



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.9.2019.
COM(2019) 426 final

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

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

{SWD(2019) 337 final}

1. UVOD

1.1. Direktiva

Slobodno kretanje radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga temeljna su načela unutarnjeg tržišta u Europskoj uniji ugrađena u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Ta se načela provode Direktivom o upućivanju radnika 96/71/EZ¹ (kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/957²³) (dalje u tekstu „Direktiva o upućivanju radnika”) u cilju osiguravanja jednakih uvjeta poslovanja i poštovanja prava radnika.

Direktivom o provedbi 2014/67/EU⁴ (dalje u tekstu „Direktiva”) uspostavlja se zajednički okvir skupa odgovarajućih odredbi, mjera i kontrolnih mehanizama potrebnih za bolju i ujednačeniju provedbu, primjenu i izvršavanje u praksi Direktive 96/71/EZ.

1.2. Izvješće

Člankom 24. Direktive od Komisije se zahtijeva da najkasnije do 18. lipnja 2019. preispita primjenu i provedbu te Direktive te da o tome podnese izvješće i prema potrebi predloži potrebne izmjene. U njemu se navode određene odredbe Direktive koje se moraju posebno preispitati, a to su one iz članka 4. (o utvrđivanju istinskog upućivanja i sprečavanju zlouporabe i zaobilaženja), članka 6. (o uzajamnoj pomoći), članka 9. (o administrativnim zahtjevima i mjerama kontrole), članka 12. (o odgovornosti u podizvođenju) te iz poglavlja VI. (o prekograničnoj provedbi financijskih administrativnih sankcija i/ili novčanih kazni), kao i dostatnost dostupnih podataka te korištenje bilateralnih sporazuma ili dogovora u vezi s Informacijskim sustavom unutarnjeg tržišta. Uz ta pitanja, u izvješću se analiziraju i druge odredbe Direktive. Ovisno o raspoloživim informacijama, u izvješću se razmatra i koliko su mjere koje poduzimaju države članice djelotvorne u praksi. Osim toga, razmatra se je li potrebno izmijeniti Direktivu.

Izvješće je sastavljeno na temelju informacija o nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive o kojima su države članice obavijestile Komisiju u skladu s člankom 23. stavkom 2. Direktive⁵. Komisija se savetovala i s članovima (nacionalni stručnjaci) i promatračima (stručnjaci iz zemalja članica Europskog udruženja slobodne trgovine i europski socijalni partneri) Odbora stručnjaka za upućene radnike⁶ tako što im je poslala upitnik (dalje u tekstu „upitnik”) i preliminarni nacrt izvješća. Komisija je upotrijebila i informacije o mjerama za prenošenje koje je prikupio Europski centar stručnosti u području radnog prava, politika zapošljavanja i tržišta rada. Osim toga, u obzir su uzete i

¹ Direktiva 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL L 18, 21.1.1997., str. 1.).

² Direktiva (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL L 173, 9.7.2018., str. 16.).

³ Izmjene uvedene Direktivom (EU) 2018/957 primjenjuju se tek od 30. srpnja 2020.

⁴ Direktiva 2014/67/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”) (SL L 159, 28.5.2014., str. 11.).

⁵ Upućivanja na nacionalno zakonodavstvo o prenošenju Direktive mogu se pronaći na internetskim stranicama EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/NIM/?uri=CELEX:32014L0067&qid=1547558891458>

⁶ Osnovan Odlukom Komisije od 19.12.2008. o osnivanju Odbora stručnjaka za upućene radnike (SL L 8, 13.1.2009., str. 26.).

informacije koje je Komisija saznala od članova Europskog parlamenta, iz pritužbi i dopisa građana te iz kontakata s raznim dionicima.

Izvješću je priložen Radni dokument službi Komisije koji sadržava nekoliko priloga: Prilozi I. i II. odnose se na mjere država članica za prenošenje članka 9. odnosno članka 12. Prilog III. sadržava statističke podatke iz Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta o upotrebi modula za upućivanje radnika i modula za administrativnu suradnju u području prekogranične provedbe sankcija i kazni. Prilog IV. sadržava izvješće o prikupljanju podataka iz nacionalnih sustava za izjave o upućivanju za 2017., koje je izradila Mreža stručnjaka za statistiku o slobodnom kretanju radnika, koordinaciji sustava socijalne sigurnosti te prijevarama i pogreškama.

2. POSTUPAK PRENOŠENJA

U skladu s člankom 23. stavkom 1. države članice morale su prenijeti Direktivu do 18. lipnja 2016.

Kako bi im u tome pomogla, Komisija je osnovala Stručnu skupinu za prenošenje Direktive o provedbi Direktive o upućivanju radnika 2014/67/EU, koja se od prosinca 2014. do svibnja 2016. sastala devet puta. Nadalje, o provedbi i primjeni Direktive u praksi raspravljalo se na nekoliko sastanaka Odbora stručnjaka za upućene radnike.

Dosad su sve države članice prenijele Direktivu.

U tu su svrhu sve države članice, osim Njemačke koja je smatrala da je njezino zakonodavstvo usklađeno s Direktivom, donijele nove zakone ili upravne akte ili izmijenile postojeće akte. Do roka 18. lipnja 2016. u deset država članica (Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Mađarskoj, Malti, Nizozemskoj, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Ujedinjenoj Kraljevini) na snagu su stupili propisi kojima se prenosi Direktiva. Krajem 2016., nakon isteka roka, relevantno zakonodavstvo stupilo je na snagu u još šest država članica (Belgiji, Estoniji, Grčkoj, Irskoj, Italiji, Latviji). Novo je zakonodavstvo 2017. stupilo na snagu u Austriji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Češkoj, Cipru, Litvi, Luksemburgu, Portugalu, Rumunjskoj, Španjolskoj i Švedskoj.

3. PROVEDBA DIREKTIVE

3.1. Predmet i definicije (članci 1. i 2.)

Člankom 1. utvrđuju se područje primjene i ciljevi Direktive te njezin odnos prema Direktivi o upućivanju radnika. Iako nije potrebno izričito prenijeti tu odredbu, nacionalnim se pravom mora osigurati da područje primjene provedbenih odredbi obuhvaća slučajeve upućivanja kako su definirani u toj Direktivi, posebno u člancima od 1. do 3.

Stoga mnoge države članice nisu izričito definirale područje primjene provedbenog zakonodavstva, nego su ga razjasnile u kontekstu i upućivanjem na druge odredbe nacionalnog prava. Sljedeće države članice izričito definiraju područje primjene

upućivanjem na Direktivu o upućivanju radnika: Bugarska, Cipar, Estonija, Finska, Grčka, Italija, Latvija, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Španjolska.

Sve države članice na upućene radnike primjenjuju nacionalne odredbe koje proizlaze iz prenošenja Direktive. Međutim, neke države članice primjenjuju te odredbe na širi način, to jest na osobe koje nisu upućeni radnici u smislu Direktive o upućivanju radnika ili na aktivnosti koje ne uključuju pružanje usluga. Jedna od njih je Austrija, u kojoj zakon obuhvaća sve slučajeve radnika koje su njihovi poslodavci poslali na rad u Austriju. Iako nije izričito navedena, takva se široka primjena podrazumijeva i u skladu s odredbama mađarskog Zakona o radu. U okviru nizozemskih i slovenskih propisa to se zakonodavstvo primjenjuje djelomično i na samozaposlene pružatelje prekograničnih usluga.

Dvije organizacije poslodavaca u dvjema državama članicama (Austriji i Francuskoj) istaknule su da bi se mjere za prenošenje Direktive trebale primjenjivati samo na situacije koje se mogu smatrati upućivanjem u skladu s Direktivom o upućivanju radnika. Sindikati su općenito smatrali da je moguće i sasvim u skladu s nadležnostima država članica primjenjivati odredbe predviđene Direktivom i na druge kategorije radnika koji se na temelju Direktive o upućivanju radnika ne smatraju upućenim radnicima.

3.2. Nadležna tijela i uredi za kontakt (članak 3.)

Članak 3. Direktive odnosi se na nadležna tijela i urede za kontakt koje države članice imenuju za potrebe Direktive.

Obveza imenovanja nadležnih tijela i ureda za kontakt preko kojih se odvija administrativna suradnja i/ili razmjena informacija u području upućivanja radnika postojala je već i kod prenošenja članka 4. Direktive o upućivanju radnika. Stoga su sve države članice imenovala nadležna tijela i osobe za vezu koji su odgovorni za pitanja povezana s upućivanjem radnika.

Većina država članica odlučila se za izravno prenošenje članka 3. Direktive. Nadležna tijela određuju se izravno zakonom ili ih imenuje vlada ili neko drugo tijelo.

Popis nadležnih tijela i ureda za kontakt može se pronaći na portalu Vaša Europa⁷.

3.3. Utvrđivanje istinskog upućivanja i sprečavanje zlouporabe i zaobilaženja (članak 4.)

U članku 4. Direktive navedena su dva nepotpuna popisa elemenata koje države članice mogu upotrijebiti, posebno za izradu opće procjene kako bi odredile obavljaju li poduzeća zaista značajne aktivnosti u državi članici u kojoj imaju poslovni nastan (članak 4. stavak 2.) te obavlja li upućeni radnik privremeno svoj rad u državi članici različitoj od one u kojoj uobičajeno radi (članak 4. stavak 3.). Ti bi elementi trebali pomoći nadležnim tijelima pri provedbi provjera i kontrola te kada imaju razloga vjerovati da radnik ne zadovoljava uvjete za upućenog radnika. Treba imati na umu da neispunjavanje jednog ili više elemenata ne isključuje mogućnost da se situacija karakterizira kao upućivanje

⁷ https://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/index_hr.htm

(članak 4. stavak 4.), što znači da se ne bi smjelo zahtijevati da su pri svakom upućivanju ispunjeni svi elementi.

