dovoljnom učinkovitosti, koja je potrebna za provođenje nadzora⁶⁰. Značajan dio Direktive o provedbi posvećen je upravo međudržavnoj suradnji kako bi se izbjegle zlouporabe pravila o upućenim radnicima. Prije svega, radi se o problemu koji se pojavio u praksi, a odnosi se na poduzeća s poslovnim nastanima u državama s niskom cijenom rada koja zapravo svoju djelatnost obavljaju u drugim državama članicama, koristeći pravila o upućivanju radnika kako bi lakše konkurirali na drugim tržištima nižom cijenom rada.

Rok za implementaciju Direktive o provedbi istekao je sredinom 2016. godine te tek treba vidjeti u kojoj mjeri su postignuti priželjkivani ciljevi.

⁵⁹ Vidi bilj 66, čl. 12.

⁶⁰ Vidi bilj 44, točka 84

4. INICIJATIVA ZA NOVIM UREĐENJEM UPUĆIVANJA RADNIKA

4. 1. Predložene promjene Direktive 96/71

Zajedničkim pismom upućenim Europskoj komisiji Austrija, Belgija, Francuska, Njemačka, Luksemburg, Nizozemska i Švedska 2015. godine dale su potporu modernizaciji Direktive o upućivanju radnika i uvođenju načela „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu“⁶¹. Navedene države članice su predložile izmjenu i proširenje odredbi o radnim i socijalnim uvjetima, ponajprije o visini plaće koja se primjenjuje na upućene radnike. Između ostalog, istaknule su i kako treba razmotriti određivanje najduljeg mogućeg razdoblja upućivanja te poboljšati prekograničnu suradnju inspekcija na tom području. Kao odgovor na prijedloge gore navedenih starijih država članica Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovačka i Rumunjska uputile su svoje zajedničko pismo Europskoj komisiji u kojem ističu kako smatraju da je revizija Direktive o upućenim radnicima preuranjena te treba biti odgođena do isteka roka za implementaciju Direktive o provedbi⁶² te prolaska dovoljno vremena za ocjenu njene učinkovitosti. Nabrojene novije države članice su izrazile zabrinutost da načelo „jednake plaće za jednak rad na istom mjestu“ nije prikladno za jedinstveno unutarnje tržište gdje razlika u plaći predstavlja jedan od legitimnih elemenata kompetitivne prednosti pružatelja usluga⁶³, navodeći dalje kako upućeni radnici trebaju ostati pod regulativom države iz koje se upućuju po pitanju socijalne zaštite te da su predložene izmjene nepotrebne. Zaključno, pozvale su Komisiju da ne poduzima nikakve radnje prije nego li se dokazi o izazovima i posebnostima upućivanja radnika temeljito analiziraju. Komisija je u ožujku 2016. godine iznijela prijedlog promjene Direktive o poslanim radnicima koji je uvelike uvažio prijedloge starijih država članica koje su podupirale promjenu Direktive⁶⁴.

Prva predložena promjena se odnosi na određivanje maksimalnog razdoblja upućivanja, čime se uređuje situacija u kojoj očekivano ili efektivno trajanje upućivanja radnika prelazi dvadeset i četiri mjeseca na način da će se u tom slučaju država članica u koju se radnik upućuje smatrati državom u kojoj on uobičajeno obavlja svoj posao. U slučaju zamjene upućenih radnika koji vrše iste zadatke na istom mjestu uzimat će se u obzir kumulativno razdoblje upućivanja, za radnike čije efektivno vrijeme upućivanje traje dulje od šest mjeseci. Ovakvom

⁶¹ Europska komisija. (2016). Document COM(2016) 128 Final: Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, str. 4. dostupno 23. travnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=EN>

⁶² Taj rok je sada prošao, 18. 6. 2016.

⁶³ Vidi bilj 74, str. 5.

⁶⁴ Vidi bilj 74

odredbom se radnike koji su upućeni na dugo razdoblje u osnovi izjednačava s radnicima države domaćina. Smatram da je nedostatak odredbe o dugotrajnom upućivanju slabost izvorne Direktive, no potrebno je razmotriti je li ovakvo rješenje prestrogo za strane pružatelje usluga.

Prema važećim odredbama izvorne Direktive upućenim radnicima se jamči samo minimalna plaća u državi domaćinu što može značiti da se radniku upućivanjem može i smanjiti životni standard. U situaciji gdje upućeni radnik ima prosječnu plaću u svojoj državi te se upućuje na rad u razvijeniju državu moguće je da njegova plaća ostane nepromijenjena ako zadovoljava minimum u državi domaćinu. Treba uzeti u obzir da su u razvijenim državama troškovi života veći te, nakon što pokrije osnovne troškove života, upućenom radniku preostaje manje raspoloživog dohotka. Time se rukovodio luksemburški zakonodavac kada je predvidio da se plaće upućenih radnika moraju prilagoditi životnim troškovima u Luksemburgu. Europski sud je s pravom, po sadašnjem uređenju, odbio takvu mogućnost, pošto je tumačenjem da države domaćini nemaju pravo uređivanja drugih uvjeta, osim obveznih pravila za minimalnu zaštitu, pravo države domaćina ostalo na tome da uredi samo minimalnu plaću. Također, postavlja se pitanje i koliko je relevantna minimalna plaća u redovnom poslovanju na domaćim tržištima država članica. Prema statističkim podacima iz 2014. godine⁶⁵ među državama koje imaju odredbu o minimalnoj visini plaće u samo sedam država članica postotak radnika koji rade za minimalnu plaću je bio veći od 7% dok je u ostalim državama članicama taj postotak bio između 2,3% i 6,1%. Iz tih podataka je vidljivo da opisana situacija koja radnika upućivanjem na rad u drugoj državi članici dovodi do teže financijske situacije nije neizgledna. Ipak, smatram kako je predložena promjena prestroga i preoštro djeluje na uklanjanje kompetitivne prednosti koje imaju države s nižom cijenom rada. Kompromisno se rješenje može postići promjenom drugog djela čl. 3. st. 7. koji propisuje kako se doplaci karakteristični za upućivanje smatraju djelom minimalne plaće, ako se ne plaćaju kao nadoknada za stvarno nastale troškove upućivanja, kao što su troškovi putovanja, hrane i smještaja. Ta odredba bi se mogla izmijeniti u smjeru da se doplaci vezani za upućivanje ne uračunavaju prema ispunjavanju visine minimalne plaće u državi domaćinu. Doplatom koji bi se pridodao na zajamčenu minimalnu plaću bi se ublažili viši troškovi života tijekom upućivanja, a ostavljanjem kontrole iznosa doplatka državi iz koje se upućuje ostavlja se mogućnost da ta država i dalje ostvaruje svoju kompetitivnu prednost u vidu niže cijene rada.

