



Bruxelles, 20.7.2016.  
COM(2016) 505 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I  
NACIONALNIM PARLAMENTIMA**

**o prijedlogu Direktive o izmjeni Direktive o upućivanju radnika, u pogledu načela  
supsidijarnosti, u skladu s Protokolom br. 2**

## 1. UVOD

U svojim političkim smjernicama<sup>1</sup> Komisija se obvezala promicati bolje povezano i pravednije unutarnje tržište. Unija je uspostavila unutarnje tržište i osigurava njegovo funkcioniranje, i to unutarnje tržište temelji se na visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu u cilju postizanja pune zaposlenosti i društvenog napretka.

U tom kontekstu i u skladu s Programom rada Komisije za 2016., Komisija je 8. ožujka 2016. donijela prijedlog<sup>2</sup> ciljane revizije Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika<sup>3</sup>. Razlozi za djelovanje i izbor politika koji su izneseni u prijedlogu razrađeni su u obrazloženju, uvodnim izjavama predložene Direktive i Izvješću o procjeni učinka<sup>4</sup> koji su priloženi prijedlogu.

Ponajprije, cilj prijedloga je osigurati da se uvjetima za slobodu pružanja usluga u Uniji jamče jednaki uvjeti poslovanja i poštovanje prava radnika. Dvadeset godina nakon donošenja Komisija je utvrdila da se Direktivom 96/71/EZ više ne osiguravaju takvi uvjeti, jer se gospodarska i socijalna situacija u državama članicama promijenila. Stoga je iznijela prijedlog zakonodavnog djelovanja. Prijedlogom Komisije nastoji se riješiti probleme koji su predmet ograničenog broja ciljanih izmjena Direktive 96/71/EZ.

Protokolom br. 2 uz Ugovore o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti dopušta se nacionalnim parlamentima da donesu obrazložena mišljenja ako smatraju da zakonodavni prijedlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti<sup>5</sup>. Ako obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata predstavljaju najmanje jednu trećinu svih glasova koji su im dodijeljeni<sup>6</sup>, Komisija mora preispitati prijedlog. Na temelju tog preispitivanja Komisija može odlučiti zadržati, izmijeniti ili povući prijedlog, te mora obrazložiti svoju odluku.

U roku iz članka 6. Protokola br. 2 četrnaest domova nacionalnih parlamenata uputilo je obrazložena mišljenja Komisiji navodeći da prijedlog Komisije iznesen 8. ožujka 2016. nije u skladu s načelom supsidijarnosti, čime se aktivira postupak naveden u članku 7. stavku 2. tog Protokola. Svrha je ove Komunikacije odgovoriti na te primjedbe u dijelu u kojem se odnose na načelo supsidijarnosti.

U tom smislu, Komisija želi podsjetiti da je jačanje veza i stvaranje novog partnerstva s nacionalnim parlamentima kao način približavanja Unije građanima jedan od njezinih prioriteta<sup>7</sup>. Komisija pridaje veliku važnost produblivanju znanja unutar institucije o

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines\\_hr](http://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_hr)

<sup>2</sup> Dokument COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&rid=1>.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dokument SWD(2016) 52 final.

<sup>5</sup> Nacionalni parlamenti imaju na raspolaganju osam tjedana za donošenje obrazloženog mišljenja o nacrtu zakonodavnog akta od dana njegova prosljeđivanja na službenim jezicima Unije.

<sup>6</sup> Svaki nacionalni parlament ima dva glasa. U slučaju da je riječ o dvodomnom sustavu, svaki dom ima jedan glas.

<sup>7</sup> Političke smjernice Komisije, točka 10.: „Unija demokratskih promjena”, posljednji odjeljak: „*Odnos s nacionalnim parlamentima smatram iznimno važnim, posebno u pogledu primjenjivanja načela*

posebnostima pojedinih država te izgradnji međusobnog razumijevanja i uspostavljanju djelotvornih komunikacijskih kanala između nacionalne i europske razine<sup>8</sup>.