3.3.1. Elementi za određivanje obavlja li poduzeće zaista značajne aktivnosti

Većina je država članica predvidjela popis elemenata identičnih onima iz Direktive. Austrija, Njemačka, Irska, Nizozemska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina nisu izričito prenijele taj dio članka. Osam država članica (Bugarska, Hrvatska, Italija, Rumunjska, Slovenija, Austrija, Španjolska i Grčka) uvelo je ili zadržalo druge elemente, kao što su:

- trajanje stvarnog upućivanja (Bugarska),
- trajanje i učestalost aktivnosti poslodavca na nacionalnom državnom području te obavlja li se ta aktivnost povremeno ili kontinuirano (Hrvatska),
- bilo koji drugi element koji je koristan za opću procjenu (Italija),
- glavna aktivnost poduzeća na području na kojem je ovlašteno poslovati te predmet ugovora o pružanju usluga; ugovori o radu/drugi oblici zapošljavanja koje je poduzeće sklopilo sa svojim zaposlenicima (Rumunjska),
- ima li poslodavac odgovarajuće prostore za pružanje usluge; ima li zaposleno administrativno osoblje koje obavlja posao u sjedištu ili poslovnim prostorima poslodavca; oglašava li poslodavac svoju aktivnost te je li u posljednjih šest mjeseci došlo do promjena u pogledu aktivnosti poslodavca (Slovenija),
- za procjenu postojanja radnog odnosa, prekograničnog upućivanja ili ustupanja radnika relevantna je stvarna gospodarska narav aktivnosti, a ne njezin javni oblik (Austrija), a upućivanje ne zahtijeva sklapanje ugovora o pružanju usluga između poslodavca koji nema poslovni nastan u Austriji i primatelja usluga koji posluje u Austriji,
- identifikacija poduzeća koje upućuje radnike (Španjolska),
- trajanje poslovnog nastana poduzeća i poduzeće koje stvarno isplaćuje plaću upućenim radnicima (Grčka).

3.3.2. Elementi za ocjenu obavlja li upućeni radnik privremeno svoj rad u državi članici različitoj od one u kojoj uobičajeno radi

Većina država članica prenijela je popis elemenata iz članka 4. stavka 3., osim Austrije, Danske, Njemačke, Irske, Švedske i Ujedinjene Kraljevine, i uglavnom je predvidjela popis elemenata koji su identični onima iz Direktive. Hrvatska, Latvija, Italija, Luksemburg, Grčka i Slovenija predvidjele su dodatne elemente:

- datum zasnivanja radnog odnosa, posjedovanje prenosivog dokumenta A1 odnosno potvrde A1 (ili potvrde o podnesenom zahtjevu za izdavanje potvrde A1), je li poslodavac u proteklih 12 mjeseci već upućivao radnike u države članice te koje je poslove radnik obavljao mjesec dana prije upućivanja u državu članicu i gdje ih je obavljao (Hrvatska),

- bilo koji drugi element koji je koristan za opću procjenu te potvrda o primjenjivom zakonodavstvu u području socijalne sigurnosti (Italija),
- kako bi ocijenio obavlja li upućeni radnik svoj rad u državi članici različitoj od one u kojoj uobičajeno radi, Državni inspektorat rada trebao bi unaprijed provjeriti postoji li zaista radni odnos (Latvija),
- namjera radnika da se vrati u matičnu zemlju (Luksemburg, na temelju sudske prakse),
- prethodna razdoblja osiguranja upućenog radnika na temelju zaposlenja ili samozaposlenja (Slovenija),
- datum završetka upućivanja te hoće li se ugovor o radu ili radni odnos između upućenog radnika i pružatelja usluga nastaviti i nakon završetka upućivanja (Grčka).

Većina država članica izričito je prenijela članak 4. stavak 4. te je razjasnila da prethodno navedeni kriteriji nisu iscrpni.

3.4. Poboljšan pristup informacijama (članak 5.)

Člankom 5. utvrđuje se obveza država članica u pogledu pristupa informacijama i uspostave jedinstvene službene nacionalne internetske stranice (dalje u tekstu „internetska stranica/internetske stranice”).

Kad je riječ o prenošenju članka 5. stavka 2., u većini država članica (Austriji, Belgiji, Češkoj, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Litvi, Luksemburgu, Malti, Nizozemskoj, Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini) u nacionalnom zakonodavstvu ne navode se kriteriji koji se primjenjuju na informacije koje se pružaju na internetskoj stranici.

Ipak, sve su države članice uspostavile internetske stranice koje uvelike ispunjuju uvjete propisane Direktivom, među ostalim i zahtjeve u pogledu jezika, pa tako većina internetskih stranica nije dostupna samo na nacionalnom jeziku ili nacionalnim jezicima države članice domaćina već i na engleskom jeziku, a mnoge su dostupne i na drugim relevantnim jezicima.

Države članice na različite načine prikazuju informacije o uvjetima zaposlenja koji proizlaze iz zakonodavstva. Reproduciraju tekstove nacionalnih zakonodavnih ili upravnih akata ili osiguravaju sažetke ili pregleda napisane jednostavnim jezikom i/ili pružaju informacije u obliku pitanja i odgovora.

Države članice na različite načine na internetskoj stranici prikazuju informacije o uvjetima zaposlenja koji se primjenjuju na upućene radnike i proizlaze iz kolektivnih ugovora primjenjivih u skladu s člankom 3. stavkom 8. Direktive o upućivanju radnika (članak 5. stavak 4.), ako takvi ugovori postoje. Ti su načini sljedeći: 1. navodi se cjelovit tekst kolektivnog ugovora (Austrija, Hrvatska, Luksemburg, Latvija i Švedska); 2. navodi se sažetak kolektivnog ugovora (Austrija, Belgija, Njemačka, Luksemburg i Estonija); 3. navodi se poveznica na kolektivni ugovor (Belgija, Bugarska, Hrvatska, Finska, Irska, Estonija i Nizozemska); i 4. poveznica na bazu podataka o kolektivnim ugovorima navedena je na nacionalnim internetskim stranicama Belgije, Španjolske, Finske, Mađarske, Italije, Portugala, Slovačke, Slovenije i Nizozemske.

Odbor stručnjaka za upućene radnike pokrenuo je akciju u okviru koje Komisija, države članice i socijalni partneri na europskoj razini pregledavaju internetske stranice te iznose svoja mišljenja i nalaze, uključujući najbolju praksu, i daju prijedloge za poboljšanje. Ta je akcija još u tijeku. Preliminarni rezultati pokazuju da je većina internetskih stranica uspostavljena kako je predviđeno člankom 5. Direktive, ali i da je kod mnogih internetskih stranica učinjen korak naprijed u pogledu prikazanih informacija i obuhvaćenih jezika.

Socijalni partneri na europskoj razini istaknuli su da je pristup informacijama jedan od najvažnijih elemenata u pogledu jamčenja prava upućenih radnika i osiguravanja pravne sigurnosti za poduzeća. Poslodavci su naglasili da bi predložak za izradu ujednačenih internetskih stranica bio značajno poboljšanje kad je riječ o jasnoći i dostupnosti informacija. Sindikati su naglasili da je važno da internetske stranice sadržavaju i podatke za kontakt s relevantnim socijalnim partnerima.

Jedinstvene nacionalne službene internetske stranice svih država članica dostupne su na portalu Vaša Europa⁸.

3.5. Administrativna suradnja (članci 6. i 7.)

Članci 6. i 7. Direktive odnose se na administrativnu suradnju među državama članicama, koja se mora provoditi bez nepotrebnog odlaganja kako bi se olakšala provedba, primjena i izvršavanje u praksi Direktive i Direktive o upućivanju radnika. Člankom 6. utvrđuju se i rokovi za odgovor na zahtjeve: dva radna dana u hitnim slučajevima i 25 radnih dana za ostale zahtjeve. U članku 7. pobliže se utvrđuju uloge države članice domaćina i matične države članice u okviru administrativne suradnje.

Većina je država članica izričito prenijela članke 6. i 7. ili već ima primjenjive propise. Ujedinjena Kraljevina, Belgija, Francuska, Luksemburg i Nizozemska nemaju posebne propise već postižu usklađenost sa svim ili nekim aspektima članaka 6. i 7. administrativnom praksom.

Člankom 6. stavkom 3. državama članicama omogućuju se i slanje i dostava dokumenta. Iako ta odredba nije obvezna, većina je država članica primjenjuje u praksi tako što uredi za kontakt država članica domaćina isporučuju dokumente pružateljima usluga u matičnim državama članicama, što u načelu dobro funkcionira, čak i u državama članicama koje nisu prenijele tu odredbu.

S obzirom na to da se administrativna suradnja u pogledu upućivanja radnika uglavnom sastoji od slanja obrazloženih zahtjeva i odgovaranja na obrazložene zahtjeve za informacije od nadležnih tijela putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta, statistički podaci o njegovoj primjeni pružaju kvantificirani pregled te suradnje u praksi.

Kad je riječ o podnošenju zahtjeva za informacije putem administrativne suradnje, države članice istaknule su određene poteškoće na koje nailaze. U nekim slučajevima tijela države članice kojoj je upućen zahtjev tvrde da nisu nadležna za odgovaranje na određena pitanja i/ili ne dostavljaju odgovor ili je odgovor koji dostave nepotpun. U nekim slučajevima tijela zbog kratkih rokova nisu u mogućnosti izvršiti inspekciju. Rezultat toga su zahtjevi na koje se nije odgovorilo ili se odgovorilo djelomično.

⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_hr.htm#national-websites

Kad je riječ o rokovima utvrđenima u članku 6. stavku 6., većina država članica smatra ih prikladnima, ali u nekim slučajevima i prekratkima, na primjer kad je dokumente potrebno prikupiti od drugih tijela ili kad je potrebno izvršiti inspekcije da bi se došlo do potrebnih informacija. Statistički podaci Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (vidjeti Prilog III. Radnom dokumentu službi Komisije) pokazuju da na oko trećinu zahtjeva nije odgovoreno u roku.