⁶⁵ Minimum Wage Statistics, Proportion of minimum wage earners, dostupno 23. travnja 2017. na http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics#Proportion_of_minimum_wage_earners

Iz predložene promjene proizlazi i jedna nejasnoća, naime, u kojem se trenutku počinje smatrati da je država domaćin država u kojoj upućeni radnik uobičajeno obavlja svoj posao? Izraz „očekivano ili efektivno trajanje upućivanja“ predstavlja dvije različite situacije i otvara prostor za proizvoljno tumačenje trenutka u kojem se počinje smatrati kako upućeni radnici posao uobičajeno obavljaju u državi domaćinu. U građevinskom sektoru dugotrajni radovi su uobičajeni, a često traju i dulje od razdoblja spomenutog u Direktivi o promjeni. Rok u kojem radovi trebaju biti završeni određuje se prilikom sklapanja ugovora te se stoga postavlja pitanje ako je taj rok dulji od dvadeset i četiri mjeseca, znači li to da se radnici koji su upućeni u drugu državu članicu za cijelo vrijeme trajanja radova, od početka upućivanja, smatraju radnicima koji svoj posao obavljaju u državi domaćinu ili oni to postaju tek protekom dvadeset i četiri mjeseca od početka upućivanja? Također, nije rijedak slučaj u građevinskom sektoru da se prekorače rokovi za završetak radova. Ako radovi traju dulje od očekivanog roka te dođe do situacije da efektivno upućivanje radnika prelazi razdoblje od dvadeset i četiri mjeseca, smatra se da upućeni radnici uobičajeno obavljaju posao u državi domaćinu. Međutim, nejasno je smatra li se retroaktivno da upućeni radnici od početka upućivanja uobičajeno obavljaju posao u državi domaćinu ili se to tek počinje smatrati protekom dvadeset i četiri mjeseca od početka upućivanja? Iz predloženog teksta izmjene Direktive proizlazi da se u situaciji kad se očekuje da upućivanje traje dulje od dvadeset i četiri mjeseca, smatra kako upućeni radnik uobičajeno obavlja posao u državi domaćinu od početka upućivanja, dok u slučaju kad efektivno razdoblje upućivanja, za koje se očekivalo da će trajati kraće, prođe propisani rok od dvadeset i četiri mjeseca, smatra se da upućeni radnik uobičajeno obavlja posao u državi domaćinu tek od proteka tog roka. Vjerujem da to nije bila namjera navedene odredbe, jer je za takvo uređenje teško pronaći opravdani razlog, već da je namjera bila da se za sve radnike smatra kako protekom razdoblja od dvadeset i četiri mjeseca nakon početka upućivanja oni uobičajeno obavljaju posao u državi domaćinu.

Drugi dio odredbe nastoji spriječiti njeno zaobilaženje korištenjem rotacije radnika, propisujući da će se u slučaju zamjene radnika koji obavljaju isti zadatak na istom mjestu razdoblje upućivanja računati kumulativno za radnike čije efektivno razdoblje upućivanja prelazi šest mjeseci. Ukoliko se trajanje upućivanja ograniči na dvije godine, u smislu primjene Direktive na takvo upućivanje, tada je takva odredba nužna da ne bi došlo do zlouporabe propisa. Međutim, postavlja se pitanje isključuje li takva odredba u potpunosti mogućnost zlouporabe? U slučaju nekog složenijeg projekta čiji završetak zahtijeva rok dulji od dvije godine moguće bi bilo njegovo izvršenje ugovoriti umjesto jednim ugovorom za cijelo trajanje projekta putem više kratkoročnih pojedinačnih ugovora za pojedine stadije projekta. Takvim

ugovaranjem bi se doveo u pitanje uvjet istog posla koji je potreban za kumulativno računanje razdoblja upućivanja, a pitanje je i da li je u takvoj situaciji rotacija radnika uopće potrebna. U ovom kontekstu treba razmotriti pitanje da li upućivanjem radnika na novi posao započinje novo razdoblje upućivanja. To sigurno nije namjera predložene izmjene, ali ne može se sa sigurnošću tvrditi da je takva situacija izbjegnuta ovom odredbom. Za sprječavanje zlouporabe odredbe o razdoblju upućivanja smatram da bi prikladnija osnova obračuna razdoblja upućivanja, umjesto upućenih radnika, bilo poduzeće koje pruža usluge u državi domaćinu. Takva bi odredba, primjerice, mogla urediti da se upućeni radnici stranog poduzeća koje na isto područje u državi domaćinu upućuje radnike bez prekida u razdoblju duljem od dvije godine smatraju da uobičajeno obavljaju posao u državi domaćinu.

Drugom predloženom promjenom briše se iz čl. 3. odredba koja propisuje da se univerzalno primjenjivim kolektivnim ugovorima i arbitražnim odlukama mogu uređivati odnosi samo u građevinskom sektoru, čime je otvorena mogućnost šire primjene kolektivnih ugovora u reguliranju uvjeta rada upućenih radnika. Također u čl. 3. predlaže se zamjena minimalne plaće s naknadom za rad (engl. remuneration). Za potrebe Direktive naknada za rad predstavlja sve elemente naknade koji su propisani kao obvezni zakonom ili drugim propisima, odnosno univerzalno primjenjivim kolektivnim ugovorom ili arbitražnom odlukom u zemlji domaćinu. Europska komisija smatra kako se takvom izmjenom osigurava jednak tretman u pogledu naknade za rad između domaćih i upućenih radnika. Izostavljanje riječi „minimalna“ iz članka znači da su države članice slobodne u potpunosti izjednačiti plaću upućenih radnika s plaćom domaćih radnika. Takva promjena ide u smjeru zadovoljavanja zahtjeva razvijenijih članica koje su bile nezadovoljne praksom Europskog suda u tumačenju odredbi izvorne Direktive. Sud je svojim odlukama u više navrata, kao što je i ranije u radu izneseno, zauzeo stajalište da obvezivanje stranih poduzeća na isplatu viših plaća od minimalne plaće u državi domaćinu predstavlja neopravdano ograničenje slobode pružanja usluga iz tada čl. 49. Ugovora o EZ, a danas čl. 56. UFEU. Predložena je i nova odredba koja državama članicama dopušta da, ukoliko odluče primijeniti istu, odrede da su poduzeća osnovana u toj državi pri ugovaranju podizvođača slobodna ugovarati samo podizvođače koji jamče određene uvjete rada i naknadu za rad te odrediti da su ti podizvođači u slučaju daljnjih podizvođača dužni poštivati iste uvjete, čak i ako je riječ o kolektivnim ugovorima koji nisu proglašeni univerzalno primjenjivima.

Treća predložena promjena cilja izjednačiti upućene radnike stranih agencija za privremeno zapošljavanje s domaćim radnicima agencija za privremeno zapošljavanje. Trenutni propisi Europske unije određuju da radnici agencija za privremeno zapošljavanje u poduzećima koja su ih unajmila moraju uživati iste uvjete zaposlenja kao i radnici tog poduzeća.

To načelo se do sada nije nužno odnosilo i na upućene privremene radnike⁶⁶. Predložena promjena znači da ukoliko je privremeni radnik upućen u poduzeće koje je vezano kolektivnim ugovorom koji nije proglašen univerzalno primjenjivim, on će se morati primjenjivati i na upućenog privremenog radnika, jer bi se isti morao primjenjivati da je riječ o domaćem privremenom radniku.

4. 2. Reakcije na predložene promjene

Prijedlog izmjene Direktive nedvojbeno ide u prilog državama članicama koje zahtijevaju primjenu načela jednake plaće za jednak rad na istom mjestu. Izmjene idu u smjeru dopuštanja upravo onih mjera koje je u prošlosti Europski sud proglasio neopravdanim ograničenjem slobode pružanja usluga. U novom obliku Direktiva omogućuje državama domaćinima da u puno većoj mjeri nametnu standarde države domaćina na upućene radnike.