## 2. POSTUPAK

Postupak iz članka 7. stavka 2. Protokola br. 2 isključivo je usmjeren na načelo supsidijarnosti kako je utvrđeno člankom 5. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU)<sup>9</sup>. Stoga nacionalni parlamenti u obrazloženim mišljenjima u smislu članka 6. Protokola br. 2 trebaju navesti zašto smatraju da nacrt zakonodavnog akta nije u skladu s tim načelom.

U roku iz članka 6. Protokola br. 2. četrnaest domova iz jedanaest država članica donijelo je obrazložena mišljenja, čime se aktivira postupak utvrđen u članku 7. stavku 2. Protokola br. 2. Ti su domovi sljedeći (broj glasova u zagradi): Rumunjski Zastupnički dom (1), rumunjski Senat (1), češki Zastupnički dom (1), češki Senat (1), poljski Sejm (1), poljski Senat (1), Seimas Republike Litve (2), Danski parlament (2), Hrvatski sabor (2), latvijska Saeima (2), bugarsko Narodno sobranje (2), mađarska Narodna skupština (2), estonski Parlament (2) i Nacionalno vijeće Slovačke Republike (2). Navedena obrazložena mišljenja predstavljaju 22 glasa<sup>10</sup>.

Osim toga, šest nacionalnih parlamenata (španjolski Cortes Generales, talijanska Camera dei Deputati, portugalska Assembleia da República, britanski House of Commons, francuski Sénat i talijanski Senato della Repubblica) poslalo je mišljenja u okviru političkog dijaloga i u njima navode da uglavnom smatraju da je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti.

Komisija je 11. svibnja 2016. javno potvrdila pokretanje postupka utvrđenog člankom 7. stavkom 2. Protokola br. 2, dan nakon isteka roka iz članka 6. Protokola br. 2.

U skladu sa svojom obvezom osiguravanja da nacionalni parlamenti imaju snažan utjecaj u donošenju odluka na europskoj razini, Komisija je pomno proučila obrazložena mišljenja. Prije donošenja zaključaka izravno je kontaktirala nacionalne parlamente u vezi iznesenih pitanja, posebno na sastancima Konferencije parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenata Europske unije (COSAC) 13. lipnja 2016., kada je preliminarna rasprava bila usmjerena na proceduralne aspekte, i 11. srpnja 2016. kada je održana opsežna rasprava u kontekstu širih razgovora o socijalnoj dimenziji EU-a.

---

*supsidijarnosti. Istražit ću načine poboljšanja interakcije s nacionalnim parlamentima kojom će se Europska unija približiti svojim građanima."*

<sup>8</sup> U mandatnim pismima svim članovima Komisije, predsjednik Komisije naveo je: „Želim da se svi povjerenici obvežu na novo partnerstvo s nacionalnim parlamentima: Oni zaslužuju posebnu pozornost i želim (...) da članovi Komisije predstavljaju i objasne važne prijedloge ili inicijative u nacionalnim parlamentima. To bi nam također omogućilo da produbimo znanja o posebnostima pojedinih država unutar institucije te izgradimo međusobno razumijevanje i uspostavimo djelotvorne komunikacijske kanale između nacionalne i europske razine."

<sup>9</sup> Članak 5. stavak 3. UEU-a. „Na temelju načela supsidijarnosti, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija 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 predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije."

<sup>10</sup> Propisani prag za pokretanje postupka utvrđenog člankom 7. stavkom 2. Protokola 2 je 19 glasova.

### 3. KOMISIJIN PRIJEDLOG DIREKTIVE O IZMJENI DIREKTIVE O UPUĆIVANJU RADNIKA

Komisija je 8. ožujka 2016. donijela prijedlog Direktive o izmjeni Direktive o upućivanju radnika iz 1996. za koji je pravna osnova unutarnje tržište, konkretno članak 53. stavak 1. i članak 62. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Upućivanje je po definiciji prekogranične naravi. Svako upućivanje ima učinke u najmanje dvije države članice. Pravila o upućivanju nužno stvaraju prava i obveze između osoba u različitim državama članicama – to jest između poslodavca u državi članici podrijetla i radnika koji privremeno boravi u drugoj državi članici. Uz to, u posebnim okolnostima primatelj usluge u potonjoj državi članici može se smatrati solidarno odgovornim.

