

# Direktiva (EU) 2019/1152 o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji - univerzalna zaštita za sve postojeće i buduće oblike zapošljavanja

---

Kotulovski, Karla

Source / Izvornik: **Zagrebačka pravna revija, 2021, 10, 58 - 90**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:152761>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom](#).

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**

**PRAVRI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

# DIREKTIVA (EU) 2019/1152 O TRANSPARENTNIM I PREDVIDIVIM RADNIM UVJETIMA U EUROPSKOJ UNIJI – UNIVERZALNA ZAŠTITA ZA SVE POSTOJEĆE I BUDUĆE OBLIKE ZAPOŠLJAVANJA

*Pregledni znanstveni rad*

UDK 349.2:331.533(4)EU  
339.923:061.1](4)EU

Primljeno: 19. travnja 2021.

Karla Kotulovski\*

---

*Pravo radnika na pravovremenu i potpunu obavijest o osnovnim aspektima radnog odnosa, predviđeno Direktivom o pisanoj izjavi (91/533/EZ), zahtijevalo je prilagodbu novim okolnostima i praksama na tržištu rada. Kontinuirana potreba za fleksibilnim poslovanjem poduzeća i održavanjem konkurentnosti utječe na pojavnost novih i rast uporabe postojećih nestandardnih oblika rada, koji dovode do smanjenja stope nezaposlenosti, ali ne pospješuju suzbijanje radnog siromaštva (engl. in-work poverty), socijalne isključenosti i društvene nejednakosti. Autor ističe važnost predložene revizije Direktive (EU) o pisanoj izjavi i usvajanje Direktive o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji (2019/1152) kao instrumenta radne i socijalne politike, od kojeg se očekuje da bi u svijetu liberalne ekonomije mogao omogućiti nove prilike za zapošljavanje, uz smanjen rizik od novih oblika neizvjesnosti i nesigurnosti.*

Ključne riječi: Direktiva o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji, nestandardni oblici zapošljavanja, prekarnost, Europski stup socijalnih prava, liberalno tržište rada

---

## 1. UVODNA RAZMATRANJA: KONTINUIRANI PRITISAK NEOLIBERALNE POLITIKE TRŽIŠTA RADA I EROZIJA RADNIH STANDARDARDA

Istraživanja tržišta rada Europske unije (dalje u tekstu: EU) upućuju na povećanu participaciju na tom tržištu, rast stope zaposlenosti<sup>1</sup> te pad nezaposlenosti,<sup>2</sup> čime se smanjuju rizici od siromaštva i socijalne isključenosti.<sup>3</sup> Međutim rješenje se često traži u nesigurnim oblicima zapošljavanja, što dovodi do narušavanja radnog i socijalnog standarda. Većina država članica EU-a suočava se s izazovima nejednakih plaća (engl.

---

\* Asistentica na Katedri za radno i socijalno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

\* Ovaj je rad izrađen uz potporu projekta Sveučilišta u Rijeci "Pravni aspekti restrukturiranja trgovačkih društava i tranzicija prema novoj kulturi korporativnog upravljanja" (uniridrustv-18-43) i projekta "MI – jučer, danas, sutra" (UP.04.2.1.06.0018), koji je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda".

<sup>1</sup> European Commission, Joint Employment Report, 2020, str. 9–17.

<sup>2</sup> Prema podacima istraživanja nezaposlenost je u trećem tromjesečju 2019. godine pala na najnižu ikad zabilježenu razinu od 6,3 %. U državama članicama nastavlja se trend smanjenja nezaposlenosti mladih i dugotrajne nezaposlenosti te rasta broja zaposlenih starijih i visokokvalificiranih radnika kao glavnih pokretača rasta zaposlenosti. Eurostat, Anketa o radnoj snazi, 2019. Pristup: 28. lipnja 2020. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment\\_statistics/hr](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_statistics/hr).

<sup>3</sup> Joint Employment Report, 2020, Ibid.

*income inequality*) i visokom razinom radnog siromaštva (engl. *in-work poverty*).<sup>4</sup> Dodatan problem predstavlja nepostojanje jednoobraznog pojma radnik u postojećem pravnom okviru EU-a, čime velik broj nestandardnih radnika ostaje bez zakonom zajamčene radnopravne zaštite.<sup>5</sup> Zbog promjena u načinu, vremenu i mjestu obavljanja rada, posebice zbog digitalizacije rada, poslodavci sve češće nastoje prebaciti rizike, troškove i odgovornosti na radnike zadržavajući pritom ostvareni profit.<sup>6</sup> Takva neravnoteža između ugovornih strana radnog odnosa karakteristična je osobito za nestandardne oblike zapošljavanja<sup>7</sup> i nove oblike rada,<sup>8</sup> u usporedbi s klasičnim radnim odnosom.<sup>9</sup>

Pojedine države članice EU-a prilagodile su funkcioniranje svojih gospodarstava potrebama suvremenog tržišta rada učestalom primjenom nestandardnih oblika zaposlenja te time omogućila nezaposlenim osobama ulazak u svijet rada. U tom postupku države članice EU-a donijele su niz propisa, a nacionalni socijalni partneri sklopili su nove kolektivne ugovore, što je dovelo do neujednačenog regulatornog okvira u cijelom EU-u.<sup>10</sup> Kako bi se s jedne strane uzeli u obzir i ublažili rizici prekarnosti za radnike te s druge strane smanjila izloženost poslodavaca visokom pritisku tržišne konkurencije, utvrđena je potreba uspostave adekvatnog pravnog okvira koji će omogućiti dinamično i dugoročno produktivno tržište rada, uz osiguranje minimalne zaštite svim radnicima, posebno onim zaposlenim u izrazito nepredvidivim i nesigurnim oblicima rada. Tijekom javnog savjetovanja o Europskom stupu socijalnih prava (dalje: ESSP)<sup>11</sup> Komisija je istaknula neusklađenosti socijalnog *acquisa* EU-a s postojećom situacijom na tržištima rada, na što se nadovezao Europski parlament navodeći potrebu proširenja postojećeg minimalnog

---

<sup>4</sup> European Commission, Joint Employment Report, 2019, str. 9–11.

<sup>5</sup> Frank Hendrickx, *Regulating working conditions through EU directives – EU employment law outlook and Challenges*, Briefing, European Parliament, 2019, str. 2. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/638430/IPOL\\_BRI\(2019\)638430\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/638430/IPOL_BRI(2019)638430_EN.pdf).

<sup>6</sup> Europski semestar za usklađivanje ekonomske politike: aspekti zapošljavanja i socijalne politike u Godišnjem pregledu rasta za 2019. Pristup: 14. lipnja 2020. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0202\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0202_HR.html).

<sup>7</sup> Koristi se različita terminologija za te oblike zapošljavanja, kao npr. nestandardni, atipični oblici rada, novi oblici rada te prekarni rad. Zajednička im je karakteristika nesigurnost i nestabilnost. Za klasifikaciju nestandardnih oblika rada vidjeti u: Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects, International Labour Office, Geneva, ILO, 2016.

<sup>8</sup> Novi oblici rada uključuju: rad putem platformi, mobilni rad, dijeljenje zaposlenika, dijeljenje posla, privremeno upravljanje, rad putem vrijednosnog kupona, rad po portfelju, zapošljavanje mnoštva, suradničko zapošljavanje. Detaljnije u: Eurofound (2020), *New forms of employment: 2020 update*, New forms of employment series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

<sup>9</sup> Problematika nestandardnog rada proizlazi iz upitnih uvjeta rada i radnih prava konvencionalno definiranih prema standardnom radnom odnosu, koji radnicima kroz radno zakonodavstvo (vremensko trajanje radnog odnosa), socijalnu zaštitu (socijalno osiguranje, naknada za vrijeme nezaposlenosti) te kolektivno organiziranje u svrhu zaštite i ostvarenja radničkih prava pruža visoki stupanj sigurnosti. Vidi: Iain Campbell, Robin A. Price, *Precarious work and precarious workers: Towards an improved conceptualisation*, *The Economic and Labour Relations Review*, 2016, vol. 27(3), str. 315.