S obzirom na jasno artikulirane sukobljene interese dviju strana, reakcije pojedinih udruženja i interesnih skupina na predložene promjene, očekivano, su oprečne. Tako, Europska konfederacija sindikata (engl. European Trade Union Confederation – ETUC) pozdravlja predložene izmjene, ali ističe kako je propušteno unijeti još neke, po njima, važne odredbe u Direktivu. Naime, ETUC smatra kako je trebala biti donesena odredba koja jasno ističe da natjecanje cijenom rada u smislu upućivanja radnika nije prihvatljivo te da se je mogla uvesti veća fleksibilnost po pitanju koji se kolektivni ugovori mogu primjenjivati na upućene radnike⁶⁷. S druge strane, udruženje poslodavaca BUSINESSEUROPE smatra kako nema potrebe za izmjenom Direktive o upućivanju radnika koja osigurava pošteno tržišno nadmetanje, a Direktiva o provedbi rješava pitanja njenog zaobilaženja koja su bila problem u prošlosti. BUSINESSEUROPE, nadalje, smatra kako bi predložene izmjene nepovoljno utjecale na položaj stranih pružatelja usluga u državama članicama te imale negativne posljedice za jedinstveno unutarnje tržište⁶⁸.

Promatrajući reakcije samih država članica, prijedlog izmjena potaknuo je nezadovoljstvo prvenstveno kod članica s nižom cijenom rada u odnosu na razvijenije države članice. Takav prijedlog izravno cilja na poništenje njihove kompetitivne prednosti na

⁶⁶ Europska komisija (2016). – Fact Sheet, Revision of the Posting Workers Directive (2016), dostupno 23. travnja 2017. na http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-467_en.htm

⁶⁷ Europski parlament, Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja (2016). Posting of Workers Directive: current situation and challenges, dostupno 23. travnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU\(2016\)579001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf), str. 46.

⁶⁸ Vidi bilj 82, str. 47.

jedinstvenom unutarnjem tržištu stoga je jedanaest nacionalnih parlamenata država članica⁶⁹, među kojima je i Republika Hrvatska, odlučilo poslati Europskoj Komisiji obrazložena mišljenja te pokazati prijedlogu Komisije „žuti karton“ kojim se pokreće postupak kontrole supsidijarnosti⁷⁰.

Treba istaknuti kako je i šest nacionalnih parlamenta iz pet država članica⁷¹ uputilo svoja mišljenja u okviru političkog dijaloga kojima smatraju kako je prijedlog izmjene Direktive u skladu s načelom supsidijarnosti. Jasno je kako ovo pitanje dijeli države članice po stupnju razvijenosti i da su u njemu suprotstavljeni interesi razvijenih i manje razvijenih država članica. Čak i ako se izuzme dansko obrazloženo mišljenje, koje se tiče potpuno različitih pitanja od onih koja su iznijela druge članice, države članice iz Istočne Europe, odnosno one države koje konkuriraju na jedinstvenom unutarnjem tržištu nižom cijenom rada i dalje imaju dovoljan broj glasova potreban za pokretanje obveznog postupaka preispitivanja usklađenosti prijedloga s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. To otvara mogućnost za buduće zajedničke istupe za zaštitu interesa manje razvijenih država članica.

4. 3. Postupak kontrole supsidijarnosti

Postupak nadzora načela supsidijarnosti i proporcionalnosti uređen je Protokolom br. 2 uz Ugovore o Europskoj uniji koji uspostavlja način kontrole akata Europske unije koji ne spadaju u isključivu nadležnost Europske unije. Načelo supsidijarnosti uređeno je u čl. 5. Ugovora o Europskoj uniji i propisuje da Unija u pitanjima koje nisu u njenoj isključivoj nadležnosti djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka oni mogu bolje ostvariti na razini Unije. Nacionalni parlamenti mogu, ukoliko smatraju da prijedlog nekog zakonodavnog akta Europske unije krši načelo supsidijarnosti, uputiti tijelu koje je donijelo prijedlog obrazloženo mišljenje, odnosno, kako je već spomenuto, pokazati takvom prijedlogu „žuti karton“.

Protokol predviđa obvezno preispitivanje prijedloga od strane tijela koje ga je izdalo ako broj primljenih obrazloženih mišljenja prijeđe određeni prag koji je postavljen na trećinu glasova nacionalnih parlamenata. Svaki parlament ima dva glasa, tako da u slučaju dvodomnog sustava parlamenta u nekoj državi članici svaki dom parlamenta ima jedan glas. S trenutnih 28

⁶⁹ Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka

⁷⁰ Protocol (no 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, Official journal of the European Union 2004. dostupno 25. svibnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:EN:PDF>

⁷¹ Španjolska, Italija (oba doma nacionalnog parlamenta), Portugal, Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska

članica Europske unije ukupno je 56 glasova te je potrebno 19 glasova za pokretanje obveznog preispitivanja prijedloga, a rok za slanje obrazloženih mišljenja je osam tjedana od objavljivanja prijedloga. Budući da je u slučaju prijedloga izmjene Direktive o upućivanju radnika jedanaest država članica poslalo svoja obrazložena mišljenja Komisiji što čini 22 glasa, postupak preispitivanja prijedloga promjene je obavezan.

Prilikom preispitivanja svojeg prijedloga Europska komisija mora voditi računa o tri kriterija pri odlučivanju o usklađenosti istog s načelom supsidijarnosti, koja se razmatraju kroz sljedeća pitanja koja proizlaze iz čl. 5. Ugovora o Europskoj uniji:

1. Ima li prijedlog međunarodne konotacije, koje države članice ne mogu same riješiti?
2. Bi li postupanje država članica ili propuštanje postupanja u tom pitanju bilo protivno odredbama ugovora o Europskoj uniji?
3. Ima li prijedlog da se pitanje riješi na razini Europske unije jasnu prednost pred rješavanjem na nacionalnim razinama?⁷²

Po završetku preispitivanja Europska komisija može svoj prijedlog povući, izmijeniti ili ostati pri njemu u obliku kakav je prvotno predložen. Prije prijedloga za promjenu Direktive o upućenim radnicima samo se dva puta koristio postupak kontrole načela supsidijarnosti. U prvom postupku u kojem se pojavilo pitanje o pravu na štrajk⁷³ Komisija je svoj prijedlog povukla, iako ne zbog načela supsidijarnosti, a u slučaju prijedloga o Uredu europskog javnog tužitelja⁷⁴ Komisija je ostala pri svom prijedlogu.

4. 4. Obrazloženo mišljenje Hrvatskog Sabora

Sabor Republike Hrvatske jedan je od nacionalnih parlamenata koji su Europskoj komisiji uputili svoje obrazloženo mišljenje⁷⁵ uslijed predloženih promjena Direktive o upućivanju radnika. U svom mišljenju Odbor za europske poslove Hrvatskog sabora smatra kako Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ ne sadrži detaljnu izjavu kojom bi se omogućila procjena sukladnosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti iz čega proizlazi da Europska komisija kao predlagatelj akta nije opravdala potrebu donošenja zakonodavnog akta na razini Europske unije.

⁷² Summaries of EU legislation: The principle of subsidiarity dostupno 27. svibnja na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aai0017>

⁷³ Monti II, 2012.

⁷⁴ COM(2013) 851 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the national parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2 dostupno 27. svibnja 2017. na http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/1_en_act_part1_v4.pdf

⁷⁵ Hrvatski Sabor, Odbor za europske poslove, 2016.: Obrazloženo mišljenje o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ

Odbor za europske poslove dalje smatra da prijedlog Komisije otvara pitanje ograničavanja slobode pružanja usluga iz čl. 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te naglašava kako je cijena rada legitiman element konkurentnosti poduzeća na unutarnjem tržištu Europske unije. Odbor postavlja pitanje opravdanosti ulaska predlagatelja u načelo autonomije poslodavaca i sindikata u procesu kolektivnog pregovaranja te smatra da prijedlog promjene Direktive o upućenim radnicima u razdoblju dok još traje rok za prenošenje Direktive o provedbi Direktive o upućenim radnicima u nacionalna zakonodavstva predstavlja pretjeranu regulaciju te stvara okruženje pravne nesigurnosti za radnike i tvrtke što je u suprotnosti s načelima unutarnjeg tržišta.