Upućivanje radnika stoga ima ključnu ulogu na unutarnjem tržištu, posebno u pogledu prekograničnog pružanja usluga. Komisija se obvezala na jačanje unutarnjeg tržišta, što između ostalog znači da se mora omogućiti sloboda pružanja usluga općenito, a posebno sloboda pružanja usluga poduzeća koja upućuju radnike. To je moguće jedino ako su u zakonodavnom okviru unutar kojeg se radnika upućuje propisana jasna, poštena i provediva pravila.

Prijedlogom Komisije uvode se tri glavne promjene u odnosu na Direktivu iz 1996.:

– prvo, u prijedlogu se iznosi da se svi obvezujući propisi o primicima od rada u državi članici domaćinu odnose i na radnike koji su upućeni u tu državu članicu. Pravila utvrđena zakonom ili općenito primjenjivim kolektivnim ugovorima postaju obavezna za upućene radnike u svim gospodarskim sektorima. Ako države članice u skladu sa svojim nacionalnim pravilima i praksama od poduzeća zahtijevaju da se podugovor sklapa samo s poduzećima koja radnicima odobravaju iste uvjete u pogledu primitaka od rada kakvi se primjenjuju na ugovaratelja, prijedlogom se omogućuje državama članicama da takva pravila primjenjuju jednako na poduzeća koja upućuju radnike na njihovo državno područje.

– drugo, u prijedlogu se navodi da uvjeti koji se primjenjuju na inozemna poduzeća koja upućuju radnike moraju biti jednaki uvjetima koji se, u skladu s člankom 5. Direktive 2008/104/EZ, primjenjuju na domaća poduzeća koja upućuju radnike.

– treće, prijedlogom se predviđa da, ako je predviđeno ili stvarno trajanje upućivanja dulje od 24 mjeseca, smatra se da je država članica domaćin država u kojoj se posao uobičajeno obavlja. Na temelju propisa iz Uredbe Rim I.<sup>11</sup> proizlazi da se zakon o radu države članice domaćina primjenjuje na ugovor o radu tih upućenih radnika ako nijedna stranka nije odabrala drugi zakon.

Prijedlog se ne bavi pitanjima koja su obuhvaćena Direktivom iz 2014. o provedbi, čija je svrha jačanje instrumenata za suzbijanje i sankcioniranje zaobilaženja propisa i prijevara povezanih s upućivanjem radnika. Umjesto toga, ona je usredotočena na pitanja koja se odnose na regulatorni okvir Unije uspostavljen izvornom Direktivom iz 1996. Stoga se prijedlog za ciljanu reviziju Direktive iz 1996. i Direktiva o provedbi dopunjuju i međusobno ojačavaju.

---

<sup>11</sup> Uredba (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I.), (SL L 177, 4.7.2008, str. 6.).

## 4. ANALIZA SUPSIDIJARNOSTI

### 4.1. Načelo supsidijarnosti i Protokol br. 2

U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije<sup>12</sup> sudski nadzor poštovanja načela supsidijarnosti uključuje provjeru je li Unijin zakonodavac na temelju detaljnih dokaza mogao smatrati da se cilj koji se nastoji ostvariti dotičnom aktivnošću mogao bolje postići na razini Unije. Sud stoga priznaje određenu diskreciju institucijama Unije pri ocjenjivanju usklađenosti s načelom supsidijarnosti. Ista se pravna provjera zahtijeva i za nadzor zakonodavnih prijedloga Komisije u skladu s Protokolom br. 2.

U smislu članka 6. Protokola br. 2, nacionalni parlamenti trebaju u svojim obrazloženim mišljenjima navesti zašto smatraju da nacrt zakonodavnog akta nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Ova je revizija stoga ograničena na utvrđivanje je li se cilj predloženih izmjena Direktive mogao bolje postići na razini Unije.

S obzirom na to da će svi argumenti parlamenata država članica biti važni u kontekstu zakonodavnog postupka, Komisija namjerava odgovoriti detaljno i pojedinačno putem pisama predmetnim parlamentima u okviru političkog dijaloga.