<sup>10</sup> Europska komisija, Izvješće o javnom savjetovanju, uz dokument Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Uspostava europskog stupa socijalnih prava, SWD (2017) 206 final. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0797&rid=3>.

<sup>11</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 19. siječnja 2017. o Europskom stupu socijalnih prava. OJ C 242, 10. 7. 2018., str. 24–40.

standarda na nove oblike zapošljavanja.<sup>12</sup> Inicijativom o potrebi evaluacije Direktive 91/533/EEZ<sup>13</sup> o pisanoj izjavi poslodavca Komisija je upozorila na nedostatke u osobnom i materijalnom području njezine primjene te cjelovitoj informiranosti radnika o uvjetima rada.<sup>14</sup> Prijedlog je rezultirao zakonodavnim rješenjem, odnosno usvajanjem Direktive (EU) 2019/1152 o transparentnim i predvidljivim radnim uvjetima u Europskoj uniji,<sup>15</sup> kojom će Direktiva 91/533/EEZ biti stavljena izvan snage. U nastavku rada objasniti će se važnost transparentnog funkcioniranja tržišta rada te dati prikaz sadržaja Direktive 2019/1152 i njezina utjecaja na položaj radnika u nestandardnim oblicima rada s naglaskom na prošireni materijalni opseg primjene i hibridni koncept radnika (vidi *infra* pogl. 4) kako ga definira Sud EU-a. Autor upućuje na konkretne nedostatke normativnog uređenja nestandardnog rada u Republici Hrvatskoj te predlaže *de lege ferenda* rješenja kako bi se ostvarila mogućnost usklađivanja odredbi hrvatskog radnog zakonodavstva s Direktivom (EU) 2019/1152. U zaključku će se dati kritički osvrt na učinke Direktive iz perspektive potencijalne zaštite svih radnika u EU-u.

## 2. POLITIKA (NE)TRANSPARENTNOG POSLOVANJA PODUZEĆA I IMPLIKACIJE NA KVALITETU RADA

Radnici sve češće obavljaju rad u okviru neformalnih i nedostatno reguliranih poslovnih modela, u kojima prava nisu jasno definirana i ne postoji adekvatna radnopravna zaštita. Implementacija tih modela, osim otvaranjem novih radnih mjesta i inovacijama na tržištu rada, posljednjih je godina rezultirala činjenicom da između 4 i 6 milijuna radnika u EU-u rad obavlja periodično, s vrlo nejasnim i nepredvidivim uvjetima rada, upravo zbog nedostatne i/ili nepravovremene informiranosti radnika o relevantnim aspektima ugovornog odnosa.<sup>16</sup> Podinformiranost radnika tiče se pitanja kao što su organizacija radnog vremena, naknada po kriteriju unaprijed definiranog proizvodnog učinka, plaćeni prekovremeni rad, uključujući i propise o zaštiti od zaraznih bolesti. Krovna udruga njemačkih sindikata *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) upozorava na iskorištavanje upućenih radnika „uhvaćenih“ u netransparentnu mrežu dampinških plaća i nelojalne konkurencije te neredovitu kontrolu uvjeta rada, koja je dodatno otežana zbog posredničkih poduzeća koja angažiraju i upućuju radnike na teritorij država primateljica. To potonje oslobađa odgovornosti s obzirom na to da se na ugovor o upućivanju na rad

---

<sup>12</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 4. srpnja 2017. o radnim uvjetima i nesigurnom zapošljavanju, OJ C 334, 19. 9. 2018., str. 88–98. Vidi i: European Commission, *Green Paper on Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century* COM (2006) 708 final 6.

<sup>13</sup> Direktiva 91/533/EEZ (Direktiva o pisanoj izjavi) od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnike o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor o radu ili radni odnos, OJ L 288, 18. 10. 1991., str. 32–35.

<sup>14</sup> REFIT ocjena „Direktive o pismenoj izjavi“ (Direktiva 91/533 / EEZ), SWD (2017) 205 konačna.

<sup>15</sup> Direktiva (EU) 2019/1152 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji, OJ L 186, 11. 7. 2019., str. 105–121.

<sup>16</sup> Volodymyr Bozhko, Volodymyr Zadorozhnyy, Inna Kulchii, Victoria Smahliuk, *Comparative Legal Analysis of the Council Directive 91/533/EEC on an Employer's Obligation to Inform Employees of the Conditions Applicable to the Contract or Employment Relationship with the Current Labor Law of All Its Member States*, *International Journal of Engineering & Technology*, 7 (4.8), 2018, str. 665

sklopljen između radnika i agencije za privremeno zapošljavanje primjenjuje pravo matične države članice.<sup>17</sup>

Nestandardno zaposlenje karakterizira nestabilnost, a radnik nema jasnu sliku o svojem radnopravnom statusu. Nesigurnost se intenzivira zbog neprimjene propisa kojima se jamči pristup adekvatnoj pravnoj zaštiti u slučaju neopravdanog otkaza i pravima u slučaju nezaposlenosti te zbog nemogućnosti napredovanja uslijed nedostatka vremena za usavršavanje kompetencija i vještina, u usporedbi s radnikom zaposlenim na neodređeno vrijeme.<sup>18</sup> Izostanak ekonomskog i socijalnog egalitarizma radnike dovodi u situaciju u kojoj ne ostvaruju realnu razinu svojih sposobnosti, zbog čega dolazi do *odljeva* punog proizvodnog potencijala radnika, ali i izmakle dobiti na štetu obje strane ugovornog odnosa. Iz navedenog proizlazi da porast nestandardnih radnih aranžmana predstavlja migraciju u nesigurne sfere rada, koje primjerice čine ugovori bez zajamčenog minimalnog broja radnih sati i rad s nepunim radnim vremenom zbog nepostojanja alternativnog zaposlenja.<sup>19</sup> Netransparentnost u načinu angažiranja radnika negativno utječe na fiskalnu politiku država čiji mirovinski i zdravstveni sustavi uvelike ovise o porezima i doprinosima, a poseban je naglasak na neformalnom gospodarstvu, u okviru kojeg se vrijednost neprijavljenog rada na razini EU-a procjenjuje na iznos od 120 milijuna eura godišnje.<sup>20</sup> Transparentno tržište rada, koje pretpostavlja informiranost poslodavaca i radnika o plaćama i drugim uvjetima rada,<sup>21</sup> pomaže javnim vlastima u reduciranju

---

<sup>17</sup> Ured za jednako postupanje s radnicima iz EU-a, Savezna povjerenica za migracije, izbjeglice i integraciju, Rad u Njemačkoj. Dostupno: <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-hr/gra%C4%91ani-eu-a/infoteka/rad-u-njema%C4%8Dkoj/posebni-oblici-rada>. Pristup: 23. 7. 2020.

<sup>18</sup> Mansour Shabannia, Mehdi, Hassan, Kamal Halili, *Job Security and Temporary Employment Contracts, Theories and Global Standards*, Springer, 2019, str. 6–23.

<sup>19</sup> European Parliament, Report on working conditions and precarious employment, 2017. Pristup: 25. srpnja 2020. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0224\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0224_EN.html).

<sup>20</sup> European Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union SWD/2017/0478 final – 2017/0355 (COD). Dostupno: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52017SC0478>.