Obrazloženim mišljenjem iz svibnja 2016. godine Hrvatska se svrstala u države članice koje se protive izmjeni Direktive o upućenim radnicima te se, kao i neke druge države članice koje se ne slažu s predloženim izmjenama, u svojem obrazloženom mišljenju dotakla pitanja koja se ne odnose na načelo supsidijarnosti. Tako pitanje legitimnosti nadmetanja cijenom rada, koje prijedlog izmjena značajno ograničava, nema važnosti za provjeru načela supsidijarnosti, ali ga također u svojim obrazloženim mišljenjima postavljaju češki⁷⁶ i mađarski⁷⁷ parlamenti. Postupak u povodu „žutog kartona“ služi isključivo zaštiti načela supsidijarnosti i proporcionalnosti stoga nije prikladno sredstvo za izražavanje zabrinutosti oko pitanja ograničavanja slobode pružanja usluga. Upravo je potencijalno ograničavanje slobode pružanja usluga glavni izvor zabrinutosti većine nacionalnih parlamenta koji se protive izmjenama pa tako i hrvatskog. Ipak, čini se da je, unatoč obrazloženom mišljenju Hrvatskog Sabora, došlo do zaokreta u hrvatskoj politici po tom pitanju. Naime, u razgovoru s medijima u ožujku 2017. godine hrvatski ministar rada i mirovinskog sustava dr. sc. Tomislav Čorić, nakon sastanka Vijeća ministara za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i potrošačka pitanja je izjavio kako Hrvatska po pitanju zahtjeva određenih država članica za revizijom Direktive o upućenim

⁷⁶ European Parliament, Committee on Legal Affairs COM(2016)0128 – C8 - 0114/2016 – 2016/0070(COD); Reasoned opinion of the Czech Parliament on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, dostupno 27. svibnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/CZ_CH_AMBER_AVIS-COM\(2016\)0128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/CZ_CH_AMBER_AVIS-COM(2016)0128_EN.pdf)

⁷⁷ European Parliament, Committee on Legal Affairs COM(2016)0128 – C8 - 0114/2016 – 2016/0070(COD); Reasoned opinion of the Hungarian Parliament on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, dostupno 27. svibnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/HU_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2016\)0128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/HU_PARLIAMENT_AVIS-COM(2016)0128_EN.pdf)

radnicima stoji neutralna⁷⁸. Nije razvidno koji su uzroci doveli do ovakve promjene stava hrvatske politike i odstupanja od prethodno zauzete pozicije u pogledu predloženih izmjena Direktive pa ostaje tek vidjeti kako će Hrvatska nastupiti u daljnjem tijeku događanja. Ostaje i pitanje potencijalnog razilaženja stajališta Hrvatskog Sabora i Vlade po tom pitanju, jer postupak kontrole supsidijarnosti uključuje samo nacionalne parlamente, a ne vlade. Ukoliko navedeni prijedlog promjena Direktive o upućivanju radnika dođe pred Komisiju na glasanje, u ovom trenutku je teško previdjeti hrvatski glas.

4. 5. Dansko obrazloženo mišljenje

Zanimljivo je da je među državama članicama koje su Komisiji poslale svoja obrazložena mišljenja, zahtijevajući kontrolu supsidijarnosti, bila i Danska, koja ima najvišu prosječnu bruto cijenu rada po satu u Europskoj uniji⁷⁹. Uzimajući u obzir navedenu činjenicu ne čudi što se dansko mišljenje dotiče različitih pitanja od ostalih država članica. U svome Obrazloženom mišljenju⁸⁰ danski nacionalni parlament ističe kako danska parlamentarna većina odobrava prijedlog revizije Direktive o upućenim radnicima s ciljem osiguranja jednake plaće za jednak rad te podupire pozitivne promjene Direktive koje će ojačati borbu protiv tzv. „social dumpinga“. Međutim, većina u danskom parlamentu je istaknula zabrinutost u pogleda dva pitanja iz predložene promjene Direktive. Prvo pitanje se tiče brisanja posljednje odredbe čl. 3. st. 1. koja određuje da se za svrhe Direktive koncept minimalne plaće određuje zakonom ili praksom države domaćina. Drugo pitanje danskog parlamenta odnosi se na brisanje odredbe čl. 3. st. 9. koja određuje da države članice mogu donijeti odredbe kojima osiguravaju da upućeni privremeni radnici imaju iste uvjete kao i domaći privremeni radnici. Danski parlament smatra da brisanje te odredbe u korist odredbe koja samo određuje kako upućeni privremeni radnici moraju imati iste uvjete kao i domaći privremeni radnici otvara pitanje nacionalne nadležnosti u toj stvari. Definiranje plaće i uvjeta zaposlenja privremenih radnika spada u nadležnost država članica te nije dovoljno isticanje tog načela u preambuli Direktive već to

⁷⁸ Trebaju li izaslani radnici dobiti istu plaću za isti rad? Hrvatska je – neutralna!, dostupno 4. ožujka 2017. na <http://www.vijesti.rtl.hr/novosti/hrvatska/2644469/trebaju-li-izaslani-radnici-dobiti-istu-placu-za-isti-rad-hrvatska-je-neutralna/>

⁷⁹ Eurostat podaci iz 2014., Danska EUR 25.5, dostupno 23. travnja 2017. na

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs#Median_earnings

⁸⁰ Europski parlament, Odbor za pravne poslove (2016). Reasoned opinion of the Danish Parliament on a proposal for a directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC, dostupno 23. travnja 2017. na

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/DK_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2016\)0128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/DK_PARLIAMENT_AVIS-COM(2016)0128_EN.pdf)

treba biti izričito navedeno i u izmijenjenoj Direktivi, kao što je navedeno u trenutno važećoj izvornoj Direktive.

4. 6. Odgovor Europske komisije

Nakon provedene obvezne revizije prijedloga Direktive o izmjeni Komisija je 20. srpnja 2016. godine objavila Priopćenje⁸¹ kojim odgovara državama članicama koje su uputile svoja obrazložena mišljenja te iznosi svoje zaključke o sukladnosti Direktive o izmjeni s načelom supsidijarnosti. Komisija ističe kako prijedlog Direktive o izmjeni ima za cilj osigurati slobodu pružanja usluga u uvjetima poštenog tržišnog nadmetanja i zaštite prava radnika te da je promjena nužna, jer Direktiva 96/71 više ne pruža zadovoljavajuće uvjete u svjetlu trenutnih ekonomskih i socijalnih okolnosti u državama članicama. Komisija dalje naglašava kako Protokol br. 2 isključivo služi ispitivanju usklađenosti prijedloga s načelom supsidijarnosti. U svojoj obvezi da osigura odgovarajuću zastupljenost nacionalnih parlamenata pri donošenju odluka na europskoj razini, Komisija je detaljno analizirala primljena obrazložena mišljenja te stupila u izravnu komunikaciju s nacionalnim parlamentima oko pitanja proizašlih iz obrazloženih mišljenja. Kako objašnjava Komisija, iz obrazloženih mišljenja nacionalnih parlamenata proizašle su četiri skupine argumenata na kojima nacionalni parlamenti temelje svoje stavove o povredi načela supsidijarnosti:

1. postojeća pravila određena izvornom Direktivom dovoljna su i prikladna;
2. djelovanje na razini Europske unije nije opravdano u ovom slučaju;
3. prijedlog propušta izričito priznati državama članicama nadležnost u određivanju naknada za rad i uvjeta zaposlenja;
4. objašnjenje prijedloga u pogledu načela supsidijarnosti presažeto je sročeno.