U svojim odgovorima Odboru stručnjaka za upućene radnike sindikati su naglasili važnost osiguravanja poštovanja rokova predviđenih člankom 6. stavkom 6. Istaknuli su da je za uspješno rješavanje problema zlorabe važno brzo primiti pouzdane i sveobuhvatne informacije. Naglasili su i potrebu da države članice osiguraju odgovarajuće resurse za administrativnu suradnju.

Statistički podaci Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta koji se odnose na slanje i zaprimanje zahtjeva

U Informacijskom sustavu unutarnjeg tržišta 2018. bilo je ukupno 4 789 razmjena informacija o upućivanju radnika. Većina tih razmjena odnosila se na zahtjeve za informacije (2 785 razmjena) i zahtjeve za slanje dokumenata (1 089). Druge vrste razmjena bile su rjeđe: zahtjevi za obavješćivanje o odluci kojom se izriče administrativna sankcija ili novčana kazna (568), zahtjevi za naplatu sankcije ili novčane kazne (201), hitni zahtjevi (130) te obavijesti o nepravilnostima (16).

Razina suradnje u stalnom je porastu od 2017. pa se tako ukupan broj razmjena informacija povećao s 873 razmjene u četvrtom tromjesečju 2017. na 1 214 razmjena u četvrtom tromjesečju 2018. Najočitiiji primjer su hitni zahtjevi, čiji se broj povećao s 22 u četvrtom tromjesečju 2017. na 50 u četvrtom tromjesečju 2018.

Najaktivniji pošiljatelj zahtjeva za informacije 2018. bila je Belgija, a odmah iza nje slijede Austrija i Francuska. Belgija je poslala i većinu hitnih zahtjeva, dok je Austrija poslala najveći broj zahtjeva za slanje dokumenata, za obavješćivanje o odluci i za naplatu sankcije ili novčane kazne. Najveći broj obavijesti o nepravilnostima poslala je Slovačka.

Ukupno gledajući, 2018. Slovenija je primila najviše zahtjeva, iako je najveći broj zahtjeva za informacije poslan Poljskoj, potom Portugalu i Sloveniji. Najveći broj hitnih zahtjeva primila je Rumunjska, zatim Poljska i Portugal. Slovenija je primila najveći broj zahtjeva za slanje dokumenata, obavješćivanje o odluci i zahtjeva za naplatu sankcije ili novčane kazne, dok je Njemačka primila najveći broj obavijesti u nepravilnostima.

Iako je Direktivom propisan rok od dva radna dana, na hitne zahtjeve, za koje bi tražene informacije trebale biti dostupne u registru, 2018. odgovaralo se u prosjeku nakon 10 kalendarskih dana.

Na zahtjeve za informacije (koji nisu hitni) 2018. odgovaralo se u prosjeku nakon 43 dana, iako je zakonski rok za odgovor na te zahtjeve 35 dana (25 radnih dana). U nekim su slučajevima države članice koje su primale velik broj zahtjeva odgovarale brže od država članica koje su primale manje zahtjeva.

Za pregled statističkih podataka vidjeti Prilog III. Radnom dokumentu službi Komisije.

3.6. Administrativni zahtjevi i mjere kontrole (članak 9.)

Direktiva državama članicama omogućuje uvođenje administrativnih zahtjeva i mjera kontrole kako bi osigurale učinkovito praćenje usklađenosti s Direktivom i Direktivom o upućivanju radnika, pod uvjetom da su opravdani i razmjerni u skladu s pravom Unije. Države članice nemaju nikakvu obvezu uvesti te mjere. Navedeni popis mogućih mjera nije iscrpan. Međutim, drugi administrativni zahtjevi i mjere kontrole mogu se uvesti jedino ako su opravdani i proporcionalni.

Pregled mjera koje države članice poduzimaju na temelju članka 9. naveden je u Prilogu I. Radnom dokumentu službi Komisije.

3.6.1. Jednostavna izjava iz članka 9. stavka 1. točke (a)

Ta odredba omogućuje državama članicama da zahtijevaju od pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da podnese „jednostavnu izjavu” koja sadržava relevantne informacije potrebne kako bi se omogućile činjenične kontrole na mjestu rada, uključujući: i. identitet pružatelja usluga; ii. predviđeni broj upućenih radnika koje se može jasno identificirati; iii. osobe za kontakt iz članka 9. stavka 1. točaka (e) i (f); iv. predviđeno trajanje, predviđeni datum početka i datum završetka upućivanja; v. adresu/adrese mjesta rada; i vi. prirodu usluga koje opravdavaju upućivanje.

Sve države članice, osim Ujedinjene Kraljevine (uz izuzetak Gibraltara), zahtijevaju da pružatelj usluga podnese takvu izjavu prije započinjanja aktivnosti na njihovu državnom području. U većini država članica izjavu je potrebno podnijeti u bilo kojem trenutku prije početka pružanja usluga, uključujući i isti dan (Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska). Međutim, u nekim državama članicama (Italija, Litva, Rumunjska) obavijest se mora poslati dan ranije (tj. na dan koji prethodi danu početka pružanja usluga). S obzirom na to da se izjava može zahtijevati „najkasnije na početku pružanja usluga”, svaki zahtjev da se izjava podnese u određenom roku (na primjer, nekoliko sati ili nekoliko dana) prije upućivanja prelazi okvire onoga što je izričito predviđeno Direktivom.

U slučaju promjene informacija navedenih u izjavi, austrijski, finski i njemački zakoni propisuju da se te promjene moraju odmah prijaviti, dok ostale države članice propisuju točan rok za prijavu: u Danskoj je to prvog radnog dana nakon promjene, dok je taj rok u Hrvatskoj i Švedskoj tri dana, u Italiji i Rumunjskoj pet dana, u Poljskoj sedam dana, u Češkoj deset dana te u Cipru i Grčkoj 15 dana od nastanka promjene. U Italiji nisu dopuštene promjene „bitnih informacija” (identifikacijska oznaka i zemlja poslovnog nastana pružatelja usluga, identifikacijske oznake upućenih radnika itd.), nego se u takvim slučajevima izjava mora ponovno podnijeti prije početka pružanja usluga. U Grčkoj se u slučaju promjene radnog vremena informacije moraju podnijeti najkasnije na dan promjene.

3.6.1.1. Informacije o pružatelju usluga/poslodavcu

Države članice zahtijevaju barem informacije o nazivu i adresi pružatelja usluga, a obično i neke dodatne podatke za kontakt, na primjer telefonski broj i/ili adresu elektroničke pošte. Osim tih zahtjeva, dvanaest država članica (Austrija, Češka, Danska, Estonija, Finska, Grčka, Mađarska, Italija, Latvija, Poljska, Slovačka i Španjolska) zahtijeva od poslodavca koji

upućuje radnike da dostavi i svoj PDV broj, registracijski broj poduzeća ili slično, a Cipar zahtijeva od poduzeća da navede svoj pravni oblik. Devet država članica (Austrija, Hrvatska, Cipar, Estonija, Finska, Njemačka, Grčka, Mađarska i Litva) zahtijeva da se navede vrsta djelatnosti, tj. poslovni sektor u kojem poduzeće posluje.

3.6.1.2. Informacije o upućenim radnicima

Kao osnovne informacije o radnicima obično se zahtijevaju imena i adrese radnika, a u Češkoj i Njemačkoj još i datum rođenja, dok trinaest država članica (Austrija, Hrvatska, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) zahtijeva da se navede datum rođenja i državljanstvo. U Španjolskoj se zahtijevaju osobni i poslovni podaci. Finska i Mađarska zahtijevaju da se navede broj upućenih radnika, a Mađarska zahtijeva da se navedu i imena upućenih radnika.

Trinaest država članica uvelo je i dodatne zahtjeve: osam država članica (Hrvatska, Češka, Danska, Finska, Grčka, Italija, Litva i Portugal) zahtijeva da se navede broj putovnice ili identifikacijski broj; Češka, Danska i Grčka zahtijevaju da se navede spol radnika; Austrija, Finska i Švedska zahtijevaju broj socijalnog osiguranja; Slovenija zahtijeva da se navede adresa privremenog boravka u Sloveniji; Francuska zahtijeva da se navede status socijalnog osiguranja, Danska zahtijeva podatke o socijalnom osiguranju, a Nizozemska zahtijeva podnošenje dokumenata o plaćanju doprinosa za socijalno osiguranje u matičnoj zemlji. Austrija, Hrvatska, Finska i Latvija zahtijevaju da se navedu podaci o radnoj dozvoli i/ili boravišnoj dozvoli državljana trećih zemalja upućenih na njihova državna područja. Luksemburg i Litva zahtijevaju da se navedu i podaci o zanimanju radnika.

3.6.1.3. Informacije o osobama za kontakt

U članku 9. stavku 1. navodi se da države članice mogu zahtijevati od pružatelja usluga da imenuje osobu za vezu s nadležnim tijelima u državi članici domaćinu. Budući da države članice mogu zahtijevati da ta osoba za kontakt bude prisutna u državi članici domaćinu, ne smiju se propisati neproporcionalni zahtjevi. Osim toga, države članice mogu zahtijevati imenovanje još jedne osobe za kontakt koja će djelovati kao predstavnik preko kojeg socijalni partneri mogu tražiti da pružatelj usluga započne postupak kolektivnog pregovaranja. Od te osobe za kontakt, za razliku od osobe za vezu s nadležnim tijelima, ne može se zahtijevati da bude prisutna u državi članici domaćinu, ali mora biti dostupna na razuman i opravdan zahtjev.

Sve države članice koje su primijenile odredbu/odredbe iz članka 9. stavka 1. točke (e) i/ili točke (f) zahtijevaju da te osobe budu navedene i u jednostavnoj izjavi. Stoga sve države članice osim Češke, Litve i Ujedinjene Kraljevine zahtijevaju da se u izjavi navedu i informacije o osobi za vezu s nadležnim tijelima. Podaci o osobi za kontakt u pogledu kolektivnog pregovaranja moraju se navesti u izjavi u Bugarskoj, Cipru, Danskoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Malti, Portugalu i Španjolskoj.