<sup>21</sup> Transparentno je tržište rada širok pojam. Općenito, transparentnost možemo promatrati u kontekstu informiranosti osobe o stanju na tržištu rada, odnosno ponudi i potražnji za konkretnim zanimanjima. Upravo je istodobna nezaposlenost i nepopunjenost radnih mjesta odraz strukturne nesavršenosti tržišta rada, koja se može ublažiti transparentnošću. Neoklasična teorija zapošljavanja temelji se na modelu savršene konkurentnosti tržišta rada, uz pretpostavku gotovo potpune transparentnosti, odnosno informiranosti poslodavca i radnika o plaćama i drugim uvjetima rada te dostupnosti zaposlenja na tržištu rada. Tržište rada postaje netransparentno u situaciji napuštanja kriterija punog pristupa znanju o uvjetima rada što većeg broja (konkurentnih) poduzeća. Prednost informiranosti jest u tome što potencijalne radnike može usmjeriti, odnosno lokalizirati radno mjesto koje povećava vjerojatnost zaposlenja s obzirom na odgovarajuće stručne kvalifikacije i individualne interese osobe. Jednako tako, zahvaljujući dostupnim informacijama osoba može prepoznati prenosiva znanja i vještine za kojima bi mogla nastati potražnja na tržištu rada te donijeti odluku o smjeru buduće i perspektivne karijere. Razvoj tehnologije mijenja poslovnu politiku na tržištu rada, zbog čega i unutar poznatih zanimanja dolazi do izmjena u načinu organizacije rada i obavljanja radnih zadataka. Međutim u proces adaptacije na izazove tržišta rada nisu uključeni isključivo poslodavci već i radnici, koji se velikim promjenama u obrascima rada i širokoj ponudi dostupnih poslova trebaju prilagoditi donošenjem razumnih i profitabilnih odluka, odnosno prepoznati nesklad između nerealnih težnji i vjerojatnih ishoda. Vidi više: Waclaw Jarmołowicz, Magdalena Knapińska, *Labor Market Theories in Contemporary Economics, Transformations in Business and Economics*, 2011, str. 3–9. Vidi isto: Okrugli stol: Predrag Bejaković, Tržište rada i socijalna politika u RH, 2003.

neformalnog gospodarstva, a u ekonomskom kontekstu potencijalnim investitorima omogućuje jednostavniju identifikaciju radnih uvjeta konkretne kategorije radnika kao relevantan preduvjet budućih poslovnih odluka.<sup>22</sup> Ocjenjuje se da transparentno i nedvosmisleno poslovanje poduzeća podiže kvalitetu rada i sigurnost zaposlenja (engl. *job security*) jer uključuje pravovremenu informiranost radnika o vremenskoj fleksibilnosti,<sup>23</sup> prelasku na stabilniji oblik zaposlenja te mogućnosti stručnog osposobljavanja, uz osiguranje mjera zaštite od štetnih praksi. Na taj bi se način radnicima omogućilo dostojanstveno i produktivno obavljanje rada.<sup>24</sup>

Takvu stanju na tržištu rada nastoji se odgovoriti novom Direktivom EU 2019/1152 o transparentnim i predvidivim uvjetima rada, koja predstavlja svojevrsno ažuriranje Direktive 91/533 EZZ (Direktive o pisanoj izjavi). Iako Direktiva 91/533 predstavlja važnu pravnu stečevinu, ocijenjeno je da više ne pruža dostatna rješenja za izazove poput tehnoloških i demografskih promjena u svijetu rada te ju je potrebno nadograditi.<sup>25</sup>

### 3. NEUČINKOVITOST DIREKTIVE 91/533 EEZ („DIREKTIVA O PISANOJ IZJAVI“)

Direktiva 91/533 donesena je u kontekstu ekspanzije uslužnih djelatnosti i zahtjeva visoke međunarodne kompetitivnosti poslodavaca, koji koriste sve fleksibilnije oblike upravljanja i zapošljavanja.<sup>26</sup> Njezini su socijalno-politički ciljevi jačanje transparentnosti tržišta rada i unaprjeđenje zaštite od potencijalnog kršenja radničkih prava. Inspirirana Poveljom o temeljnim socijalnim pravima radnika Europske unije,<sup>27</sup> Direktiva 91/533 EZZ naglašava činjenicu podinformiranosti radnika te u Preambuli navodi da svaki radnik treba dobiti dokument koji sadrži informacije o svim elementima radnog odnosa. Obveza je poslodavca dati radniku navedene informacije u obliku pisanog ugovora o radu ili pisane potvrde koju izdaje poslodavac prije početka rada radnika, a koji sadrže detaljne informacije o radnom odnosu ili upućuju na važeći kolektivni ugovor, odnosno bilo koji lako dostupni pisani dokument.<sup>28</sup> Direktiva je uredila pravo upućenih radnika na dodatne informacije (čl. 4.); obvezu da promjene bitnih elemenata ugovora o radu ili radnog odnosa budu naznačene u pisanom dokumentu najkasnije u roku od mjesec dana od kada

<sup>22</sup> Stajalište Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji COM (2017) 797, D.E.U. br. 18/007.

<sup>23</sup> Vremenska fleksibilnost poduzeća predstavlja fleksibilnost radnog vremena i ima za cilj prilagoditi radnu snagu ekonomskim zahtjevima dinamičnog tržišta rada. Više: Andrijana Bilić, *Fleksibilno radno vrijeme – modus rekonzilijacije privatnog i poslovnog života radnika te povećanja kompetitivnosti poslodavca*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 54, no. 3, 2017, str. 562.

<sup>24</sup> European Commission, *Towards Transparent and Predictable Working Conditions, Categories of Newly Protected Workers*, 2019.

<sup>25</sup> Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnim i predvidivim radnim uvjetima u Europskoj uniji, (COM (2017) 797 final – 2017/0355 (COD)) (2018/C 283/06). Pristup: 15. srpnja 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AE0300&from=NL>.

<sup>26</sup> Houwerzijl, M., 2017, str. 148.

<sup>27</sup> Povelja o temeljnim socijalnim pravima radnika Europske unije. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:c10107>.

<sup>28</sup> Čl. 2. i 3. Obveza pružanja obavijesti može biti ispunjena postojanjem isprave o imenovanju ili jednog ili više drugih dokumenata. Direktiva 91/533 (EEZ), čl. 3. st. 1.

je promjena stupila na snagu (čl. 5.); oblik i način dokazivanja postojanja ugovora ili radnog odnosa i postupovna pravila (čl. 6.); primjenu povoljnijih pravila nacionalnog prava (čl. 7.); kao i sredstva pravne zaštite radnika u slučaju kršenja prava (čl. 8.).

Evaluacijom Direktive 91/533/EZ identificiran je problem nedosljednosti u njezinoj primjeni i neusklađenosti zbog velikih razlika u tumačenju odredbi Direktive. To je dovelo do fragmentiranosti, snižavanja transparentnosti tržišta rada te ograničenja slobodnog kretanja radne snage na teritoriju EU-a.<sup>29</sup> Kao prepreke učinkovitosti Direktive 91/533 EEZ izdvojeno je više problema. Jedan od najvažnijih jest osobno područje primjene, gdje je posebno naglašena (ne)primjena na atipične oblike rada te su utvrđene velike razlike među državama članicama.<sup>30</sup> Prema mišljenju Europskog parlamenta isključenost nestandardnih oblika rada iz primjene Direktive nije u skladu s pravnom stečevinom EU-a u području socijalnog prava, odnosno predstavlja svojevrsnu diskriminaciju<sup>31</sup> (vidi *infra* pogl. 4.). Nedostatak je i relativno dugi rok u kojem je poslodavac obvezan dostaviti radniku informacije o radnom odnosu, a koji ne podržava cilj veće transparentnosti te potencira neprijavljeni rad i zloupotrebu prava radnika (vidi *infra* pogl. 5.1.). Utvrđena je i neučinkovitost odredbi o pravnom sustavu naknade štete i sankcijama za slučaj kršenja obveza poslodavca (vidi *infra* pogl. 8.). U nastavku rada daje se usporedni prikaz rješenja dviju Direktiva.