U pogledu prvog argumenta nacionalnih parlamenata Komisija je u svom Priopćenju odgovorila kako je cilj Direktive stvoriti jednake uvjete između domaćih i stranih pružatelja usluga te osigurati da su radnici koji obavljaju isti posao na istom mjestu zaštićeni istim obveznim pravilima, neovisno radi li se o domaćim ili upućenim radnicima iz bilo kojeg sektora gospodarstva. Komisija smatra kako obveza da sve države članice primjene pravila na sve sektore ekonomije ne može biti ustanovljena na nacionalnoj razini, već se mora urediti na razini Europske unije, stoga je jasno da cilj koji se želi ostvariti prijedlogom Direktive o promjeni može biti dostignut samo ako se uredi aktom na razini Europske unije. Dio nacionalnih

⁸¹ Europska komisija (2016). COM(2016) 505 final: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2

parlamenta je iznio argument kako se izjednačavanje plaća u državama članicama treba postići kroz daljnji ekonomski razvoj, a ne kroz propise Europske unije što je Komisija također proglasila promašenim, jer cilj prijedloga nije izjednačiti plaće u državama članicama već osigurati da su obvezna pravila koja se tiču naknade za rad u državi domaćinu primjenjiva i na upućene radnike.

Sva obrazložena mišljenja, uz iznimku danskog, smatraju kako bi cilj prijedloga mogao biti bolje ispunjen na razini država članica, odnosno da Komisija nije pružila dovoljno dokaza da je djelovanje na razini Europske unije opravdano. Nacionalni parlamenti smatraju kako je to osobito točno u pitanju odredbe o proširenju učinka univerzalno primjenjivih kolektivnih ugovora na sektore van građevinskog te za odredbe o podizvođačkim lancima i privremenim radnicima. Mađarsko obrazloženo mišljenje navodi kako pojam „naknade za rad“ umjesto trenutnog koncepta minimalne plaće ne donosi nikakvu novu vrijednost prijedlogu zbog nejasnoće tog pojma. Komisija na ta pitanja odgovara da su ciljevi omogućenja ispravnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, preciznije, omogućavanja slobode pružanja usluga uz osiguranje jednakih uvjeta domaćim i stranim pružateljima usluga te pružanja upućenim radnicima primjerene zaštite međusobno ovisni. Mišljenje je Komisije da bi jednostrano djelovanje država članica po tom pitanju moglo dovesti do fragmentacije unutarnjeg tržišta vezano uz slobodu pružanja usluga. Donošenjem Direktive o upućenim radnicima 96/71 i Direktive o provedbi 2014/67 već je u prošlosti utvrđeno kako se te ciljeve najbolje može ostvariti na razini Europske unije.

Na dansko mišljenje kojim je izražena zabrinutost zbog toga što prijedlog izmjene Direktive 96/71 ne sadrži izričitu odredbu o nadležnosti država članica po pitanju određivanja plaće i uvjeta zaposlenja, Komisija je odgovorila kako prijedlog potpuno i nedvosmisleno poštuje nadležnost država članica kod određivanja naknada za rad i uvjeta zaposlenja. Točka 12 preambule Direktive o promjeni navodi kako je u nadležnosti država članica da odrede pravila vezano uz naknade za rad u skladu sa svojim zakonima i praksom, a uz to tekst predloženog čl. 3. navodi kako su uvjeti zaposlenja koji se imaju primijeniti na upućene radnike oni koje je zakonom ili univerzalno primjenjivim kolektivnim ugovorom odredila država članica u kojoj se obavlja rad. Sam prijedlog promjene ne određuje naknadu za rad niti navodi elemente koje taj pojam obuhvaća na razini Europske unije, već samo određuje da se obvezna pravila o naknadi za rad u državi domaćinu moraju jednako primijeniti na domaće i strane pružatelje usluga, kao i na domaće i upućene radnike. Na izraženu zabrinutost danskog parlamenta o nadležnosti država članica nad uvjetima zaposlenja upućenih privremenih radnika koje je prijedlog donio Komisija je odgovorila kako načelo koje nalaže da upućeni privremeni

radnici moraju imati jednake uvjete kao i domaći privremeni radnici ne zadire u nadležnost država članica, odnosno njihovo pravo da to pitanje uređuju same.

Četvrti argument koji su nacionalni parlamenti istaknuli kao povredu načela supsidijarnosti jest da prijedlog Direktive o promjeni ne sadrži dovoljno detaljno obrazloženje kao opravdanje za svoje donošenje. Čl. 5. Protokola br. 2 ističe da svaki prijedlog zakonodavnog akta treba sadržavati dovoljno detaljnu izjavu iz koje se može ocijeniti njegova sukladnost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Takva izjava bi trebala imati procjenu financijskog učinka prijedloga, a u slučaju direktiva implikacije za pravila koja bi države članice morale uvesti. Uzimajući sve navedeno u obzir, stajalište je nacionalnih parlamenata kako je uvodno pojašnjenje Direktive o promjeni presажeto. Europski sud je u svojoj praksi dao do znanja da se obveza iznošenja argumentacije vezano uz poštivanje načela supsidijarnosti prilikom donošenja zakonodavnih akata ne označava samo argumentaciju izraza korištenih u aktu koji se predlaže, već detaljno obrazloženje cjelokupnog konteksta i okolnosti svakog pojedinog slučaja ⁸². Europski sud osobito vodi računa o tome daje li Komisijin prijedlog i procjena njegovog učinka dovoljno informacija iz kojih je jasno i nedvosmisleno opravdana prednost postupanja na razini Unije pred postupanjem na razini država članica. Komisija smatra da, iako u uvodnom pojašnjenju prijedloga Direktive stoji samo „promjena postojeće Direktive može se postići samo usvajanjem nove Direktive“, odredbe preambule Direktive te popratni izvještaj o procjeni učinka dopunjuju tu izjavu. Prema mišljenju Komisije, odredbe preambule jasno obrazlažu zašto je djelovanje na razini Unije potrebno da bi se poboljšao zakonodavni okvir po pitanju upućivanja radnika te daju dovoljno informacija da se predloženi akt može ocijeniti kao sukladan s načelom supsidijarnosti. Uzevši sve navedeno u obzir, Komisija je zaključila kako njezin prijedlog ne narušava načelo supsidijarnosti te je ostala pri istom, uz naglasak kako je spremna nastaviti politički dijalog s nacionalnim parlamentima i u drugim stvarima, osim načela supsidijarnosti, kako bi se prilagodila predložena Direktiva.

4. 7. Stanje nakon postupka ocjene supsidijarnosti

Nakon postupka kontrole supsidijarnosti u kojem je Komisija zaključila kako prijedlog Direktive o promjeni zadovoljava načelo supsidijarnosti, postavlja se pitanje budućeg razvoja situacije. Naime, Komisija je ostala pri svom prijedlogu, ali je također ostavila otvorena vrata političkom dijalogu s nezadovoljnim državama članicama. Jasno je kako pitanje upućivanja

⁸² Case C-547/14 Philip Morris Brands SARL and Others v Secretary of State for Health, ECLI:EU:C:2016:325

radnika polarizira države članice - s jedne strane stoje starije i razvijenije članice, a nasuprot njima su novije države članice koje pokušavaju uhvatiti korak s prvima.