Osim toga, jedanaest država članica (Austrija, Hrvatska, Cipar, Estonija, Finska, Grčka, Mađarska, Italija, Luksemburg, Slovenija i Švedska) zahtijeva informacije o osobi za kontakt koja je općenito ovlaštena za zastupanje poslodavca; nizozemski propis zahtijeva da se navede osoba koja je odgovorna za isplatu plaća. Za sve te tri vrste osoba za kontakt obično treba navesti ime i adresu, a ponekad i dodatne podatke za kontakt.

3.6.1.4. Informacije o radu koji se obavlja

Gotovo sve države članice koje zahtijevaju izjavu zahtijevaju i informacije iz članka 9. stavka 1. točke (a) podtočaka iv. i v.: predviđeno trajanje i predviđeni datum početka i završetka upućivanja te adresu/adrese mjesta rada. Slično tomu, obveza navođenja vrste ili prirode posla odgovara članku 9. stavku 1. točki (a) podtočki vi. Direktive, tj. informacijama o prirodi usluga. I tu informaciju zahtijevaju sve zemlje koje zahtijevaju izjavu, osim Grčke i Irske. Što se tiče Španjolske, može se podrazumijevati da obveza navođenja vrste rada/usluga proizlazi iz činjenice da se u zakonu upućuje na „poslovne podatke”.

Osim tih zahtjeva države članice traže da se u izjavi navedu dodatne informacije koje se ne odnose na članak 9. stavak 1. točku (a), nego na druge odredbe tog članka. Takvi su zahtjevi dopušteni pod uvjetom da su opravdani i proporcionalni. Sedam država članica (Austrija, Hrvatska, Njemačka, Mađarska, Litva, Poljska i Slovenija) zakonom je propisalo obvezu navođenja lokacije dokumenata koji se trebaju čuvati i učiniti dostupnima nadležnim tijelima na njihov zahtjev. Pet država članica (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Francuska i Grčka) zahtijevaju informacije o radnom vremenu i plaćama; Belgija zahtijeva da se navede barem raspored rada i jesu li ugovori privremeni, a Italija zahtijeva podatke o plaćama u slučaju upućivanja u prometnom sektoru. Litavskim zakonom propisano je davanje „jamstava” za radnike u brojnim područjima, među ostalim i onih koja se odnose na pitanja zdravlja i sigurnosti.

3.6.1.5. Informacije o primatelju usluga

Nekoliko država članica zahtijeva da se u jednostavnoj izjavi navedu informacije o primatelju usluga, koje nisu navedene u članku 9. stavku 1. točki (a). U većini slučajeva zahtijevaju da se u izjavi navedu osnovni podaci (naziv, adresa, podaci za kontakt) o ugovornom partneru poslodavca koji upućuje radnike. U Njemačkoj i Poljskoj to je obvezno jedino ako se upućivanje provodi na temelju ugovora o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje te se u tom slučaju mora navesti poduzeće korisnik. Suprotno tomu, petnaest država članica (Austrija, Belgija, Hrvatska, Danska (osim kad je riječ o privatnoj osobi), Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Latvija, Litva, Malta, Nizozemska, Slovenija i Španjolska) zahtijeva da se primatelj usluga navede u svim slučajevima upućivanja. Od tih država njih osam (Cipar, Estonija, Finska, Italija, Francuska, Grčka, Litva i Slovenija) zahtijeva i informacije o vrsti poduzeća primatelja usluga, a u Austriji je potrebno navesti primjenjivi kolektivni ugovor. Austrija, Grčka i Italija propisale su i obvezu navođenja PDV broja primatelja usluga, a Austrija zahtijeva i njegovu dozvolu za poslovanje, dok Estonija traži da se navede njegova registracijska oznaka. Italija traži da se navedu i informacije o pravnom zastupniku primatelja usluga.

U nekim državama članicama obveze povezane s izjavom o upućenim radnicima snosi primatelj usluga. To vrijedi za Češku, u kojoj izjavu mora podnijeti primatelj usluga. U Danskoj je primatelj usluga obavezan obavijestiti dansko nadležno tijelo o tome da nije primio dokumentaciju kojom se dokazuje da je pružatelj usluga dostavio informacije danskom nadležnom tijelu ili ako su te informacije nepotpune ili pogrešne.

3.6.2. Članak 9. stavak 1. točke od (b) do (d) – zahtjevi u pogledu dokumentacije

Člankom 9. stavkom 1. točkom (b) državama članicama omogućuje se da zahtijevaju da se određeni dokumenti povezani s ugovorom o radu čuvaju ili učine dostupnima u papirnatom ili elektroničkom obliku. To ne znači da se može zahtijevati da se ti dokumenti dostave zajedno s jednostavnom izjavom.

Sve države članice (osim Ujedinjene Kraljevine) zahtijevaju dokumentaciju koja uvelike odgovara stavkama izričito navedenima u članku 9. stavku 1. točki (b) („ugovor o radu ili sličan dokument [...], platne liste, radni nalozi koji ukazuju na početak, kraj i trajanje dnevnog radnog vremena i dokazi o isplati plaća”).

Osim toga, šest država članica zahtijeva da na mjestu rada budu dostupne kopije identifikacijskih isprava i/ili isprava o statusu radnika: te su isprave obično putovnice ili osobne iskaznice (Austrija, Hrvatska, Latvija, Luksemburg), prenosivi dokument odnosno potvrda A1 (Austrija, Italija, Luksemburg, Slovenija), radne i/ili boravišne dozvole državljana trećih zemalja (Austrija, Hrvatska, Latvija, Luksemburg i Španjolska).

Luksemburg zahtijeva kopije liječničkih potvrda o radnoj sposobnosti, a u slučaju rada u nepunom radnom vremenu ili ugovora o radu na određeno vrijeme zahtijeva potvrdu o sukladnosti koju je izdalo nadležno kontrolno tijelo. Hrvatska i Litva zahtijevaju druge dokaze potrebne za kontrolu i nadzor.

Većina je država članica prenijela članak 9. stavak 1. točku (b) u svoje nacionalno pravo tako što je navela da dokumenti moraju biti dostupni, u papirnatom ili elektroničkom obliku, na mjestu rada na koje se radnici upućuju.

U devet država članica (Austrija, Cipar, Češka, Danska, Finska, Litva, Luksemburg, Nizozemska i Slovačka) obveza čuvanja dokumenata službeno prestaje istekom razdoblja upućivanja.

U Luksemburgu je sve dokumente potrebno dostaviti elektroničkim putem prije upućivanja, a ne ih čuvati i stavljati na raspolaganje na dostupnom i jasno određenom mjestu na državnom području.

Na temelju Direktive moguće je propisati obvezu dostavljanja dokumenata nakon razdoblja upućivanja na zahtjev tijela države članice domaćina i u razumnom roku (članak 9. stavak 1. točka (c)). Većina država članica zahtijeva da dokumenti budu dostupni u određenom razdoblju nakon završetka upućivanja, osim Malte, koja to razdoblje nije odredila, i Litve, u kojoj dokumenti moraju biti dostupni, ali se mogu čuvati u državi članici pošiljateljici. To razdoblje iznosi jednu godinu u Belgiji, Bugarskoj i Portugalu, dvije godine u osam država članica (Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Latvija, Poljska i Slovenija), tri godine u Mađarskoj, Irskoj i Rumunjskoj, pet godina u Hrvatskoj i sedam godina u Estoniji.

3.6.3. *Zahtjevi u pogledu jezika i prijevoda*

Tekstom članka 9. stavka 1. točaka (a) i (d) državama članicama omogućuje se propisivanje jezika za izjavu i za dokumentaciju, pri čemu se može zahtijevati da izjava i dokumentacija budu na službenom jeziku zemlje domaćina ili bilo kojem „jeziku ili jezicima koje država članica domaćin prihvaća”.

Većina država članica zahtijeva da izjava bude sastavljena na njihovu službenom jeziku ili jednom od njihovih službenih jezika. U Austriji, Hrvatskoj, Danskoj, Estoniji, Mađarskoj, Poljskoj i Švedskoj moguće je, osim na službenom jeziku, izjavu sastaviti i na engleskom jeziku. U Austriji se izjava može sastaviti na češkom, engleskom, španjolskom, hrvatskom, talijanskom, mađarskom, poljskom, rumunjskom, slovačkom i slovenskom jeziku. U Švedskoj se može sastaviti na engleskom, njemačkom, poljskom, rumunjskom i francuskom jeziku. U Danskoj je upućene radnike moguće prijaviti na engleskom, njemačkom i poljskom jeziku. Mogućnost sastavljanja izjave na drugim jezicima postoji u mnogim državama članicama koje imaju elektronički sustav za dostavu izjava.

Čuvanje dokumenata bez prijevoda prihvaća se u dvanaest država članica, a u devet od njih (Belgija, Hrvatska, Danska, Estonija, Mađarska, Litva, Poljska, Slovačka i Slovenija) tijela mogu u pojedinim slučajevima zahtijevati prijevod na svoj službeni jezik (ili na engleski u Belgiji i Finskoj). U Austriji ugovor o radu može biti na engleskom jeziku, a u Cipru i Švedskoj dokumenti se mogu čuvati na službenom jeziku ili na engleskom. Nizozemska nema propis kojim se zahtijeva prijevod dokumenata.

3.6.4. *Ostali administrativni zahtjevi i mjere kontrole*

Neke su države članice uvele mjere za identifikaciju upućenih radnika, kao što su građevinska iskaznica („Carte d’identification professionnelle du BTP”) u Francuskoj, iskaznica ConstruBadge u Belgiji i socijalna identifikacijska iskaznica u Luksemburgu.

Opća ocjena

Većina je država članica uvela većinu administrativnih mjera ili sve administrativne mjere navedene u članku 9. stavku 1. Iako bi se na temelju toga moglo zaključiti da pružatelji usluga imaju slične obveze u svim državama članicama, konkretni zahtjevi koje su propisale države članice, posebno oni koji se odnose na postupak obavješćivanja, dokumentaciju i prijevod, prilično su različiti.