#### 4. DIREKTIVA EU 2019/1152 - PRAVNI OKVIR PRIMJEREN SUVREMENOM TRŽIŠTU RADA

Direktiva EU 2019/1152 o transparentnim i predvidivim uvjetima rada prepoznaje razvoj inovativnih rješenja na tržištu rada, kao što je ugovor na nula sati, i proširuje važeća minimalna pravila na atipične oblike rada. Drugim riječima, odredbe te Direktive propisuju da, bez obzira na trajanje ugovora i broj radnih sati, radnik mora biti unaprijed upoznat s pravima i obvezama iz radnog odnosa kako bi se osigurala pravovremena i jasna informiranost o uvjetima rada (čl. 3. Direktive). Na taj se način nastoji očuvati načelo jednakog postupanja, uz ostvarivanje standardnog pristupa za radnike *outsidere* koji rade pod istim uvjetima kao i stalni zaposlenici poslodavca.<sup>32</sup> Sukladno navedenom možemo

<sup>29</sup> European Commission, Study to support impact assessment on the review of the Written Statement Directive, 2017, str. 13.

<sup>30</sup> Odredbe Direktive o pisanoj izjavi primjenjuju se na svakog radnika koji ima sklopljen ugovor o radu, odnosno koji se nalazi u radnom odnosu kako ga definira zakon države članice EU-a. Zbog tog se razloga opseg primjene Direktive može znatno razlikovati ovisno o tome na koji način države članice definiraju pojam „radnika“, „radnog odnosa“ te „ugovora o radu“ (čl. 1. st. 1.). Nadalje, pravna nesigurnost proizlazi i iz čl. 1. st. 2. Direktive, koji predviđa mogućnost isključenja iz primjene novih i atipičnih oblika zaposlenja.

<sup>31</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 4. srpnja 2017. o radnim uvjetima i nesigurnom zapošljavanju, OJ C 334, 19. 9. 2018., str. 88–98.

<sup>32</sup> Kategorija samozaposlenih osoba ne podliježe pozitivnim propisima radnog prava. Međutim posebnu pozornost, prema mišljenju Europskog parlamenta, zaslužuje rast broja (ekonomski) ovisnih samozaposlenih osoba koje, iako nisu u odnosu subordinacije naspram poslodavca, financijski ovise o drugoj ugovornoj strani. Dovodi se u pitanje kvaliteta uvjeta rada, zaštita zdravlja i sigurnost na radu te zaštita zaposlenja (engl. *job security*) samozaposlenih osoba. Zbog toga je prilikom izrade nacrtu Direktive 2019/1152 Europski parlament uputio prijedlog o nadogradnji pojma *radnik* koristeći kriterij ovisnosti kao

zaključiti da Direktiva predstavlja instrument kojim se omogućava informiranost svih radnika o pravima koja jamče radnopravne i socijalnopravne odredbe.

#### 4.1. Proširenje osobnog područja primjene Direktive EU 2019/1152

Pravna stečevina EU-a ne sadrži jedinstvenu definiciju pojma *radnik*. Iz tog razloga radno pravo EU-a i praksa Suda EU-a<sup>33</sup> tradicionalno problematiziraju spomenuti koncept. Treba razlikovati područja radnopravne zaštite, kao što je sloboda kretanja radnika, kolektivno otkazivanje, jednake plaće muškaraca i žena te rad preko agencija za privremeno zapošljavanje, u okviru kojih postoji definicija pojma radnik na razini EU-a.<sup>34</sup> U drugim područjima definiranje ugovora o radu, odnosno radnog odnosa, prepušta se državama članicama EU-a, čime se ne dovodi u pitanje sposobnost direktiva i učinkovitost prava koje *rationae personae* priznaju.<sup>35</sup>

Direktivom EU 2019/1152 prošireno je (u odnosu na Direktivu 91/533) osobno područje primjene, pri čemu je kao osnova uzet koncept *radnika* izveden iz prakse Suda EU-a. Naime prilikom implementacije Direktive morat će se uzeti u obzir kriteriji za određivanje statusa radnika na način na koji ih tumači Sud EU-a (toč. 8.). Kriteriji za određivanje statusa radnika na način na koji ih, sukladno odredbama Direktive EU 2019/1152, tumači Sud EU-a obuhvaćaju i ekonomsku aktivnost marginalne naravi koju radnici obavljaju u okviru radnog odnosa. Iz tog razloga nacionalna zakonodavstva neće moći izuzeti iz primjene Direktive radnike u kratkim ili privremenim radnim odnosima te će se osigurati ujednačena primjena temeljnih pojmova radnog prava koji su prethodnom Direktivom ostavljeni u nadležnosti država članica (toč. 8.).

---

alternative subordinaciji, što je imalo za cilj integraciju kategorije ovisnih samozaposlenih osoba u osobno područje primjene predmetne Direktive. Međutim finalna verzija nije obuhvatila prijedlog, zbog čega se sve buduće inicijative u tom smjeru mogu eventualno referirati na inicijalnu ideju ili redefiniranje prava osoba angažiranih za obavljanje rada ukoliko realno nije riječ o vlastitom poslovanju (za svoj račun). Valja istaknuti da su Direktivom obuhvaćene lažno samozaposlene osobe, kojima se postojanje radnog odnosa utvrđuje na temelju činjenica koje se odnose na stvarno obavljanje rada, a ne toga kako stranke opisuju svoj radni odnos. Na taj se način osobama koje su prijavljene kao samozaposlene i koje ispunjavaju uvjete za radni odnos osigurava radnopravna zaštita i sprječava zaobilazanje pravnih, socijalnih i fiskalnih obveza (toč. 8. Preambule Direktive).

<sup>33</sup> Uloga Suda EU-a pokazala se važnom u definiranju pojma radnika kako bi im se pružila učinkovita zaštita. Radnici naime ne bi bili adekvatno zaštićeni prepusti li se nacionalnim pravima država članica svojevrijedno mijenjati značenje pojma radnik. Sud prepušta nacionalnim zakonodavstvima utvrđivanje činjeničnog stanja i donošenje konačne odluke o statusu radnika u skladu s europskim pravom i kriterijima postavljenim od strane Suda. Neovisno o tome je li zakonodavcu države članice Direktivom omogućeno definiranje pojma radnik ili nije, nacionalni ga je zakonodavac obvezan definirati, odnosno tumačiti u mjeri potrebnjoj za ostvarenje ciljeva Direktive. Vidi: Davies, A. C. L., *Employment law*, Pearson Education Limited, Harlow, 2015, str. 63.

<sup>34</sup> Catherine Barnard, *EC Employment Law*, Oxford EC Law Library, 2000, str. 133.

<sup>35</sup> Primjena pojma *radnik* čini se problematična u okviru potencijalno najvažnije dvije direktive, Direktive o nepunom radnom vremenu i Direktive o radu na određeno vrijeme. Vidi: Florczak, I., *Precarious work and labour regulation in the EU: current reality and perspectives*, str. 19. U vezi s: Kontourist, N., *The Concept of „Worker“ in European Labour Law: Fragmentation, Autonomy and Scope*, 2018, str. 197.