Razvijenije države članice negoduju oko pravila upućivanja radnika još od odluka Europskog suda, koji je zauzeo stav da se Direktivu o upućivanju radnika treba tumačiti strogo te nije dozvolio državama članicama određivanje drugih uvjeta preko minimuma zajamčenog Direktivom. Stoga one pozdravljaju prijedlog Komisije, koji izravno udovoljava njihovim zahtjevima, kao i zahtjevima Europskog parlamenta te izričito daje državama članicama prava za koja su smatrale da implicitno proizlaze iz izvorne Direktive, no Europski sud je svojim tumačenjem suzio njihovu mogućnost regulacije uvjeta zaposlenja koji se imaju primijeniti na upućene radnike, pozivajući se na zaštitu slobode pružanja usluga. Novo uređenje donosi državama članicama mogućnost određivanja obvezne primjene standarda neke industrije, za razliku od prijašnjeg, gdje je obveza bila samo minimum. Redovna je situacija da u razvijenim državama članicama relativno mali postotak radnika radi za minimalnu plaću, jer je iznos plaće osiguran kolektivnim ugovorima često osjetno viši od minimalne plaće. Ukoliko nije riječ o univerzalno primjenjivom ugovoru, a čak i kada jest postoje nejasnoće ako postoje dva minimuma u državi članici (pitanje razmatrano ranije u radu⁸³), domaći pružatelji usluga se nalaze u situaciji da se na njihovom domaćem tržištu na njih primjenjuju strože odredbe, nego na strane pružatelje usluga. Ekonomski i socijalni odbor je još u Mišljenju⁸⁴ o prijedlogu izvorne Direktive o upućivanju radnika istaknulo kako su jedini elementi konkurentnosti prilikom pružanja usluga cijena i uvjeti rada, a prijedlog Direktive o promjeni ide u smjeru da se omogući potpuno izjednačenje uvjeta rada domaćih i upućenih radnika.

Na drugoj strani stoje prvenstveno istočnoeuropske države članice, kojima predloženo uređenje uvelike narušava konkurentnost na unutarnjem tržištu pružanja usluga. Pokazivanje „žutog kartona“ prijedlogu Direktive o promjeni više od svega predstavljalo je zajednički politički istup tih država članica te pokušaj blokade navedenih promjena. Smatram kako je ocjena Komisije da je prijedlog Direktive u skladu s načelom supsidijarnosti očekivana i opravdana, ali je obvezni postupak preispitivanja načela supsidijarnosti poslužio kao platforma državama članicama da pokažu svoje nezadovoljstvo. Iako je mehanizam za kontrolu supsidijarnosti iskorišten u svrhu za koju nije predviđen, njegovo korištenje nije bilo uzaludno kad se sagleda kontekst u kojem se donose odluke u Europskoj uniji. Vrlo je vjerojatno da će države članice koje su pokrenule postupak preispitivanja supsidijarnosti, s izuzetkom Danske, u Vijeću glasati protiv aktualnog prijedloga. U ovom trenutku te države članice čine blokirajuću

⁸³ Poglavlje 3. 2.

⁸⁴ Vidi bilj 1

manjinu stoga je daljnji napredak u pitanju promjene Direktive o upućivanju radnika neizvjestan⁸⁵. Kao što je u prošlosti Europski sud gotovo u potpunosti branio načelo slobode pružanja usluga, tako Komisijin prijedlog u potpunosti uvažava samo stajališta razvijenih država članica, što je nužno moralo dovesti do sukoba među državama članicama po ovom pitanju. Ukoliko bi došlo do donošenja Direktive o promjeni u trenutnom obliku, nezadovoljnim državama članicama ostaje mogućnost pokretanja postupka iz čl. 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji propisuje nadležnost Europskog suda vezano uz ispitivanje pravne valjanosti zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća koji proizvode pravne učinke prema trećima. Iako je nezahvalno prejudicirati stav Europskog suda, u prošlosti je tumačenja trenutno važećih odredbi Direktive o upućivanju radnika, koje su dovodile do istih učinka koje cilja predložena promjena, proglasio neopravdanim ograničenjima slobode pružanja usluga.

Treba uzeti u obzir i jednu važnu promjenu koja se dogodila nakon odluka suda u predmetima Laval i Rüffert, a to je da je stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu Povelja o temeljnim pravima Europske unije⁸⁶ po pravnoj snazi izjednačena s Ugovorima o Europskoj uniji. Stoga je pitanje ukoliko bi došlo do ocjenjivanja sukladnosti Direktive o promjeni sa Ugovorima o Europskoj uniji pred Europskim sudom, da li bi Sud nastavio praksu stavljanja ekonomskih sloboda ispred socijalne zaštite⁸⁷ ili bi pokušao naći uravnoteženiji pristup tom području. U svakom slučaju nijedna od suprotstavljenih strana po ovom pitanju ne može biti sigurna da bi Sud donio odluku u skladu s njihovim interesima.

Najizglednije je kako će do rješenja ove situacije morati doći kroz politički dijalog i kompromis s obje strane. Ukoliko se potpuno udovolji zahtjevima razvijenih država članica, kompetitivna prednost niže cijene rada manje razvijenih država članica na unutarnjem tržištu potpuno se poništava te dolazi u pitanje kakav interes ostaje tim članicama za ostanak u Europskoj uniji, ako ne mogu iskoristiti svoju najveću prednost pred gospodarski razvijenijim članicama. S druge strane, razumljivo je nezadovoljstvo pružatelja usluga iz razvijenih država članica koji zbog vezanosti domaćim propisima ne mogu ravnopravno konkurirati stranim pružateljima usluga, koji u trenutnoj situaciji legalno posluju u drugim državama članicama pod mnogo blažim uvjetima od domaće konkurencije.

⁸⁵ European Parliament (2016).; Priority dossiers under the Slovak EU Council Presidency, str. 4. dostupno 27. svibnja 2017. na

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583784/EPRS_BRI\(2016\)583784_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583784/EPRS_BRI(2016)583784_EN.pdf)

⁸⁶ Charter of fundamental rights of the European Union, Official Journal of the European Union 2012. dostupno 27. svibnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁸⁷ Vidi bilj 20

5. ZAKLJUČAK

U preambuli Direktive o upućivanju radnika kao dvostruki cilj istaknuto je osiguranje atmosfere poštenog tržišnog natjecanja i primjerene zaštite radnika, no praksa je pokazala istovremeno ostvarenje oba cilja zadana Direktivom vrlo ambicioznom i izazovnim pothvatom. Prilikom razmatranja područja zaštite upućenih radnika, treba imati na umu kako uvjeti navedeni u Direktivi koji određuju obvezna pravila za minimalnu zaštitu radnika nisu jedini koji se jamče radnicima. Radnici se štite u punom opsegu svojih prava pravilima države iz koje dolaze. Prema tome, u pitanjima koja nisu pokrivena Direktivom o upućivanju radnika ne znači da radnici nemaju nikakvih prava, već da su uređena nacionalnim pravom koje se primjenjuje na njihov radni odnos. Svrha je obveznih pravila minimalne zaštite da upućeni radnici ne budu prisiljeni raditi ispod uvjeta koje država domaćin smatra minimumom zaštite te da njihova plaća ne bude ispod minimalne plaće propisane u toj državi članici. Time uz zaštitu upućenih radnika, obvezni uvjeti minimalne zaštite također služe i zaštiti minimalnog standarda u državi domaćinu.