### 4.2. Pitanja supsidijarnosti na koja su ukazali nacionalni parlamenti

Primjedbe u pogledu supsidijarnosti koje su nacionalni parlamenti iznijeli u obrazloženim mišljenjima su sljedeće:

- postojeći su propisi dovoljni i odgovarajući (točka 4.2.1.)
- razina Unije nije odgovarajuća razina djelovanja (točka 4.2.2.)
- u prijedlogu se ne priznaje izriekom nadležnosti država članica u pogledu primitaka od rada i uvjeta zapošljavanja (točka 4.2.3.)
- obrazloženje iz prijedloga u odnosu na načelo supsidijarnosti nije dovoljno detaljno (točka 4.2.4.).

#### 4.2.1. Postojeći su propisi dovoljni i odgovarajući

Nekoliko nacionalnih parlamenata tvrdi da su propisi koji su trenutačno na snazi primjereni barem u slučajevima kad postojeća Direktiva daje državama članicama mogućnost nadopunjavanja općih pravila (proširenje kolektivnih ugovora izvan građevinskog sektora, radnici koji rade preko poduzeća za privremeno zapošljavanje). Estonski parlament zastupa slično stajalište u pogledu uvjeta rada upućenih radnika.

Cilj je prijedloga osigurati što ujednačenije uvjete za domaće i prekogranične pružatelje usluga i osigurati da su u svim sektorima gospodarstva radnici koji rade na istom mjestu zaštićeni istim obvezujućim propisima, bez obzira na to jesu li lokalni ili upućeni radnici. Činjenicom da države članice imaju mogućnost, ali ne i obvezu, primijeniti te propise i u drugim sektorima, ne samo u građevinskom, taj se cilj ne ostvaruje u potpunosti. Naime, države članice mogu u takvim okolnostima odlučiti da to ne učine te tako ne osigurati jednaka pravila igre za sve i odgovarajuću zaštitu upućenih radnika u tim drugim sektorima. Obaveza da sve države članice primjenjuju pravila u svim sektorima gospodarstva ne može se odrediti na nacionalnoj razini nego mora biti određena na razini Unije. Stoga Komisija smatra da se ovaj cilj prijedloga može bolje postići djelovanjem na razini Unije.

---

<sup>12</sup> Predmet C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, t. 218.

Isto vrijedi i za obvezu država članica da primjenjuju iste uvjete za radnike koji rade preko inozemnih poduzeća za privremeno zapošljavanje i radnike koji rade preko domaćih poduzeća za privremeno zapošljavanje.

Bugarsko Narodno sobranje, češki Senat, estonski Parlament, mađarska Narodna skupština, Seimas Republike Litve, latvijska Saeima, rumunjski Zastupnički dom i Nacionalno vijeće Slovačke Republike smatraju da bi do usklađivanja plaća u državama članicama trebalo doći slijedom gospodarskog razvoja, a ne posredstvom zakonodavnih mjera Unije. U tom pogledu, treba napomenuti da prijedlog nema cilj usklađivanja plaća u državama članicama. Prijedlogom se samo osigurava da se obvezujući propisi o primicima od rada u državi članici domaćinu odnose i na radnike koji su upućeni u tu državu članicu. Štoviše, činjenica da gospodarski razvoj s vremenom može dovesti do bolje usklađenosti plaća ne isključuje potrebu osiguravanja – u međuvremenu također – jednakih pravila igre za poduzeća i odgovarajuće zaštite upućenih radnika.

#### **4.2.2. Odgovarajuća razina djelovanja**

U svim obrazloženim mišljenjima, uz iznimku onog Danskog parlamenta, tvrdi se da se ciljevi djelovanja mogu bolje ostvariti na razini država članica ili da Komisija nije dostatno dokazala da je trebalo djelovati na razini Unije.

Neki nacionalni parlamenti koji su podnijeli obrazložena mišljenja tvrde da je to posebno slučaj s nekima od predloženih propisa: proširenje primjene opće obvezujućih kolektivnih ugovora izvan građevinskog sektora (Bugarsko Narodno sobranje, češki Zastupnički dom i Senat) i pravila o lancima podugovaratelja i o radnicima u poduzećima za privremeno zapošljavanje (poljski Sejm i Senat). Mađarska Narodna skupština smatra da uvođenjem pojma „primitak od rada” umjesto sadašnjeg pojma „minimalna plaća” prijedlog ne unosi nikakvu dodanu vrijednost, zbog navodno nedovoljno jasnog pojma primitka od rada.