Osobno područje važenja Direktive bilo je u postupcima pregovora najčešće osporavano.<sup>36</sup> Konačna verzija Direktive *hibridnog* je karaktera jer su njome obuhvaćeni ne samo svi radnici na teritoriju EU-a koji imaju sklopljen ugovor o radu ili su u radnom odnosu u skladu sa *zakonom, kolektivnim ugovorima ili praksom* primjenjivima u svakoj državi članici već je pri tome, kako je spomenuto, uzeta u obzir i praksa Suda EU-a (čl. 1. st. 2.). Takav dvosmislen, kompleksan i ekstenzivno postavljen koncept vjerojatno će otežati državama članicama i sudstvu pravilnu implementaciju odredbi Direktive, odnosno njezinu učinkovitu provedbu u sudskim postupcima. Postavlja se nezaobilazno pitanje čija će definicija pojma radnika (ujedno i ugovora o radu te radnog odnosa kao temeljnih pojmova radnog prava) imati prednost u primjeni te što ukoliko se definicije nacionalnog prava i prava EU-a budu razlikovale. Definiranje pojma radnik na razini EU-a važno je zbog koordinacije socijalnih i ekonomskih prava radnika, što nas opet dovodi do sljedećeg pitanja: što ako ne postoji mogućnost pomirbe suprotstavljenih definicija?<sup>37</sup> Prema stajalištu u literaturi hibridni koncept radnika podrazumijeva veću odgovornost pravosuđa, koje će, osim sveobuhvatnog poznavanja sudske prakse, *hard law* definiciju pojma radnik morati učiniti fleksibilnijom i otvorenijom za slobodnije tumačenje.<sup>38</sup> Kad je riječ o Hrvatskoj, zakonodavac je odredbe Zakona o radu (dalje: ZR) iz 1995. godine<sup>39</sup> o definiciji radnika i uvjetima rada uskladio s Direktivom 91/533 EEZ. Važeći ZR<sup>40</sup> usko definira radnika kao fizičku osobu koja u radnom odnosu obavlja određene poslove za poslodavca (čl. 4. st. 1.), što odredbu čini podložnom različitom tumačenju direktiva i drugih akata kojima se želi ostvariti učinkovitija zaštita radnika.<sup>41</sup>

#### **4.2. Radnici u nestandardnim oblicima zapošljavanja sukladno Direktivi EU 2019/1152**

Pozicioniranje prakse Suda EU-a kao osnove za proširenje osobnog područja primjene odredbi o transparentnim uvjetima rada (čl. 1. st. 2) predstavlja nadogradnju u odnosu na Direktivu 91/533 EZ o pisanoj izjavi, što bi u konkretnim predmetima trebalo dovesti do rješavanja dvojbi u vezi s pojedinim kategorijama nestandardnih radnika poput samozaposlenih,<sup>42</sup> vježbenika<sup>43</sup> i radnika po pozivu.<sup>44</sup> Prema praksi Suda EU-a oni potpadaju pod koncept radnika, dok je s druge strane poimanje atipičnog radnika u

---

<sup>36</sup> Bartłomiej Bednarowicz, Delivering on the European Pillar of Social Rights: The New Directive on Transparent and Predictable Working Conditions in the European Union, *Industrial Law Journal*, vol. 48, no. 4, Industrial Law Society, 2019, str. 607.

<sup>37</sup> Brojne države članice opirale su se ekstenzivnom tumačenju pojma radnik zbog straha od masovne mobilnosti radne snage isključivo zbog konzumacije socijalnih beneficija drugih država članica. Šire: Katarina Peročević, Pojam "radnika" u pravu Europske unije. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 67, br. 2, 2017, str. 323–325.

<sup>38</sup> Bednarowicz, B., 2019, str. 613–614.

<sup>39</sup> Zakon o radu, NN 38/95, 54/95, 65/95, 102/98, 17/01, 82/01, 114/03, 123/03, 142/03, 30/04, 68/05.

<sup>40</sup> Zakon o radu, NN 93/14, 127/17, 98/19.

<sup>41</sup> Peročević, K., 2017, str. 324.

<sup>42</sup> Case C-256/01, Debra Allonby v Accrington & Rossendale College and Others, ECLI:EU:C:2004:18, para 71.

<sup>43</sup> Case 66/85, Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:1986:284, 19–21.

<sup>44</sup> Case C-143/16, Abercrombie & Fitch Italia Srl v Antonino Bordonaro, ECLI:EU:C:2017:566.

okvirima tzv. direktiva o atipičnom radu (rad na određeno vrijeme, rad s nepunim radnim vremenom, rad putem agencija za privremeno zapošljavanje) prepušteno državama članicama.<sup>45</sup> Usprkos ekstenzivnom tumačenju pojma radnik, kojim Sud EU-a nastoji izbjeći razlike u tumačenju, njime nisu obuhvaćeni, pa i ne uživaju pravnu zaštitu, oni radnici koji, pružajući rad u atipičnom aranžmanu, ne zadovoljavaju kriterije postavljene definicijom ugovora o radu ili radnog odnosa u nacionalnom zakonodavstvu.<sup>46</sup> Ne dovodeći u pitanje prekarnost kao inherentnu atipičnim oblicima zapošljavanja<sup>47</sup> i ograničenu ulogu Suda EU-a u postupku stvaranja harmonizirane supranacionalne definicije radnika, valja zaključiti da je Direktivom 2019/1152 učinjen pozitivan iskorak u odnosu na ranije uređenje. To je rezultat prvenstveno prihvaćanja indikatora radnog statusa utvrđenih u praksi Suda EU-a (toč. 8. Preambule),<sup>48</sup> čime će biti zaštićene posebno ranjive skupine *digitalnih nomada*<sup>49</sup> i platformaša kao povremenih pružatelja usluga rada izloženih značajnom riziku od ciklično prekarnih uvjeta rada.<sup>50</sup> Zbog ispunjavanja kriterija za stjecanje statusa radnika postavljenih sudskom praksom Suda EU-a<sup>51</sup> novom su Direktivom obuhvaćeni radnici u kućanstvu,<sup>52</sup> radnici s ugovorima o radu na zahtjev, radnici s ugovorima o radu s prekidima, radnici na osnovi vrijednosnih kupona, radnici

---

<sup>45</sup> Sud EU-a u kontekstu slobode kretanja radne snage (čl. 45. UFEU-a) postavio je autonomnu definiciju „atipičnog“ radnika, dok je u području *social acquisa* (čl. 151. (2.) UFEU-a) obavezan voditi računa o različitim načinima na koje države članice konceptualiziraju radne odnose. Predmet Wippel – pitanje ugovora na nula radnih sati. Case C-313/02, Nicole Wippel v Peek & Cloppenburg GmbH & Co. KG, 2004, para. 40.

<sup>46</sup> European Parliament, Temporary contracts, precarious employment, employees fundamental rights and EU employment law, 2017, str. 68. Dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596823/IPOL\\_STU\(2017\)596823\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596823/IPOL_STU(2017)596823_EN.pdf)

<sup>47</sup> Pojedine dimenzije prekarnosti pojavljuju se u određenoj mjeri kod svih oblika rada. Vidi više: Kotulovski, Karla, Laleta, Sandra, Atypical Forms Of Employment – A Hint Of Precariousness? Struggling With The Segmentation And Precarisation Of The Labour Market, EU 2020 – Lessons From The Past And Solutions For The Future, vol. 4, EU and comparative law issues and challenges series Faculty of Law Osijek, 2020, str. 708.

<sup>48</sup> Novi minimalni standardi u proširenom opsegu osobnog područja primjene Direktive 2019/1152 omogućuju ujednačeno djelovanje i tumačenje propisa od strane nadležnih tijela, što konačno dovodi i do smanjenja zahtjeva protiv država članica pred Sudom EU-a. Vidi: Peročević, K., 2017, str. 324.