Sve države članice smatraju da su administrativni zahtjevi i mjere kontrole koje su uvele korisni jer im olakšavaju praćenje ispunjavanja obveza propisanih Direktivom i Direktivom o upućivanju radnika.

Države članice posebno korisnom smatraju jednostavnu izjavu jer omogućuje da upućeni radnik bude „vidljiv” inspekcijskim službama i time olakšava praćenje uvjeta rada i otkrivanje prijevara. Osim toga, obavijest pruža informacije potrebne kako bi se na temelju procjene rizika kontrole usmjerile na najugroženije sektore/regije/poduzeća. Istoj svrsi služe i dokumenti koje mogu zahtijevati inspekcijske službe. Imenovanje osobe za vezu imalo je pozitivan učinak na zaprimanje prethodno navedenih dokumenata i uspostavu kontakta s predstavnikom poslodavca.

Mnoge su države članice poduzele mjere za ograničavanje administrativnog opterećenja koje bi prethodno navedene mjere mogle izazvati. Mjere koje su uvele obično se odnose na kratkotrajna upućivanja ili upućivanje u određenim sektorima ili profesijama. Belgija, Danska, Njemačka, Francuska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Austrija, Poljska, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska uspostavile su internetski/elektronički sustav za izjave o upućivanju.

U Belgiji su radovi na hitnim popravcima i održavanju strojeva ili opreme koje je isporučio isti poslodavac poduzeću u kojem se odvija popravak/održavanje izuzeti od zahtjeva za obavješćivanje putem sustava „Limosa” (obvezna izjava za radnike i samozaposlene osobe upućene na rad u Belgiju/koji rade u Belgiji) u slučaju kada taj rad ne traje dulje od pet dana mjesečno.

U Njemačkoj je obavijest obvezna jedino u građevinskoj industriji i industrijama povezanim s građevinarstvom te kad je riječ o uslugama čišćenja zgrada i pružanja skrbi.

Sindikati smatraju da su odgovarajući i djelotvorni administrativni zahtjevi i mjere kontrole iznimno važni za praćenje ispunjavanja obveza utvrđenih Direktivom o upućivanju radnika. Smatraju i da bi bilo važno odrediti na razini EU-a određene obvezne administrativne zahtjeve i mjere kontrole, među ostalim i obvezu podnošenja izjave o upućivanju prije njegova početka te uvođenje elektroničkog registra upućenih radnika, što bi moglo poboljšati praćenje usklađenosti s primjenjivim propisima. Kad je riječ o konkretnim mjerama koje se poduzimaju, sindikati su naglasili da bi u slučaju kad je u skladu s nacionalnim pravom kojim se prenosi Direktiva potrebno imenovati osobu za kontakt za potrebe kolektivnog pregovaranja, tu informaciju trebalo dostaviti i sindikatima.

Poslodavci su, s druge strane, izrazili zabrinutost da je uvođenje mjera u skladu s člankom 9. dovelo do praktičnih problema pri upućivanju radnika, posebno zbog povećanog administrativnog opterećenja.

U skladu s člankom 9. stavkom 2. Direktive državama članicama dopušteno je uvođenje drugih administrativnih zahtjeva i mjera kontrole, pod uvjetom da su te mjere opravdane i proporcionalne. Iz prethodno opisanih mjera za prenošenje vidljivo je da je većina država članica poduzela niz mjera koje su obuhvaćene tim člankom.

3.7. Inspekcije (članak 10.)

Članak 10. odnosi se na inspekcije u situacijama upućivanja te se njime propisuje da se one trebaju temeljiti na procjeni rizika te da ne smiju biti diskriminirajuće i/ili neproporcionalne.

Većina država članica odlučila se za izričito prenošenje članka 10. Međutim, niz država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Estonija, Luksemburg, Nizozemska i Švedska) smatra da je postojeće zakonodavstvo usklađeno s člankom 10. putem općih odredbi kojima se utvrđuju nadležnosti tijela nadležnih za inspekciju rada. Ujedinjena Kraljevina navela je da se usklađenost temelji na praksi koju tijela provode.

Kad je riječ o procjeni rizika u smislu članka 10. stavka 1., niz država članica (Bugarska, Cipar, Danska, Grčka, Mađarska, Irska, Latvija, Malta, Portugal, Rumunjska i Slovenija) ima uspostavljene propise kojima se zahtijeva provedba takve procjene rizika pri odabiru

subjekata koji podliježu inspekciji. Tim se propisima (osim u Cipru, Danskoj i Irskoj) utvrđuju i kriteriji koje treba primjenjivati pri procjeni rizika, pri čemu mnogi od njih točno odgovaraju kriterijima predloženima u članku 10. stavku 1.

Neke druge zemlje navele su da u njihovu nacionalnom sustavu takva procjena rizika nije zakonska obveza, nego opća praksa tijela zaduženih za inspekciju. To vrijedi za Češku, Njemačku, Španjolsku i Švedsku.

Sindikati smatraju da, iako se situacija razlikuje od jedne do druge države članice, kontrole i inspekcije i dalje nisu dostatne. Naglašavaju da je važno da države članice uspostave odgovarajuće mehanizme, kontrole i inspekcije kako bi se osigurala usklađenost s pravilima te izbjegle prekogranične zlouporabe.

Iako su djelotvorni postupci praćenja ključni za provedbu Direktive i Direktive o upućivanju radnika, Komisija smatra da se inspekcije u prvom redu trebaju temeljiti na procjeni rizika koju provode nadležna tijela. Osim toga, države članice trebaju osigurati da inspekcije i kontrole usklađenosti nisu diskriminirajuće i/ili neproporcionalne. To znači da one moraju biti prikladne za postizanje ciljeva koji se žele ostvariti, a da pritom ne ograničavaju prekogranično pružanje usluga više nego što je potrebno⁹.

3.8. Obrana prava – olakšavanje pritužbi – isplata zaostataka (članak 11.)

Člankom 11. od država članica zahtijeva se da uspostave mehanizme putem kojih upućeni radnici mogu izravno podnijeti pritužbu protiv svojih poslodavaca i pokrenuti sudske ili upravne postupke te se njime uspostavljaju standardi za provedbu, a osobito se zahtijeva da se uspostave postupci u skladu s kojima se zaposlenici, ali i sindikati i treće strane, mogu uključiti u obranu prava upućenih radnika pred sudskim i upravnim tijelima zemlje domaćina.

Sve države članice¹⁰ predviđaju mogućnost da upućeni radnici podnesu pritužbu nadležnom tijelu za inspekciju rada u slučaju kada poslodavac krši njihova prava.

Sve države članice omogućuju upućenim radnicima pristup njihovu pravosuđu u pogledu potraživanja povezanih s razdobljem upućivanja te ni u jednoj zemlji ni završetak upućivanja ni povratak u matičnu zemlju ne isključuju pravo upućenih radnika na potraživanja u državi članici domaćinu.

Mogućnost uključivanja sindikata i trećih strana u sudske postupke predviđena je u većini država članica, ali ne u svim. Naime, Slovenija ne predviđa izravno sudjelovanje tih strana u sudskim postupcima, a pet država članica (Bugarska, Finska, Mađarska, Litva i Luksemburg) predviđa mogućnost sudjelovanja samo sindikata, ali ne i drugih organizacija. Iako se u malteškom pravu sindikati izričito ne spominju, postoji mogućnost pokretanja postupaka za organizacije ili druge pravne osobe koje imaju legitiman interes tražiti postupanje u skladu s tim propisima. U Italiji sindikati nemaju pravo izravno nastupati pred sudom u ime pojedinačnih radnika, ali mogu nastupati kao potpora upućenim radnicima.

Osim toga, u mnogim državama članicama osim u Austriji, Estoniji, Grčkoj, Slovačkoj, Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini, za sudjelovanje sindikata i trećih strana moraju biti

⁹ Vidjeti presudu u predmetu *Rush Portuguesa* od 27.3.1990., predmet C-113/89, t. 17., kao i presudu od 21.10.2004., Komisija protiv Luksemburga, predmet C-445/03, t. 40. i presudu od 19.1.2006., Komisija protiv Njemačke, C-244/04, t. 36.

¹⁰ Osim Ujedinjene Kraljevine, u kojoj ne postoji inspekcija rada ili slično tijelo.

ispunjeni dodatni uvjeti, na primjer zaposlenik mora biti član predmetne organizacije ili se predmetno kršenje mora odnositi na kolektivni ugovor u kojemu je sindikat jedna od strana.

Da bi se treće strane mogle uključiti u postupak, države članice obično zahtijevaju dokazivanje zakonitog interesa u predmetu povodom kojeg se vodi postupak, npr. upućivanjem na svrhu organizacije kako je navedena njezinu statutu. To je zakonom propisano u Hrvatskoj, Češkoj, Latviji, Malti, Poljskoj, Portugalu i Rumunjskoj.

U Finskoj, Danskoj, Nizozemskoj i Švedskoj česta je pojava da sindikati pokreću sudske postupke u ime upućenih radnika.

Jedanaest država članica (Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Danska, Grčka, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska i Švedska) izričito je prenijelo članak 11. stavak 5. tako što su u svojem nacionalnom pravu predvidjele izričitu zaštitu upućenih radnika od osвете poslodavca. U dvanaest država članica (Austrija, Češka, Estonija, Francuska, Njemačka, Mađarska, Italija, Latvija, Luksemburg, Slovenija, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina) nije bilo potrebe da se to učini jer su primjenom općih načela zaštite od viktimizacije obuhvaćeni i upućeni radnici.

U Finskoj, Irskoj i Slovačkoj takvo se načelo primjenjuje jedino u onim područjima za koja je to izričito predviđeno. U Nizozemskoj ne postoje odredbe kojima se propisuje zaštita od osвете, osim u područjima za koja je zaštita od viktimizacije propisana pravom EU-a te je ugrađena u odredbe kojima se to pravo prenosi. U Litvi su zaposlenici izričito zaštićeni od „osвете” u smislu zahtjeva za naknadu štete zbog povrede gospodarskih interesa poslodavca.