Kako je navedeno u odjeljku 3., ciljevi prijedloga su podupirati pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, a posebno podupirati slobodu pružanja usluga, uz istovremeno osiguravanje ujednačenijih uvjeta za domaće i prekogranične pružatelje usluga, odgovarajuće zaštite upućenih radnika te jasnoće i predvidljivosti u pravnom okviru koji se primjenjuje na upućene radnike. Komisija smatra da ti su ciljevi međuovisni i da se mogu bolje postići na razini Unije. Kad bi države članice u pogledu ciljanih promjena predloženih nacrtom zakonodavnog akta djelovale jednostrano, na nacionalnoj razini, to bi moglo dovesti do rascjepkanosti unutarnjeg tržišta u pogledu slobode pružanja usluga.

Već donošenjem Direktive iz 1996. i ponovno 2014., donošenjem Direktive o provedbi, zakonodavac Unije odlučio je da se omogućavanje slobode pružanja usluga, uz istovremeno osiguravanje ujednačenijih uvjeta za domaće i prekogranične pružatelje usluga i odgovarajuće zaštite upućenih radnika, bolje postiže na razini Unije. Tim se direktivama utvrdio regulatorni okvir za upućivanje radnika na razini Unije, uzimajući u obzir postojeći prekogranični karakter upućivanja radnika i uzimajući u obzir da bi, kad bi države članice djelovale jednostrano, na nacionalnoj razini, to moglo dovesti do rascjepkanosti unutarnjeg tržišta u pogledu slobode pružanja usluga.

Svojim prijedlogom Komisija olakšava ostvarivanje prava sadržanih u članku 57. UFEU-a, prema kojem svaka osoba koja pruža neku uslugu može, u svrhu pružanja te usluge, privremeno obavljati svoju djelatnost u državi članici u kojoj se usluga pruža, i to prema istim uvjetima koje ta država propisuje za svoje državljane.

Pojedinačnim djelovanjem država članica ne bi se mogao postići još jedan važan cilj ovih mjera: uvođenje pravne usklađenosti na unutarnjem tržištu i jasnoća pravnog okvira koji se primjenjuje na upućene radnike, naime zaštita koju bi oni uživali ne bi bila podjednaka i ovisila bi o pristupu države članice domaćina. Zapravo činjenica da pravni okvir na razini Unije nije dovoljno usklađen pridonosi tome da radnici, poduzeća korisnici i agencije za privremeno zapošljavanje nisu dovoljno obaviješteni o svojim pravima.

Zbog gore navedenih razloga Komisija smatra da se ciljevi njezinog prijedloga na najbolji način mogu ostvariti na razini Unije.

#### **4.2.3. Nedostatak izričitog priznavanja nadležnosti država članica**

Danski parlament izrazio je zabrinutost u pogledu supsidijarnosti zbog činjenice da se u prijedlogu, suprotno Direktivi 96/71/EZ, ne navodi izriječkom nadležnost država članica u pogledu utvrđivanja plaća i uvjeta zapošljavanja.

Međutim, prijedlogom Komisije poštuje se u cijelosti i nedvosmisleno nadležnost država članica da reguliraju primitke i ostale uvjete zapošljavanja, u skladu sa svojim nacionalnim pravom i praksom, i to je u prijedlogu izriječkom navedeno. U uvodnoj izjavi br. 12 to se potvrđuje: „*Utvrđivanje pravila o primicima od rada u nadležnosti je država članica u skladu s njihovim zakonima i praksom.*” Osim toga, u tekstu prijedloga koji se odnosi na izmjenu članka 3. stavka 1. u prvom stavku navodi se da su uvjeti zapošljavanja koji se primjenjuju na upućene radnike oni koji su utvrđeni zakonom ili univerzalno primjenjivim kolektivnim ugovorima u državi članici u kojoj se izvršava posao. Predloženom se izmjenom primici od rada definiraju kao „*svi elementi primitaka od rada koji su propisani kao obvezni prema nacionalnom zakonu, propisu ili administrativnoj odredbi, kolektivnim ugovorima ili rezultatima arbitraže koji su proglašeni univerzalno primjenjivima i/ili, u odsutnosti sustava prema kojem se kolektivni ugovori ili rezultati arbitraže proglašavaju univerzalno primjenjivima, drugim kolektivnim ugovorima ili rezultatima arbitraže u okviru drugog podstavka stavka 8., u državi članici na čije je državno područje radnik upućen.*”