<sup>49</sup> Prema službenoj definiciji digitalni je nomad državljanin treće zemlje koji je zaposlen ili obavlja poslove putem informacijsko-komunikacijske tehnologije za tvrtku ili vlastitu tvrtku koja nije registrirana u Republici Hrvatskoj i ne obavlja poslove ili pruža usluge poslodavcima na području Republike Hrvatske. Valja istaknuti da je novim Zakonom o strancima uređeno pitanje vize za digitalne nomade te je sukladno čl. 57. istog Zakona reguliran privremeni boravak, koji se digitalnim nomadima može odobriti u trajanju do godine dana sukladno članku 69. ovoga Zakona. Zakon o strancima, NN 133/20, na snazi od 1. 1. 2021. godine.

<sup>50</sup> Novi minimalni standardi u proširenom opsegu osobnog područja primjene Direktive 2019/1152 omogućuju ujednačeno djelovanje i tumačenje propisa od strane nadležnih tijela, što konačno dovodi i do smanjenja zahtjeva protiv država članica pred Sudom EU-a. Vidi: Peročević, K., 2017, str. 324.

<sup>51</sup> Primjerice vidi u radu: Senčur Peček, Darja, Laleta, Sandra, Ugovor o radu i ugovor o djelu: područje primjene radnoga zakonodavstva, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018, str. 427–428.

<sup>52</sup> Pod uvjetom da ispunjavaju kriterije postavljene praksom Suda EU-a kako se razvijala od predmeta *Lawrie-Blum* i kako je ponovljena u predmetu *Ruhrlandklinik* radnici koji obavljaju rad u okviru kućanstva mogu biti obuhvaćeni Direktivom 2019/1152 EU (toč. 8. Preambule). Međutim ona utvrđuje minimalna prava koja ima svaki radnik u Uniji pod uvjetom da je njegov ugovor o radu, odnosno radni odnos, uređen nacionalnim zakonodavstvom, što kod rada u kućanstvu najčešće nije slučaj budući da se on dogovara usmeno između radnika i poslodavca (čl. 1. st. 2.). U situacijama navedene neformalne prakse rad u kućanstvu ostaje neprijavljen te se iscrpljuje u okviru radnih uvjeta upitne kvalitete.

koji rade putem platformi te vježbenici i pripravnici (toč. 8). Dok je u većini država članica EU-a i Norveškoj identificirano više od jednog novog oblika zaposlenja, Hrvatska uz Bugarsku, Luksemburg i Poljsku čini usku grupu država članica čije zakonodavstvo prepoznaje samo jedan novi oblik zapošljavanja s Eurofoundove liste suvremenih oblika rada, a to je rad putem vrijednosnog kupona.<sup>53</sup> Od tradicionalnih atipičnih oblika zapošljavanja ZR regulira rad na određeno vrijeme, rad u nepunom radnom vremenu, sezonski rad i rad putem agencija za privremeno zapošljavanje.<sup>54</sup> Valja istaknuti da hrvatsko radno zakonodavstvo ne isključuje pojedine kategorije radnika iz primjene Direktive 91/533, koja to predviđa kao opciju za države članice (čl. 1.).

Posebna kategorija isključena iz područja primjene sporne Direktive 91/533/EEZ bili su radnici čije ukupno trajanje radnog odnosa i tjedno radno vrijeme nije prelazilo jedan mjesec, odnosno osam sati (čl. 1. toč. b). Intervencijom Direktive 2019/1152 države članice mogu odlučiti da se odredbe Direktive o obvezama poslodavca ne primjenjuju na radnike koji imaju unaprijed definirano stvarno radno vrijeme od prosječno tri sata tjedno ili manje u referentnom razdoblju<sup>55</sup> od četiri uzastopna tjedna, čime se značajno smanjuje nedosljednost u primjeni Direktive i uključuje sve veći broj radnika (čl. 1. st. 3.).<sup>56</sup> Međutim u čl. 1. st. 4. Direktiva propisuje da se predviđeno odstupanje neće odnositi na posebno osjetljive radne aranžmane, primjerice ugovore na nula sati (engl. *zero-hours contracts*). Naime riječ je o radu koji se zbog neizvjesnosti, nestabilnosti i niskih naknada smatra prekarnim oblikom zapošljavanja.<sup>57</sup> Stoga bi se odredbe Direktive trebale primjenjivati na ugovore s vrlo nepredvidivim uvjetima rada bez obzira na broj radnih sati koje radnici zaista odrade. Procjenom u okviru programa REFIT utvrđeno je da će tim izmjenama barem 2 do 3 milijuna radnika angažiranih u nekom nestandardnom obliku rada ući u područje primjene nove Direktive, dok će 8 do 16 milijuna radnika započeti rad s jasnim sadržajem radnog odnosa.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Eurofound (2020) *New Forms of Employment*. Vidi još: Grgurev, I., Vukorepa, I., *Flexible and New Forms of Employment in Croatia and Their Pension Entitlement Aspects*. U: Gerald G. Sander, Vesna Tomljenović and Nada Bodiroga – Vukobrat (eds.). *Transnational, European and National Labour Relations: Flexicurity and New Economy*. Cham: Springer International Publishing, 2018, str. 252.

<sup>54</sup> Novi oblici rada u nekim državama, poput Velike Britanije i državama članicama EU-a poput Italije i Mađarske, pravno su uređeni. U Hrvatskoj se novi oblici rada zbog izostanka regulative često podvode pod drugu radnopravnu osnovu ili ulaze u „sivu zonu.“ Za prikaz sistematizirane tablice novih oblika rada i zapošljavanja te pravne osnove njihove provedbe u Hrvatskoj vidi: Grgurev, I., Vukorepa, I. 2018, str. 241–263. Vidi još: Hrvoje Butković, Višnja Samardžija, *Digitalna transformacija tržišta rada u Republici Hrvatskoj*, IRMO, Zagreb, 2019, str. 47–48.

<sup>55</sup> Direktiva 2019/1152 definira „referentne sate i dane“ kao vremenska razdoblja tijekom određenih dana za vrijeme kojih se rad može obavljati na zahtjev poslodavca. Čl. 2. toč. b.

<sup>56</sup> Izračun tih sati uključuje prekovremene ili dodatne sate rada, uz one koji su zajamčeni ili predviđeni ugovorom o radu ili radnim odnosom. Od trenutka kada radnik prijeđe taj prag odredbe ove Direktive primjenjuju se na takva radnika bez obzira na broj sati koje je odradio nakon toga ili na broj sati koji su navedeni u ugovoru o radu (Preambula Direktive 2019/1152, toč. 11.).

<sup>57</sup> Bednarowicz, B., 2019, str. 614.

<sup>58</sup> Commission Staff Working Document, REFIT Evaluation of the Written Statement Directive (Directive 91/533/EEC) C(2017) 2611 final, str. 2.