3.9. Odgovornost u podizvođenju (članak 12.)

Radi sprečavanja prijevara i zlouporabe, člankom 12. državama članicama dopušta se poduzimanje mjera kako bi osigurale da u lancu podizvođenja izvođač čiji je poslodavac izravni podizvođač može, uz ili umjesto poslodavca, biti smatran odgovornim za upućenog radnika. Iako se od država članica zahtijeva da takvu odgovornost u podizvođenju uvedu za građevinski sektor te da njome obuhvate barem nepodmirene neto primitke od rada koji odgovaraju minimalnoj plaći (članak 12. stavak 1.), one je mogu predvidjeti i za bilo koji drugi sektor, kao i za više razina, a ne samo prema izravnom izvođaču, te u opsegu širem od minimalne plaće (članka 12. stavci 2. i 4.). Umjesto takvog sustava odgovornosti u podizvođenju, države članice mogu poduzeti druge odgovarajuće provedbene mjere (članak 12. stavak 6.). Sve se te mjere moraju poduzimati na nediskriminirajućoj i proporcionalnoj osnovi.

Pregled mjera koje poduzimaju države članice na temelju članka 12. naveden je u Prilogu II. Radnom dokumentu službi Komisije. Prema odgovorima na upitnik poslanima Odboru stručnjaka za upućene radnike može se zaključiti da se u mnogim državama članicama pravila o odgovornosti i dalje ne primjenjuju često jer nema relevantnih slučajeva. Međutim, nekoliko država članica (Belgija, Bugarska, Hrvatska, Danska, Njemačka, Finska, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska i Francuska) navelo je da se uvođenjem tih pravila povećala djelotvorna zaštita prava radnika u lancu podizvođenja. Poslodavci općenito smatraju da uvođenje odgovornosti u podizvođenju ili alternativnih mjera nije povećalo djelotvornu zaštitu prava radnika u lancu podizvođenja. U situacijama kad su države članice zadržale ili uvele potpunu odgovornost u podizvođenju i ograničile moguću duljinu lanca podizvođenja, sindikati smatraju da je to pozitivno utjecalo na zaštitu prava upućenih radnika u lancu.

3.9.1. Minimalni zahtjev koji se odnosi na građevinski sektor

Sve države članice (osim Danske i Finske, koje su poduzele „druge odgovarajuće provedbene mjere” u skladu s člankom 12. stavkom 6.) uvele su minimalni zahtjev da izravni izvođači (prva razina) u građevinskom sektoru budu općenito odgovorni u slučaju kada poslodavac (podizvođač) ne isplaćuje plaće koje odgovaraju barem minimalnoj plaći i ne uplaćuje doprinose za socijalno osiguranje.

Devet država članica (Hrvatska, Estonija, Finska, Irska, Litva, Poljska, Rumunjska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina) ograničavaju tu odgovornost na građevinski sektor. Sve ostale države članice primjenjuju sustav odgovornosti u podizvođenju i u drugim sektorima. Jedanaest država članica (Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Slovačka i Španjolska) odlučilo je primjenjivati taj sustav u svim gospodarskim sektorima.

3.9.2. Šira primjena u smislu opsega i razmjera

Iako većina država članica ograničava odgovornost na izravnog izvođača, deset država članica (Austrija, Njemačka, Grčka, Italija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Slovenija, Španjolska i Švedska) predviđa mogućnost da se nepodmirena plaćanja potražuju i od strana koje nisu u izravnom ugovornom odnosu s poslodavcem koji upućuje radnike. Međutim, u Austriji se to primjenjuje jedino kada primjena više razina podizvođenja ima za svrhu izbjegavanje zakonskih obveza, dok su Litva i Švedska ograničile odgovornost na glavnog izvođača građevinskog projekta.

Radnici najčešće imaju pravo potraživati od izvođača ukupne plaće (tj. i ugovorom utvrđene plaće koje su veće od minimalne plaće) ili barem naknadu za prekovremeni rad. Prva se mogućnost primjenjuje u trinaest država članica (Austrija, Belgija, Estonija, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Slovenija, Španjolska i Švedska), a druga u tri države članice (Hrvatska, Češka i Slovačka). Francuska uključuje i osiguravanje smještaja od strane poslodavca, a Luksemburg je proširio odgovornost na sva novčana potraživanja koja proizlaze iz radnog odnosa u mjeri u kojoj se odnose na rad u okviru pružanja usluga poslodavca izvođaču.

Istodobno sve države osim Austrije ograničavaju odgovornost izvođača na iznos utvrđen u ugovoru s podizvođačem.

3.9.3. Dužna pažnja

Direktiva dopušta uvođenje izuzeća u skladu s kojim se izvođači koji ispunjuju određene standarde „dužne pažnje” u pogledu svojih podizvođača izuzimaju od odgovornosti (članka 12. stavak 5.).

Šesnaest država članica uvelo je mogućnost da se obrana temelji na argumentu da su poduzete sve mjere dužne pažnje. U tu se svrhu u većini slučajeva provodi opća ocjena dužne pažnje izvođača u pojedinačnom slučaju (Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Irska, Nizozemska, Poljska i Ujedinjena Kraljevina).

Dvanaest država članica (Austrija, Belgija, Hrvatska, Češka, Francuska, Mađarska, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Španjolska) zakonom je propisalo izričite kriterije za obveze koje izvođač ima u pogledu kontrole i/ili promicanja usklađenosti

podizvođitelja, pri čemu stupanj razrađenosti tih kriterija varira, od njihova vrlo općenitog navođenja u Poljskoj do opsežnog nabiranja u Hrvatskoj. U talijanskom pravu dužna pažnja predviđena je jedino za sektor cestovnog prijevoza.

3.9.4. Druge odgovarajuće provedbene mjere u skladu s člankom 12. stavkom 6.

Kako je prethodno navedeno, Danska i Finska jedine su zemlje koje nisu uvele sustave odgovornosti u podizvođenju. U Danskoj se alternativni sustav za prenošenje članka 12. stavka 6. temelji na osnivanju Fonda tržišta rada za upućene radnike, pri čemu se radnicima koji su upućeni u Dansku i obuhvaćeni danskim kolektivnim ugovorom, a imaju problema s primanjem plaće od poslodavca, neisplaćena plaća može isplatiti iz tog fonda. Ako se upućenim radnicima isplate plaće iz fonda kako je prethodno navedeno, poslodavac i danski primatelj usluga dužni su uplatiti izvanredni doprinos fondu. Fond će nastojati osigurati povrat iznosa za plaće koje je isplatio radnicima od njihova poslodavca u njegovoj matičnoj zemlji. Fond se financira doprinosima svih poslodavaca (danskih i stranih) koji pružaju usluge u Danskoj.

U Finskoj, ako upućenom radniku nije isplaćena minimalna plaća, on na to može upozoriti vlasnika gradilišta ili glavnog izvođača. Nakon primitka takve obavijesti, vlasnik gradilišta ili glavni izvođač dužan je odmah od poduzeća koje upućuje radnike zahtijevati izvješće o isplaćenim plaćama upućenom radniku. Vlasnik gradilišta ili glavni izvođač odmah dotičnom radniku šalje svoj zahtjev za informacije i izvješće poduzeća koje upućuje radnika. Na zahtjev radnika ti se dokumenti bez odlaganja dostavljaju tijelu nadležnom za sigurnost i zdravlje na radu. Vlasnik gradilišta ili glavni izvođač dužan je čuvati zahtjev za informacije i izvješće dvije godine nakon završetka rada. Neispunjavanje tih obveza može dovesti do sankcija, ali ne i do odgovornosti izvođitelja za nepodmirena potraživanja po osnovi plaća.

3.9.5. Primjena odredbi o odgovornosti samo na prekogranične pružatelje usluga

Države članice ne mogu uspostaviti sustav odgovornosti u podizvođenju koji se primjenjuje samo na prekogranične pružatelje usluga jer bi se time izravno diskriminiralo te pružatelje usluga. Takav bi sustav mogao odvratiti krajnje korisnike i izvođitelje od sklapanja ugovora ili podugovora s poduzećima koja imaju poslovni nastan u drugim državama članicama.

Čini se da šesnaest država članica (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Irska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina) primjenjuje odredbe o odgovornosti u podizvođenju samo na strane pružatelje usluga, dok ostale države članice primjenjuju te ili usporedive odredbe jednako na domaće i strane pružatelje usluga.

Osim toga, čini se da se nacionalna pravila o odgovornosti u Austriji, Estoniji, Mađarskoj i Italiji primjenjuju na sve situacije (a ne samo na podizvođenje) u kojima poslodavac stupa u ugovorni odnos s pružateljem usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici.

3.10. Prekogranična provedba financijskih administrativnih sankcija i/ili novčanih kazni (poglavlje VI.)

Članci od 13. do 19. Direktive odnose se na prekograničnu provedbu financijskih administrativnih sankcija i (ili) novčanih kazni. Tim se odredbama posebno predviđa da se o odluci o izricanju sankcije pružatelju usluga koju je izdalo nadležno tijelo jedne države članice mora obavijestiti primatelja te da sankciju naplaćuje nadležno tijelo države članice u kojoj se pružatelj usluga trenutačno nalazi.

Većina država članica izričito je prenijela članke od 13. do 19. Izuzetak su Njemačka, Danska, Irska i Ujedinjena Kraljevina, koje izvješćuju o usklađenosti koja se postiže praksom koju tijela provode, a ne novim pravnim odredbama. Djelomično prenošenje izvršile su Nizozemska (nije prenijela članke 13., 14. i 18.) i Slovenija (nije prenijela članak 18.).

Statistički podaci Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta koji se odnose na primjenu poglavlja VI.

Samo je mali broj država članica (Austrija, Belgija, Finska, Italija, Rumunjska, Švedska, Slovačka, Slovenija i Nizozemska) iskoristio administrativnu suradnju u okviru prekogranične provedbe financijskih administrativnih sankcija i/ili novčanih kazni kao tijelo koje podnosi zahtjev, to jest poslalo zahtjev drugoj državi članici radi obavješćivanja ili naplate sankcije ili novčane kazne.