Stvari postaju složenije pri razmatranju problematike osiguranja poštenog tržišnog natjecanja. Naime, ovdje s jedne strane stoje pružatelji usluga iz manje razvijenih država članica, koji konkuriraju na područjima razvijenih članica nižom cijenom rada. Ta niža cijena rada predstavlja njihovu kompetitivnu prednost te po njihovom mišljenju predstavlja legitiman element natjecanja na tržištu pružanja usluga. Mnoge države članice su upravo taj element imale u vidu prilikom pristupanja Europskoj uniji, ne samo u smislu privlačenja stranih investitora nego i u širenju domaćih poduzeća na području jedinstvenog unutarnjeg tržišta. Te članice zagovaraju pristup da izjednačavanje uvjeta treba doći postupno putem gospodarskog rasta manje razvijenijih članica, a nižu cijenu rada u usporedbi s razvijenim članicama vide kao katalizator tog rasta. S druge strane se nalaze domaći pružatelji usluga u razvijenijim državama članicama koji u takvoj situaciji ne mogu konkurirati stranim pružateljima usluga cijenom rada. Ukoliko je domaće poduzeće vezano kolektivnim ugovorom, što je najčešće slučaj, ono više nema mogućnost sniziti cijenu rada ispod dogovorene cijene kolektivnim ugovorom. U ovako kompleksnoj političkoj situaciji u kojoj države članice imaju bitno različite interese, Europski sud je postavio stroge zahtjeve za priznavanje univerzalne primjenjivosti nekom kolektivnom ugovoru, tako da će u većini slučajeva kolektivnim ugovorima u državi domaćinu biti vezani samo domaći pružatelji usluga. Nezadovoljstvo razvijenih država članica takvim stanjem iskazano je u prijedlogu Direktive o promjeni koja cilja stati na kraj takvoj praksi uvođenjem načela jednake plaće za jednaki rad na istom mjestu.

Načelom jednake plaće za jednaki rad na istom mjestu želi se državama članicama omogućiti da stranim pružateljima usluga nametnu obvezu isplaćivanja plaća koje su standardne u nekom industrijskom sektoru, za razliku od dosadašnjeg uređenja u kojem je obvezujuća samo visina minimalne plaće. Razvijenije države članice tu mjeru vide kao spas od srozavanja standarda i mjeru za sprječavanje tzv. „social dumpinga“, dok za manje razvijene članice ta mjera znači gubitak konkurentnosti na unutarnjem tržištu Europske unije. Smatram kako takva mjera u cilju zaustavljanja nelojalne konkurencije potencijalno može prouzročiti dalekosežne negativne posljedice za slobodu pružanja usluga. Uzimajući u obzir da su cijena i uvjeti rada, prema mišljenju Ekonomskog i socijalnog odbora, jedini elementi natjecanja pružatelja usluga, proglašavanjem standarda nekog industrijskog sektora kao obvezujućeg, umjesto minimalnih zakonskih odredbi značajno se sužava prostor u kojemu je moguće konkurirati cijenom rada, osobito kada je riječ o stranim pružateljima usluga, koji u svoje ponude moraju uračunati troškove transporta, hrane i smještaja svojih radnika. Obvezati strane pružatelje usluga na isplaćivanje standardne plaće nekog sektora znači da će, uz cijenu rada jednaku domaćoj te troškove upućivanje koje domaća poduzeća nemaju, strana ponuda vrlo teško biti konkurentna domaćoj. Takvo uređenje praktički ograničava prekogranično pružanje usluga na slučajeve u kojima strani pružatelj usluga nudi uslugu koju ne nude domaći pružatelji ili je tehnički osposobljen za kvalitetnije pružanje usluga od domaćih pružatelja ili pak u državi domaćinu nema dovoljno pružatelja usluga za zadovoljavanje potreba tržišta. U ostalim slučajevima, troškovi upućivanja stranih pružatelja usluga će ograničiti njihovu sposobnost da konkuriraju domaćim poduzećima i najvjerojatnije ih odvratiti od pokušaja nastupa na stranom tržištu.

Poništavanje kompetitivne prednosti niže cijene rada na unutarnjem tržištu manje razvijenim državama članicama pod izlikom nediskriminacije radnika neprihvatljivo je ograničavanje slobode pružanja usluga, jednog od temeljnih načela Europske unije. Koliko god bilo razumljivo nezadovoljstvo razvijenijih država članica trenutnom situacijom, načelo jednake plaće za jednaki rad na istom mjestu predstavlja iznimno veliko ograničenje slobode pružanja usluga na jedinstvenom unutarnjem tržištu te u potpunosti anulira jedan od važnih razloga kojim su novije države članice rukovodile prilikom pristupanja Europskoj uniji. Smatram kako bi kompromisno rješenje koje bi ublažilo razliku između pružatelja usluga iz razvijenijih i manje razvijenih država članica, bez da u potpunosti ukine prednost niže cijene rada zadovoljilo obje sukobljene strane. Kao što je istaknuto u ovome radu, takvo kompromisno rješenje može biti izmjena odredbe koja nalaže da se dodaci na plaću koji su specifični za upućivanje smatraju dijelom minimalne plaće u državi domaćinu. Takvim rješenjem može se

osigurati da ukupna cijena rada upućenih radnika bude iznad visine minimalne plaće, koja, kako je pokazala statistika, nije relevantan pokazatelj uobičajne cijene rada u državama članicama, dok činjenica da država iz koje se radnici šalju uređuje pravila dodataka na plaću svojih radnika ostavlja manje razvijenim državama članicama fleksibilnost pri određivanju istih na način da ne izgube u potpunosti svoju kompetitivnu prednost niže cijene rada. Potencijalna mana takvog rješenja je mogućnost da države članice odrede zanemarive visine dodataka vezanih za upućivanje i na taj način stanje ostane praktički nepromijenjeno u odnosu na sadašnju situaciju. Ta opasnost mogla bi se ukloniti propisivanjem obveznog dodatka na plaću, vezanog za slučaj upućivanja radnika, u određenom postotku iznosa minimalne plaće u državi domaćinu.

U razmatranju ovog pitanja, zanimljiv je način na koji su se nacionalni parlamenti uključili u oblikovanje europskih politika. Postupak kontrole supsidijarnosti relativno je nov mehanizam u Europskoj uniji te je slučaj upućivanja radnika tek treći situacija u kojoj se je taj mehanizam iskoristio. Iako se taj postupak u ovom slučaju nije u potpunosti koristio u skladu s njegovom svrhom, a to je osiguranje poštivanja načela supsidijarnosti u područjima u kojima Europska unija dijeli nadležnosti s državama članicama, svejedno se pokazao korisnim, jer je pružio nacionalnim parlamentima platformu da iskažu svoje nezadovoljstvo predloženom promjenom Direktive o upućivanju radnika. Samim time Komisiji je omogućeno da stekne uvid u nezadovoljstvo određenih država članica prijedlogom promjene Direktive i činjenicu da te države zajedno predstavljaju blokirajuću manjinu u Vijeću. Komisija je to i priznala u svom odgovoru nacionalnim parlamentima kada je navela da će, unatoč tome što njezin prijedlog zadovoljava načelo supsidijarnosti, nastaviti politički dijalog s nacionalnim parlamentima i u drugim pitanjima osim supsidijarnosti kako bi došlo do usvajanja Direktive o promjeni.