## 5. PAKET INFORMACIJA O RADNOM ODNOSU PREDVIĐEN ODREDBAMA DIREKTIVE EU 2019/1152

### 5.1. Sadašnje uređenje

U Studiji o učincima sporne Direktive o pisanoj izjavi istaknuto je da zbog sve većeg broja radnika, uključujući i one koji obavljaju rad u novim, nestandardnim oblicima zaposlenja, nedostaje cjelovita informiranost o propisima koji reguliraju njihov rad.<sup>59</sup> Pitanje jasnog i potpunog informiranja radnika o svim aspektima radnog odnosa, sukladno Direktivi 91/533/EEZ, uređuje se nacionalnim zakonodavstvom, što formira neusklađen odgovor na problematiku zajedničku svim državama članicama. Analizirajući odredbe ranije važeće Direktive 91/533, Houwerzijl ističe svijest o njezinim nedostacima pritom naglašavajući generalno stajalište europskog zakonodavca o potrebi minimalne harmonizacije sadržaja informativnog paketa koji bi radnicima trebao dati detaljan uvid u radni odnos čija su ugovorna strana.<sup>60</sup> Sukladno odredbi Direktive EU 2019/1152 radnici kojima poslodavac nije pravovremeno dostavio potrebnu dokumentaciju imaju na raspolaganju zaštitni mehanizam podnošenja pritužbe nadležnom tijelu te uživaju korist od povoljnih presumpcija na način definiran nacionalnim zakonodavstvom pod uvjetom da je poslodavac o podnošenju pritužbe pravovremeno obaviješten (čl. 15. i 16.). Prema specifičnim pravilima koje Direktiva predviđa za rad u kućanstvu države članice trebale bi izuzeti poslodavce – fizičke osobe od obveze razmatranja zahtjeva radnika za prijelaz na sigurniji oblik zaposlenja, osiguravanju stručnog osposobljavanja te pružanja pravne zaštite na temelju povoljne presumpcije koju uživa radnik u slučaju dostave nepotpune obavijesti poslodavca o svim aspektima radnog odnosa (toč. 14. preambule Direktive).

Kako je navedeno u procjeni učinka Direktive o pisanoj izjavi (91/533 EEZ), dvomjesečni rok u kojem je poslodavac obvezan dostaviti radniku *paket informacija* (engl. *information package*) o radnom odnosu predug je, zbog čega se povećava vjerojatnost korištenja neprijavljenog rada i zloupotrebe radničkih prava.<sup>61</sup> U kojoj mjeri regulacija krajnjeg roka na nacionalnoj razini varira, pokazuje usporedan prikaz njemačkog i litavskog nacionalnog zakonodavstva. Naime u postupku implementacije Direktive 91/533 EEZ njemački Bundestag usvojio je 1995. godine Zakon o prilagodbi odredaba radnog prava odredbama prava EU-a<sup>62</sup> s ciljem harmonizacije radnopravnih odredbi s europskim zakonodavstvom.<sup>63</sup> Zajedno s još 22 države članice EU-a zaključeno je da dvomjesečno

<sup>59</sup> Commission Staff Working Document, Analytical Document, Second phase consultation of Social Partners under Article 145 TFEU on a possible revision of the Written Statement Directive 91/533 EEC in the framework of European Pillar of Social Rights, 2017, str. 13.

<sup>60</sup> Mijke Houwerzijl, *91/533/EEC: Information on Contract Condition*, EU Labour Law, A Commentary, Schlachter, M (ed), Wolters Kluwer, Law and Business, Kluwer Law International, Netherlands, 2017, str. 149.

<sup>61</sup> REFIT Evaluation of the Written Statement Directive, 2017, str. 4.

<sup>62</sup> Gesetz zur Anpassung arbeitsrechtlicher Bestimmungen an das EG-Recht vom 20/07/1995, Bundesgesetzblatt Teil I vom 27/07/1995 Seite 947.

<sup>63</sup> Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz // BGBl. No. 459/1993 // AUT-1993-L-42827 // <https://www.jusline.at/gesetz/avrag>.

razdoblje narušava radnička prava i otežava transparentnost u poslovanju te da bi relevantne informacije radniku trebale biti dostavljene u skraćenom roku od mjesec dana od početka radnog odnosa. Njih osam, među kojima i Hrvatska, utvrdile su obvezu dostave informacije prije početka radnog odnosa ili do kraja prvog radnog dana.<sup>64</sup> S druge strane Litva se donošenjem Zakonika o radu 2016. godine odlučila za puno sigurniju i transparentniju verziju te je u čl. 44. st. 1. propisala obvezu informiranja radnika o svim relevantnim aspektima radnog odnosa prije prvog radnog dana, što odgovara odredbi da se ugovor o radu smatra sklopljenim kada su se stranke međusobno sporazumjele o uvjetima rada (čl. 42. st. 1.). To ujedno predstavlja primjer diskrecijskog prava države na uvođenje povoljnijih odredbi u odnosu na minimalne zahtjeve, kao što je utvrđeno Direktivom 2019/1152 (toč. 47. Preambule).<sup>65</sup> Nedavni zakonodavni potez Poljske o obvezi dostave relevantnih informacija radniku prije početka radnog odnosa, a ne do kraja prvog radnog dana, kako je bilo ranije propisano, može se ocijeniti kao još jedan pozitivan primjer na tragu cilja Direktive 2019/1152 da se radnicima pruži pravovremen uvid u sve uvjete radnog odnosa. Naime poljske vlasti objašnjavaju takve izmjene potrebom sprječavanja česte zloupotrebe položaja radnika od strane poslodavaca, koji su, suočeni s inspekcijom rada, lažno tvrdili kako se radi o prvom radnom danu te da će do njegova kraja radniku biti uredno dostavljeni podaci o radnom odnosu.<sup>66</sup> Odredba hrvatskog ZR-a koja obvezuje poslodavca da prilikom zasnivanja radnog odnosa upozna radnika s propisima vezanim uz organizaciju rada, zaštitu zdravlja i sigurnosti na radu u trenutku sklapanja ugovora o radu u pisanom obliku, odnosno izdavanjem pisane potvrde s propisanim sadržajem, ostvaruje svoju zaštitnu ulogu dosljednu odredbama Direktive 2019/1152 (čl. 8. st. 2).

## 5.2. Osnovne i dodatne informacije o radnom odnosu sukladno Direktivi EU 2019/1152

Sukladno čl. 5. st. 1. Direktive EU 1152/2019 informacije o bitnim aspektima radnog odnosa *poslodavac je dužan dostaviti* radnicima individualno u razdoblju koje započinje prvog radnog dana, a završava najkasnije sedmog kalendarskog dana od početka rada, u fizičkom ili elektronskom obliku, dok bi ostale informacije radnici trebali dobiti u roku od jednog mjeseca računajući od prvog radnog dana. Nadalje, Direktivom su uvedeni novi elementi u *paket* informacija koji je u prethodnoj verziji bio nedostatan za potrebe suvremenog tržišta rada. Informacijski paket koji obuhvaća „*najmanje sljedeće podatke*“ upućuje na interpretaciju da podaci o bitnim aspektima radnog odnosa (engl. *essential aspects*) nisu ograničeni samo na podatke navedene u čl. 4. st. 2. Direktive. Navedeno

<sup>64</sup> Bugarska, HR, LV, LT, LU, PL, RO, SI. REFIT Evaluation of the Written Statement Directive, 2017, str. 26.

<sup>65</sup> Riječ je o državi članici EU-a koja je poslužila kao dobar primjer komparativne analize velikih zakonodavnih odstupanja i praktične neujednačenosti u primjeni predmetnog instituta. Uvidom u druge dostupne pravne sustave EU-a može se zaključiti da se, prema odredbama Direktive o pisanoj izjavi, relevantne informacije češće pružaju nakon zasnivanja radnog odnosa. Vidi: Bozhko, V. (et al.), Comparative Legal Analysis of the Council Directive 91/533/EEC, 2018.