Situacija je drukčija kada se promatra broj država članica (Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka, Estonija, Francuska, Njemačka, Španjolska, Mađarska, Italija, Litva, Latvija, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina) koje su bile primateljice zahtjeva, to jest poslan im je zahtjev za obavješćivanje ili naplatu sankcije ili novčane kazne.

Države članice koje su odgovorile na upitnik Odbora stručnjaka za upućene radnike općenito smatraju da je administrativna suradnja putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta u pogledu tih pitanja djelotvorna. Istaknuti su neki praktični problemi u pogledu priznavanja novčanih kazni i sankcija u drugim državama članicama te razloga za odbijanje izricanja sankcije ili novčane kazne. Stručnjaci država članica raspravljaju o tim pitanjima u okviru Odbora stručnjaka za upućene radnike. Neke su države članice navele da je zbog zahtjeva došlo do povećanja radnog opterećenja.

Statistički podaci Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta pokazuju da je upotreba administrativne suradnje za prekograničnu provedbu financijskih i administrativnih sankcija i/ili kazni slaba.

Putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta tijekom 2018. upućeno je 568 zahtjeva za obavješćivanje o odluci kojom se izriče administrativna sankcija ili novčana kazna i 201 zahtjev za naplatu sankcije ili novčane kazne. Austrija je poslala najveći broj zahtjeva za obavješćivanje o odluci (550), kao i najveći broj zahtjeva za naplatu sankcije ili novčane kazne (192).

Najveći broj zahtjeva za obavješćivanje o odluci primila je Slovenija (190), potom Češka (90), Rumunjska (67) i Mađarska (51). Sloveniji je poslan i najveći broj zahtjeva za naplatu sankcije ili novčane kazne (69), a iza nje slijede Mađarska (44) i Češka (21).

Za pregled statističkih podataka vidjeti Prilog III. Radnom dokumentu službi Komisije.

3.11. Sankcije

U skladu s člankom 20. Direktive države članice moraju utvrditi sankcije koje se primjenjuju u slučaju kršenja nacionalnih odredbi donesenih u skladu s Direktivom. Predviđene sankcije moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće.

3.11.1. Sankcije zbog povrede administrativnih dužnosti povezanih s upućivanjem radnika

Sve su države članice uspostavile sustav sankcija koje se primjenjuju u slučaju administrativnih prekršaja.

Austrija, Belgija, Bugarska, Finska, Francuska, Italija, Luksemburg i Malta utvrdile su mogući raspon financijske sankcije po radniku. Usporedba pokazuje da se najveća novčana kazna po radniku kreće od 1 165 EUR u Malti do 10 000 EUR u Austriji i Finskoj.

Alternativno ili dodatno tomu, Belgija, Hrvatska, Cipar, Češka, Danska, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina utvrdile su raspon ili barem gornju granicu sankcija koje se primjenjuju po zaposleniku neovisno o broju predmetnih radnika. Najveći iznos tih novčanih kazni kreće se od 240 EUR u Litvi do 48 000 EUR u Belgiji.

U Austriji, Bugarskoj, Danskoj, Francuskoj, Latviji, Litvi, Luksemburgu, Nizozemskoj i Španjolskoj za ponavljanje prekršaja izriče se dodatna sankcija. Stoga se u Austriji novčana kazna po radniku može popeti i do 20 000 EUR, a u Austriji i (za poduzeća za privremeno zapošljavanje) u Španjolskoj predviđena je i obustava aktivnosti. Postoje i utvrđene okolnosti u kojima se primjenjiva gornja granica može dodatno povećati, pa tako u Austriji može iznositi čak 40 000 EUR po radniku za ponovljene prekršaje koji se odnose na više od tri radnika. Naposljetku, tri zemlje (Austrija, Bugarska i Hrvatska) predviđaju sankciju za pojedinca (rukovoditelja) uključenog u prekršaj.

3.11.2. Sankcije zbog povrede prava upućenih radnika

Većina je država članica propisala sankcije koje se primjenjuju u slučaju kada poslodavac ne ispunjuje obveze prema svojim radnicima koje su propisane Direktivom o upućivanju radnika.

Austrija, Belgija, Bugarska, Francuska, Grčka, Mađarska, Latvija, Luksemburg, Malta i Španjolska u tom slučaju uzimaju u obzir broj predmetnih radnika. Najveća novčana kazna kreće se od 1 165 EUR u Malti do 50 000 EUR (zbog neisplate naknade za rad praznikom) u Luksemburgu.

Belgija, Hrvatska, Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Mađarska, Irska, Latvija, Litva, Poljska, Portugal (osim u nekim slučajevima), Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Ujedinjena

Kraljevina uspostavile su sustav prema kojem sankcija koja se izriče poslodavcu ne ovisi o broju predmetnih radnika. Najveći iznosi novčanih kazni predviđeni tim sustavima kreću se od 300 EUR u Litvi do 500 000 EUR u Njemačkoj.

Ponovljeni prekršaj i druge kvalifikacijske okolnosti dovode do većih sankcija u Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Cipru, Francuskoj, Grčkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Slovačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini ili se, kao u slučaju Njemačke, moraju uzeti u obzir pri određivanju iznosa konkretne sankcije. U takvim okolnostima najveća novčana kazna po radniku može iznositi 40 000 EUR u Austriji, a najveća moguća ukupna novčana kazna za poduzeće u Belgiji do 96 000 EUR. Nenovčane sankcije u takvim ozbiljnim slučajevima uključuju kaznu zatvora u Cipru i Grčkoj, obustavu aktivnosti u Francuskoj i uvrštavanje poslodavca u sustav objavljivanja imena i javnog sramoćenja („naming and shaming”) u Ujedinjenoj Kraljevini. Naposljetku, Austrija, Bugarska, Hrvatska, Slovačka i Slovenija izriču novčane kazne i pojedincima uključenima u počinjenje prekršaja, kao što su rukovoditelji.

Kriteriji za određivanje visine novčane kazne obično su jednaki onima iz poglavlja 3.11.1.

3.11.3. Ostale mjere

U Austriji je nacionalnim pravom predviđena mogućnost zabrane rada poslodavcu. Nadalje, nacionalno pravo predviđa „polaganje osiguranja” i „zamrzavanje plaćanja”, koji se mogu izreći u slučaju sumnje da poslodavac krši bilo koje relevantno pravilo.

Opća ocjena

Predstavnici poslodavaca istaknuli su da u nekim državama članicama sankcije i visine novčanih kazni koje se izriču zbog neispunjavanja administrativnih zahtjeva nisu proporcionalne. Osim novčanih kazni primjenjuju se i sudske zabrane zbog kojih se upućenim radnicima uskraćuje pristup radnom mjestu, a time i sprečava pružanje usluga. Sindikati smatraju da sankcije, kazne i novčane kazne često nisu dovoljno djelotvorne ni odvraćajuće. Tvrdi da poduzeća mogu imati vrlo velike koristi od nepoštovanja pravila te da je rizik da ih se identificira i kazni vrlo nizak.

Pri uvođenju sustava za izjave mnoge su države članice uvele kazne za kršenje te administrativne obveze. Novčane kazne ponekad su jednako visoke kao kazne za povredu prava radnika. U nekim se slučajevima novčane kazne izračunavaju na temelju broja predmetnih upućenih radnika te se uzimaju u obzir prethodni prekršaji, što može rezultirati višim novčanim kaznama.

Iako Direktiva još nije bila primjenjiva *ratio temporis* na taj predmet, čini se korisnim spomenuti presudu od 13. studenoga 2018. u predmetu C-33/17, *Čepelnik*¹¹, u kojoj je Sud Europske unije presudio da članak 56. Ugovora o funkcioniranju EU-a treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice prema kojem nadležna tijela mogu naručitelju radova s poslovnim nastanom u toj državi članici odrediti da obustavi plaćanja drugoj ugovornoj stranci s poslovnim nastanom u drugoj državi članici. Nadalje, protivi mu se i obveza plaćanja jamčevine u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za obavljeni rad, kako bi se osiguralo plaćanje novčane kazne koja bi se mogla izreći toj drugoj ugovornoj stranci u slučaju utvrđene povrede radnog prava prve države članice.

¹¹ Presuda Suda (veliko vijeće) od 13. studenoga 2018. u predmetu C-33/17, *Čepelnik d.o.o. protiv Michaela Vavtija*, ECLI:EU:C:2018:896.

Proporcionalnost kazni predviđenih austrijskim pravom srž je i predmeta C-64/18, *Maksimović*¹².

4. PODACI KOJI SE ODNOSI NA POSTUPAK UPUĆIVANJA

Iako provedba Direktive donosi određena poboljšanja, i dalje postoje određene slabosti u pogledu dostupnosti sveobuhvatnih i pouzdanih podataka o postupku upućivanja.

Glavni je izvor usporedivih informacija o broju upućivanja i upućenih radnika takozvani „prenosivi dokument A1” koji se upotrebljava u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti. Taj obrazac izdaje nadležna država članica na zahtjev poslodavca ili predmetne osobe i na njemu se temelji pretpostavka da je nositelj propisno uključen u sustav socijalne sigurnosti države članice koja je izdala potvrdu. Dužnost je nacionalnih uprava za socijalnu sigurnost da prikupljaju nacionalne podatke o izdanim i zaprimljenim dokumentima te da ih dostave Komisiji, koja priprema godišnje komparativno izvješće u okviru Administrativne komisije za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti.

Prednost je podataka prikupljenih tim postupkom njihova pouzdanost i usporedivost u svim državama članicama. Međutim, postoje i neka ograničenja. Prvo, činjenica da se podaci temelje na definiciji upućivanja iz pravila o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti dovodi do nepodudarnosti s definicijama koje su utvrđene u Direktivi o upućivanju radnika. To se posebno odnosi na uključivanje samozaposlenih osoba i osoba koje su aktivne u dvjema državama članicama ili više njih u ukupan broj, ali i na nedostatak podataka o upućivanjima koja traju dulje od dvije godine. Riječ je o podacima iz prenosivog dokumenta A1. Drugo, stvarna usklađenost s pravilima o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti može utjecati na primjerenost podataka o kratkotrajnim, iznenadnim i opetovanim upućivanjima. Naposljetku, postoje određene praznine kad je riječ o cjelovitosti podataka o primljenim upućenim radnicima, posebno u pogledu zemlje odredišta radnika upućenih u dvije ili više država članica. To su podaci koje države članice ne moraju prikupljati u postupku prikupljanja podataka u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti.