Prijedlogom se stoga ne reguliraju primici od rada, niti se primici od rada ili njihovi elementi utvrđuju na razini Unije. Samo se predviđa da se obvezujuća pravila o primicima države članice trebaju primjenjivati bez diskriminacije na domaće i prekogranične pružatelje usluga i na domaće i upućene radnike.

Danski parlament tvrdi i da se prijedlogom dovodi u pitanje nadležnost država članica da određuju uvjete koji se primjenjuju na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Danski parlament ne osporava mogućnost djelovanja Unije u ovom pitanju ni činjenicu da je mogućnost iz Direktive iz 1996. u prijedlogu postala obvezom. Međutim, prema mišljenju Danskog parlamenta, pristup koji se sastoji od izravnog upućivanja na članak 5. Direktive 2008/104/EZ može potkopati nacionalnu nadležnost.

Kako bi se poduzećima za privremeno zapošljavanje olakšalo prekogranično pružanje usluga, uz istodobno osiguravanje ravnopravnih uvjeta i odgovarajuće zaštite radnika koji rade preko tih poduzeća, primjereno je osigurati da prekogranični radnici koji rade preko poduzeća za privremeno zapošljavanje imaju ista prava kakva su Direktivom 2008/104/EZ predviđena za domaće radnike koji rade preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Tim se načelom ne dovodi u pitanje nadležnost svake države članice da definira ta prava.

#### 4.2.4. Nedostatak opravdanosti

Nekoliko nacionalnih parlamenata tvrdi da se Komisija nije pridržavala zahtjeva iz članka 5. Protokola br. 2 Ugovora<sup>13</sup> kojim se predviđa da nacrti zakonodavnih akata moraju biti opravdani s obzirom na načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, i smatraju da opravdanje iz obrazloženja koje je izneseno u prijedlogu nije dovoljno detaljno.

Tu su primjedbu iznijeli bugarsko Narodno sobranje, češki Zastupnički dom, češki Senat, Hrvatski sabor, mađarska Narodna skupština, latvijska Saeima, poljski Sejm, rumunjski Zastupnički dom i Nacionalno vijeće Slovačke Republike.

U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije<sup>14</sup>, obveza iz članka 296. drugog podstavka UFEU-a kojom se zahtijeva da se u pravnim aktima navode razlozi na kojima se akti temelje znači da predmetne mjere moraju sadržavati izjavu o razlozima koji su naveli instituciju da ih donese, kako bi Sud mogao provoditi nadzor, a države članice i građani budu upoznati s uvjetima u kojima su institucije Unije primijenile Ugovor. U istoj je presudi Sud prihvatio implicitno i prilično ograničeno obrazloženje kao dostatno za opravdavanje usklađenosti s načelom supsidijarnosti. U drugoj, nedavnoj presudi, Sud je pojasnio da se poštovanje obveze navođenja razloga u pogledu načela supsidijarnosti mora prosuđivati ne samo s obzirom na formulaciju u spornom aktu, nego i s obzirom na njegov kontekst i okolnosti u pojedinačnom slučaju<sup>15</sup>. Sud ispituje, posebno, uključuju li prijedlog Komisije i procjena učinka dostatne informacije kojima se jasno i nedvosmisleno pokazuju prednosti djelovanja na razini Unije u odnosu na djelovanje na razini država članica<sup>16</sup>.

U ovom slučaju, u pogledu supsidijarnosti u obrazloženju stoji: „Postojeća Direktiva može se izmijeniti samo donošenjem nove Direktive.” Ta izjava jest kratka, ali je dopunjena uvodnim izjavama nacrtu Direktive i njoj priloženim Izvješćem o procjeni učinka.