U razvoju ove situacije ključna će biti uloga Europskog suda, ne samo u slučaju da se Direktiva o upućivanju radnika izmjeni po prijedlogu Komisije, već i ukoliko do toga ne dođe. Kao što je u radu istaknuto, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora Povelja o temeljnim pravima je izjednačena po pravnoj snazi s Ugovorima o Europskoj uniji čime je i izmijenjeno pravno uređenje koje je bilo na snazi prilikom donošenja odluka u slučajevima Laval i Rüffert. Ukoliko dođe do donošenja Direktive o promjeni u trenutnom obliku i neka od nezadovoljnih država članica temeljem čl. 263. UFEU zatraži poništenje te Direktive kao suprotne Ugovorima o Europskoj uniji, Europski sud će biti prisiljen odgovoriti na pitanje da li njegova interpretacija čl. 56. UFEU iz ranije prakse i dalje stoji. Budući da države članice koje se protive predloženoj promjeni imaju blokirajuću manjinu u Vijeću, nije izgledno da će do takve situacije doći. Ipak ukoliko se pojavi novi slučaj u kojem će Europski sud odlučivati o ograničavanju slobode pružanja usluga i zaštiti upućenih radnika, iz te odluke moglo bi se iščitati da li je stajalište

Suda po tom pitanju promijenjeno. Navedena situacija sama po sebi pokazuje kolika je važnost Europskog suda u kreiranju prava Europske unije i nužno povlači pitanje legitimnosti takve uloge. U situaciji gdje postoje dvije suprotstavljene struje među državama članicama, s oprečnim interesima, može se dogoditi da Europski sud svojom odlukom u nekom predmetu sam riješi taj sukob i time usmjeri razvoj politike zaštite upućivanja radnika.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Asteriti A. (2012). **Social dialogue, Laval-style**, European Journal of Legal Studies, Volume 5, Issue 2 (Autumn/Winter 2012/13), p 58-79 dostupno 25. svibnja 2017. na <http://www.ejls.eu/11/138UK.htm>
2. Bernaciak, M. (2012). **Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards**, European Trade Union Institute, dostupno 23. travnja 2017. na <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Social-dumping-political-catchphrase-or-threat-to-labour-standards>
3. Brodiga-Vukobrat N., Horak H.; **A more liberal and economic, and a less social, approach: the impact of recent ECJ rulings**, Croatian Yearbook of European Law and Policy 2008. vol 4, dostupno 27. svibnja 2017. na <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/73>
4. Bruun, N. (2009). **Viking and Laval: Nordic responses and reflections**, Ewing and Hendy: The New Spectre Haunting Europe, Institute of Employment Rights (2009), str. 50-67
5. Carević M., Kiš P., Kuhta F. (2008).; **Minimum wages as an obstacle to the free provision of services, Croatian yearbook of European law & policy, Vol.4 No.4 Studeni 2008.** dostupno 25. svibnja 2017. na <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/75>
6. Eurostat Statistics Explained (2016). **Wages and Labour Costs**, preuzeto s http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs#Median_earnings
7. Eurostat Statistics Explained (2017). **Minimum Wage Statistics, Proportion of minimum wage earners**, dostupno 23. travnja 2017. na http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Minimum_wage_statistics#Proportion_of_minimum_wage_earners
8. Pecinovsky P. (2016); **Evolutions in the social case law of the court of justice the follow-up cases of the Laval quartet: ESA and Regiopost**, European Labour Law Journal, Volume 7 (2016), No. 2
9. Kilpatrick, C. (2006). **Laval's regulatory conundrum: collective standard setting and the Court's new approach to posted workers**, dostupno 23. travnja 2017. na

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1524666&rec=1&srcabs=878666&alg=7&pos=7

10. Summaries of EU legislation: **The principle of subsidiarity** dostupno 27. svibnja na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aai0017>
11. Thompsons Solicitors (2008). **Reaction to ECJ decision in the Laval case**, preuzeto s <http://www.thompsons.law.co.uk/ntext/ecj-decision-laval.htm>
12. Trebaju li izaslani radnici dobiti istu plaću za isti rad? Hrvatska je – neutralna! (4. 3. 2017.) dostupno 23. travnja 2017. na <http://www.vijesti.rtl.hr/novosti/hrvatska/2644469/trebaju-li-izaslani-radnici-dobiti-istu-placu-za-isti-rad-hrvatska-je-neutralna/>

Zakonodavstvo i sudska praksa:

13. Direktiva Vijeća 91/533/EEZ od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos, **Službeni list Europske unije** (1991).
14. Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, **Službeni list Europske unije** (1996).
15. 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, **Službeni list Europske unije** (2014).
16. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2007/C 303/01, **Službeni list Europske unije** 2007. dostupno 23. travnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>
17. Protocol (no 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, **Official journal of the European Union** 2004., dostupno 25. svibnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:EN:PDF>
18. Europska komisija, COM (2003) 458 final 25 July 2003.; **The implementation of Directive 91/71/EC in Member States**, dostupno 27. svibnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52004AE0515>
19. Europska komisija, COM(2013) 851 final, **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the national parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in**

- accordance with Protocol No 2** dostupno 27. svibnja 2017. na http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/1_en_act_part1_v4.pdf
20. Europska komisija. (2016). **Document COM(2016) 128 Final: Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga**
21. Europska komisija, (2016). **COM(2016) 505 final: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the National Parliaments on the proposal for a Directive amending the Posting of Workers Directive, withh regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2**
22. Europski parlament (2004). **Resolution on a Community framework for collective management societies in the field of copyright and neighbouring rights**, dostupno 23. travnja 2017. na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P5-TA-2004-0036>
23. Europski parlament (2008). **Resolution of 22nd October 2008 on „Challenges to collective agreements in the EU“**, preuzeto s <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0513+0+DOC+XML+V0//EN>
24. Europski parlament (2012). **Resolution of 25th October 2012 on the „20 main concerns of European citizens and business with the functioning of the Single Market“**, dostupno 23. travnja 2017. na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-395>
25. Europski parlament, Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja (2016). **Posting of Workers Directive: current situation and challenges**, dostupno 23. travnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU\(2016\)579001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf)
26. Europski parlament, Odbor za pravne poslove (2016). **Reasoned opinion of the Danish Parliament on a proposal for a directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC**, dostupno 23. travnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/DK_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2016\)0128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/DK_PARLIAMENT_AVIS-COM(2016)0128_EN.pdf)

27. Europski parlament, Odbor za pravne poslove; COM(2016)0128 – C8 - 0114/2016 – 2016/0070(COD); **Reasoned opinion of the Czech Parliament on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services**, dostupno 27. svibnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/CZ_CHAMBER_AVIS-COM\(2016\)0128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/CZ_CHAMBER_AVIS-COM(2016)0128_EN.pdf)
28. Europski parlament, Odbor za pravne poslove; COM(2016)0128 – C8 - 0114/2016 – 2016/0070(COD); **Reasoned opinion of the Hungarian Parliament on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services**, dostupno 27. svibnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/HU_PARLIAMENT_AVIS-COM\(2016\)0128_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2016/0128/HU_PARLIAMENT_AVIS-COM(2016)0128_EN.pdf)
29. Europski parlament (2016).; **Priority dossiers under the Slovak EU Council Presidency**, str. 4. dostupno 27. svibnja 2017. na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583784/EPRS_BRI\(2016\)583784_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583784/EPRS_BRI(2016)583784_EN.pdf)
30. Hrvatski Sabor, Odbor za europske poslove, (2016). **Obrazloženo mišljenje o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ**
31. Economic and Social Committee (1992). **Opinion on the proposal for a Council Directive concerning the posting of workers in the framework of the provision of services**, dostupno 23. travnja 2017. na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=OJ:C:1992:049:TOC>
32. European Court of Justice (2005). **Laval un Partneri v Svenska Byggnadsarbetareförbundet** C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809
33. European Court of Justice (2006). **Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg** C-319/06, ECLI:EU:C:2008:350
34. European Court of Justice (2006). **Dirk Ruffert v Land Niedersachsen** C-346/06, ECLI:EU:C:2008:189
35. European Court of Justice Case (2013). **Sähköalojen ammattiliitto ry v Elektrobudowa Spółka Akcyjna**, C-396/13, ECLI:EU:C:2015:86

36. European Court of Justice (2014). **Philip Morris Brands SARL and Others v Secretary of State for Health** C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325
37. Zakon o minimalnoj plaći, **Narodne novine**, 39/13
38. Zakon o radu, **Narodne novine**, 93/14