Kao što je vidljivo iz poglavlja 3.6.1., sve države članice (osim Ujedinjene Kraljevine) uvele su obvezu podnošenja jednostavne izjave te je stoga sada moguće dopuniti podatke koji se temelje na prenosivom dokumentu A1 podacima iz izjava o upućivanju.

Ti su podaci 2018. prvi put prikupljeni putem upitnika, koji je poslan Odboru stručnjaka za upućene radnike. U izvješću se iznose rezultati prikupljanja podataka o broju upućenih radnika registriranih u sustavima za izjave država članica domaćina u 2017. Izvješće se nalazi u Prilogu IV. Radnom dokumentu službi Komisije

Ta se dva izvora za prikupljanje podataka mogu međusobno nadopunjavati te omogućiti dobivanje preciznijih podataka, posebno o broju upućenih radnika i broju upućivanja u države članice domaćine, o sektorima aktivnosti u kojima rade i o prosječnom trajanju upućivanja.

¹² Presuda Suda od 12. rujna 2019. u predmetu C-64/18, *Maksimović* (spojeni predmeti C-64/18, C-140/18, C-146/18, C-148/18), ECLI:EU:C:2019:723.

5. BILATERALNI SPORAZUMI

Iz odgovora na upitnik poslanih Odboru stručnjaka za upućene radnike očigledno je da većina država članica (Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Španjolska, Finska, Litva, Luksemburg, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Estonija, Danska, Hrvatska, Francuska, Nizozemska) ima bilateralne sporazume ili zajedničke izjave s drugim državama članicama kojima je, kad je riječ o administrativnoj suradnji raznih tijela, obuhvaćeno i područje upućivanja radnika. Većina tih država članica izvijestila je da upotrebljava te sporazume umjesto Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta ili se koristi njima kao dopunom tom sustavu, i to iz raznih razloga. Prema odgovorima država članica, u Hrvatskoj i Nizozemskoj prvo se uspostavlja kontakt na bilateralnoj razini kako bi se prikupilo više podataka te se potom za razmjene upotrebljava Informacijski sustav unutarnjeg tržišta. U Estoniji smatraju da je razmjena informacija brža telefonom ili elektroničkom poštom.

Međutim, velik broj država članica (Češka, Njemačka, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Latvija, Malta, Portugal, Švedska, Slovačka, Cipar i Nizozemska) za administrativnu suradnju upotrebljava samo Informacijski sustav unutarnjeg tržišta jer ga smatra praktičnijim ili nema primjenjive bilateralne sporazume.

6. MOGUĆE IZMJENE I DRUGA POBOLJŠANJA

U članku 24. stavku 1. Direktive navodi se da Komisija, pri preispitivanju primjene i provedbe Direktive, prema potrebi predlaže i potrebne izmjene. Osim toga, u članku 24. stavku 2. Direktive izričito se navode dva slučaja u kojima postoji mogućnost izmjena. Prvi se odnosi na popise činjeničnih elemenata iz članka 4. stavaka 2. i 3. koji se odnose na opću procjenu obavlja li poduzeće zaista značajne aktivnosti u državi članici u kojoj ima poslovni nastan (stavak 2.) te obavlja li upućeni radnik privremeno svoj rad u državi članici različitoj od one u kojoj uobičajeno radi (stavak 3.). Za oba popisa mogli bi se definirati novi elementi. Drugi se odnosi na prilagodbu rokova iz članka 6. stavka 6. s ciljem njihova skraćivanja.

Kad je riječ o popisima činjeničnih elemenata iz članka 4. stavaka 2. i 3., neke su države članice u svojim odgovorima na upitnik općenito navele da te popise smatraju primjerenima, a neke su države članice predložile da se u članak 4. stavak 2. dodaju, na primjer, informacije o ostvarenom prihodu, adresi sjedišta poduzeća ili direktoru, plaćanju doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dobit, primjenjivom pravu i/ili kolektivnom ugovoru te poduzeću koje raspoređuje i nadzire radnika, određuje prekovremeni rad i utvrđuje raspored rada. Međutim, ta su pitanja već obuhvaćena člankom 4. (ili pitanjima povezanima s člankom 4. u Informacijskom sustavu unutarnjeg tržišta), ili člankom 9. stavkom 1. ili bi mogla biti obuhvaćena člankom 9. stavkom 2. ako se države članice žele njima koristiti. Osim toga, treba napomenuti da popisi elemenata u članku 4. nisu iscrpni. Države članice mogu utvrditi druge/dodatne elemente u svojim nacionalnim propisima kojima prenose Direktivu, kao što su neke i učinile.

Komisija stoga ne smatra da je u ovoj fazi potrebno predložiti izmjenu članka 4.

Kad je riječ o rokovima utvrđenima u članku 6. stavku 6. za dostavu informacija koje se traže u Informacijskom sustavu unutarnjeg tržišta, nijedna država članica nije u svojim odgovorima na upitnik predložila njihovo skraćivanje. Statistički podaci Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta pokazuju da je na otprilike dvije trećine zahtjeva odgovoreno u roku.

Zbog navedenih razloga Komisija ne smatra da je u ovoj fazi korisno mijenjati članak 6. stavak 6. S ciljem daljnjeg poboljšanja provedbe Direktive o upućivanju radnika Komisija će poduzeti mjere za promicanje i olakšavanje administrativne suradnje, posebno preko Europskog nadzornog tijela za rad.

Postoje određena područja na koja su Komisiju upozorili razni dionici, a u kojima bi mogla biti potrebna poboljšanja. To su, među ostalim, pojednostavnjenje sustava administrativne kontrole, na primjer uvođenjem jedinstvenog sustava za izjave na razini EU-a ili zajedničkog predloška za internetske stranice. Ta bi se pitanja mogla riješiti zajedničkim radom u okviru Odbora stručnjaka za upućene radnike ili u okviru Europskog nadzornog tijela za rad nakon što ono započne s radom te stoga na temelju njih nije potrebna izmjena Direktive.

S obzirom na navedeno i uzimajući u obzir da je Direktiva na snazi tek kratko vrijeme te da nisu istaknuti nikakvi dodatni problemi koji bi zahtijevali njezinu izmjenu, Komisija ne smatra nužnim predložiti izmjene Direktive u ovoj fazi.

7. ZAKLJUČCI

U proteklih se pet godina na razini EU-a raspravljalo o pravilima koja se primjenjuju na upućivanje radnika. U svibnju 2014. Europski parlament i Vijeće usuglasili su se o Direktivi 2014/67/EU o provedbi („Direktiva”), koja sadržava zajednički okvir skupa odredbi, mjera i kontrolnih mehanizama potrebnih za bolju i ujednačenu provedbu, primjenu i izvršavanje u praksi Direktive 96/71/EZ.

Nakon što je Komisija u ožujku 2016. iznijela svoj prijedlog Europski parlament i Vijeće usuglasili su se u srpnju 2018. o Direktivi (EU) 2018/957 o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika radi boljeg osiguravanja prava radnika i jamčenja poštenog tržišnog natjecanja za pružatelje usluga. Izmjene uvedene Direktivom (EU) 2018/957 primjenjuju se tek od 30. srpnja 2020.

U okviru priprema za provedbu novih pravila Komisija je blisko surađivala sa svim relevantnim dionicima iz država članica i socijalnim partnerima. Kad je riječ o Direktivi (EU) 2018/957, te su aktivnosti još u tijeku.

Komisija konstatira da se zahvaljujući tome što su sve države članice prenijele Direktivu poboljšala provedba Direktive o upućivanju radnika, posebno na temelju administrativne suradnje putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta. Zahvaljujući uvedenim administrativnim zahtjevima i mjerama kontrole države članice mogu lakše pratiti usklađenost s pravilima i osiguravati da su prava upućenih radnika zajamčena.

Komisija će nastaviti surađivati s državama članicama kako bi se osiguralo da se Direktiva i dalje pravilno prenosi i primjenjuje, posebno u pogledu administrativnih zahtjeva, mjera kontrole i odgovornosti u podizvođenju.

Nadalje, kako bi se osigurala veća usklađenost u tumačenju i primjeni pravila o upućivanju u cijelom EU-u, Komisija je nakon savjetovanja s predstavnicima država članica i organizacijama socijalnih partnera na europskoj razini objavila i Praktični vodič o upućivanju. Cilj je tog dokumenta pomoći poslodavcima, radnicima i nacionalnim tijelima u

razumijevanju pravila o upućivanju radnika. Vodič će se redovito ažurirati kako bi se uzela u obzir nova kretanja. To će posebno vrijediti za primjenu pravila o upućivanju na mobilne radnike u međunarodnom prijevozu kako bi se uzela u obzir sudska praksa Suda¹³ i promjene u pravnom okviru¹⁴.

Komisija će, zajedno s Europskim nadzornim tijelom za rad čim ono započne s radom, nastaviti pružati podršku svim uključenim subjektima. Posebno će promicati suradnju među tijelima zaduženima za administrativnu suradnju i uzajamnu pomoć kako bi se osigurale sinergije među svim službama za informiranje i potporu te olakšalo usklađivanje s administrativnim zahtjevima i podržali prekogranični postupci povezani s izvršenjem sankcija i novčanih kazni.

¹³ Posebno u spojenim predmetima C-370/17 i C-37/18 te u predmetima C-16/18 i C-815/18.

¹⁴ Vidjeti prijedlog *lex specialis* za radnike u međunarodnom cestovnom prijevozu, dokument COM(2017) 278 i Prijedlog uredbe za ažuriranje pravila EU-a o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti COM(2016) 815.