U uvodnim izjavama nacrtu Direktive razjašnjava se zašto je za poboljšavanje regulatornog okvira Unije o upućivanju radnika u nekim aspektima potrebno djelovanje na razini Unije.

Kako je već navedeno, u uvodnoj izjavi br. 12 pojašnjeno je da je i dalje „utvrđivanje pravila o primicima od rada u nadležnosti država članica u skladu s njihovim zakonima i praksom.”

---

<sup>13</sup> Člankom 5. Protokola 2. određuje se sljedeće: „Nacrti zakonodavnih akata opravdani su s obzirom na načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Svaki nacrt zakonodavnog akta mora sadržavati detaljnu izjavu kojom se omogućuje procjena sukladnosti s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ta bi izjava trebala sadržavati ocjenu financijskog utjecaja prijedloga i, u slučaju direktive, njezinih učinaka za pravila koja države članice moraju uvesti, uključujući po potrebi i regionalno zakonodavstvo.”

<sup>14</sup> Predmet C-233/94, *Njemačka/Parlament i Vijeće*, EU:C:1997:231, t. 25.

<sup>15</sup> Predmet C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, t. 225. Također vidjeti presudu u *Estonija/Parlament i Vijeće*, C 508/13, EU:C:2015:403, t. 61.

<sup>16</sup> Predmet C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, t. 226.



Nadalje, u Izvješću o procjeni učinka koje prati prijedlog iznesena je detaljnija procjena u pogledu poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti prijedloga<sup>17</sup>.

Komisija smatra da su navedene informacije dovoljne kako bi se zakonodavcu Unije i nacionalnim parlamentima omogućilo utvrđivanje je li predmetni nacrt zakonodavnog akta u skladu s načelom supsidijarnosti.

## 5. ZAKLJUČAK

S obzirom na navedeno, Komisija zaključuje da je njezin prijedlog od 8. ožujka 2016. ciljane izmjene Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim člankom 5. stavkom 3. UEU-a i da taj prijedlog nije potrebno povući ni izmijeniti. Komisija stoga ostaje pri tom prijedlogu.

Komisija će nastaviti politički dijalog sa svim nacionalnim parlamentima o pitanjima koja se ne odnose na poštovanje načela supsidijarnosti i spremna je razgovarati o tim pitanjima s Europskim parlamentom i Vijećem u cilju prihvaćanja predložene direktive.

---

<sup>17</sup> U točki 2.6. tog Izvješća navodi se: „Regulatorni okvir za upućivanje radnika između država članica moguće je uspostaviti samo na razini EU-a. Ciljevi su olakšati prekogranično pružanje usluga koje se obavljaju upućivanjem radnika poboljšavanjem jasnoće i transparentnosti važećih pravila tržišta rada u državi članici domaćinu/državama članicama domaćinima upućenih radnika; jamčiti jednake uvjete natjecanja u pružanju usluga između poduzeća koja upućuju radnike i domaćih poduzeća u državi članici domaćinu, uz istovremeno osiguravanje da upućeni radnici uživaju primjerenu razinu zaštite tijekom rada u državi članici domaćinu. Djelovanje EU-a u obliku Direktive opravdano je kako bi se povećala sloboda pružanja usluga izvan državnih granica na temelju članka 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Direktivom se trenutno osigurava ujednačen regulativni okvir na razini Unije kojim se utvrđuju ključne odredbe za zaštitu u državi članici domaćinu koje se, bez obzira na njihov sadržaj, trebaju primijeniti na upućene radnike. Stoga, u potpunosti poštujući načelo supsidijarnosti, države članice i socijalni partneri na odgovarajućoj razini ostaju i dalje odgovorni za donošenje svojeg radnog zakonodavstva, organiziranje sustavâ za određivanje plaća odnosno određivanje visine primitaka i pripadajućih elemenata, u skladu s nacionalnim pravom i praksama. Predviđenom inicijativom taj se pristup ne mijenja. Stoga se njome poštuje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti i ne ulazi u područje nadležnosti nacionalnih tijela i socijalnih partnera”.