<sup>66</sup> Polish Labour Code, čl. 29. st. 2., u: REFIT Evaluation of the Written Statement Directive, 2017, str. 26.

shvaćanje zauzeo je Sud EU-a u predmetu *Lange*<sup>67</sup> pozivajući se na ranije važeću Direktivu o pisanoj izjavi i ekstenzivno tumačenje odredbe o trajanju dnevnog ili tjednog radnog vremena radnika (čl. 2 (2) (i) Direktive 91/533 EEZ)). Sud smatra da obveza poslodavca dostaviti radniku listu ključnih elemenata (engl. *core information*) radnog odnosa nije konačna. Iz tog će se razloga i prekovremeni rad, naknada za prekovremeni rad i uređenje promjene smjene smatrati relevantnim stavkama informacijskog paketa. Radnik o tome treba biti pravovremeno obaviješten ako se izričito zahtijeva rad u okviru takve organizacije radnog vremena.<sup>68</sup> Dodatne informacije (engl. *corollary information*) koje poslodavac treba radniku dostaviti u roku od mjesec dana od zasnivanja radnog odnosa odnose se na pravo radnika na osposobljavanje, plaćeni godišnji odmor, propisane otkazne rokove i postupak koji radnik i poslodavac moraju poštivati prilikom otkazivanja ugovora, pitanje nadležne institucije socijalnog osiguranja i socijalne sigurnosti koju pruža poslodavac, podatke o poduzeću korisniku u slučaju rada putem agencije za privremeno zapošljavanje te odredbe kolektivnih ugovora kojima se uređuju uvjeti rada (čl. 4. st. 2. toč. (n)).

Implementacija Direktive zahtijevat će od hrvatskog zakonodavca preciznije definiranje rokova za informiranje, što se ovim radom *de lege ferenda* predlaže, kako bi se izbjegle nedosljednosti i različita tumačenja u postupcima primjene odredbi predmetne Direktive. U odnosu na sadržaj informacijskog okvira ugovora o radu odredbe ZR-a (čl. 15. st. 1.) u velikom dijelu odgovaraju obvezama propisanim Direktivom. Intervencija hrvatskog zakonodavca bit će potrebna u dijelu koji se odnosi na onerozni dio ugovora o radu, čije će se sastavnice (početni iznos plaće, uključujući, ako je to primjenjivo, naknadu u novcu ili u naravi,<sup>69</sup> naknade za prekovremeni rad, bonuse i ostale naknade koje radnik izravno ili neizravno ima pravo primiti za svoj rad) radi preglednosti trebati navoditi odvojeno (čl. 4. st. 2. (k) Direktive 2019/1152). Također, nadopuna sadržaja ugovora o radu bit će potrebna i u odnosu na obrazovanje<sup>70</sup> odredbom o obvezi poslodavca da obavijesti radnika o obvezom obrazovanju sukladno čl. 13. Direktive (vidi *infra* pogl. 7.5.). Kako je navedeno, Direktiva osigurava osnovnu razinu univerzalne zaštite u svim postojećim i budućim ugovornim oblicima rada, što sugerira *de lege ferenda* zakonodavnu inicijativu i uspostavu proširenog radnopravnog okvira prilagođenog potrebama tržišta rada. S time u vezi bit će potrebno nadopuniti osnovnu dokumentaciju ugovora o radu koju je poslodavac obavezan dostaviti radniku u predviđenom roku, s posebnim naglaskom na koncizno razrađene informacije o nepredvidivim obrascima rada (vidi *infra* pogl. 7.1.). Da

<sup>67</sup> Wolfgang Lange vs. Georg Schunemann GmbH, C-350/99, ECLI:EU:C:2001:84, para. 28.

<sup>68</sup> Međutim sud u takvim situacijama dopušta poslodavcu obavijest iz stavka 2. točaka (f), (g), (h) i (i) Direktive EU 2019/1152 dati u obliku upućivanja na zakone i druge propise ili kolektivne ugovore kojima se uređuju ta pitanja.

<sup>69</sup> Ugovorom o radu može biti ugovorena plaća u naravi koja omogućuje radniku korištenje stvari, usluga i prava. Plaća u naravi predstavlja redoviti iznos mjesečne plaće, odnosno dohotka od nesamostalnog rada, i podliježe oporezivanju kao i plaća isplaćena u novcu. Hrvatski ZR izričito ne predviđa plaću u naravi, već je ona definirana Zakonom o porezima na dohodak NN 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 138/20.

<sup>70</sup> Informacije uključuju prethodnu obavijest o broju dana na godišnjoj razini na koje radnik ima pravo kako bi unaprijedio svoja znanja i vještine te informacije o općoj politici poslodavca u vezi s osposobljavanjem (toč. 17. Preambule Direktive).

bi se postigao cilj Direktive 2019/1152, obavijest o uvjetima rada mora imati dokaznu snagu čiji će elementi o radnom odnosu poslužiti kao činjenični dokaz radniku koji prava koja su mu uskraćena želi ostvariti kod poslodavca. Drugim riječima, za pružene informacije vrijedi *presumpcija ispravnosti* pravne osnove u nacionalnom zakonodavstvu i ispravama, odnosno dokumentima koje potpisuje poslodavac i na koje se radnik može pozvati ukoliko su dostavljene informacije nepotpune i/ili netočne.<sup>71</sup>

### 5.3. Dodatne informacije za upućene radnike sukladno Direktivi EU 2019/1152

Dodatna dokumentacija također obuhvaća odredbe o uvjetima rada radnika zaposlenih preko agencija za privremeno zapošljavanje (čl. 4. st. 2. (f) Direktive 2019/1152). Dodatne informacije poslodavac je obvezan dati radnicima koji trebaju obaviti rad u državi članici ili trećoj državi koja nije država članica u kojoj obično obavlja rad, a upućenim radnicima (engl. *posted workers*) pokrivenim Direktivom 96/71/EZ uz to i neke druge informacije (čl. 7. st. 1. i 2.). Osim obveznih podataka o ugovornom odnosu koje je poslodavac sukladno čl. 5. st. 1. Direktive obvezan dostaviti radniku u obliku jednog ili više dokumenata *prije upućivanja* u državu primateljicu potrebno je navesti dodatne informacije o državi u kojoj će se rad obavljati, predviđenom trajanju rada, valuti u kojoj će se naknada za rad isplaćivati te uvjetima repatrijacije ukoliko je ona predviđena (čl. 7. st. 1.).<sup>72</sup> Upućivanje na mjerodavne zakonske odredbe koje propisuju prava i obveze ustupljenih radnika može predstavljati problem ukoliko su te odredbe na jeziku koji upućeni radnik ne razumije. Iz tog razloga Direktiva 2019/1152 propisuje da potrebne informacije trebaju biti razumljive, sveobuhvatne, transparentne, besplatne i lako dostupne na jedinstvenim službenim nacionalnim mrežnim stranicama koje je razvila država članica domaćin (čl. 7. st. 1. toč. c).<sup>73</sup>

## 6. ZAŠTITNE ODREDBE I CJELOVITA NADOGRAĐNJA OSOBNOG I MATERIJALNOG PODRUČJA PRIMJENE DIREKTIVE 2019/1152

### 6.1. Zaštita radnika od naknadnih izmjena odredbi ugovornog odnosa

Direktiva štiti radnika od jednostranih promjena ugovorenih uvjeta rada na način da je poslodavac svaku naknadnu izmjenu sadržaja radnog odnosa (izmjenom ugovorenih poslova, plaće ili drugih prava i uvjeta rada) oko koje su se ugovorne stranke

<sup>71</sup> Houwerzijl, M., 91/533/EEC: Information on Contract Conditions, 2017, op. cit., str. 153.

<sup>72</sup> Odredbe koje se odnose na ustupljene radnike osnažuju opći cilj Direktive 2019/1152, koja promiče transparentnost radnih uvjeta ne dovodeći u pitanje revidiranu Direktivu o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga. Čl. 7. Direktive (EU) 2018/957 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga.

<sup>73</sup> Vijeće EU-a u okviru općeg pristupa prijedlogu izmjene Direktive o upućivanju radnika naglasilo je potrebu da se poboljša administrativna suradnja i razvije koordinirana razmjena informacija u kontekstu sve izraženije europske dimenzije i prijevara povezanih s upućivanjem radnika istovremeno ističući važnost jasnih i transparentnih informacija za pružatelje usluga i radnike. Vidi: Vijeće EU-a, Opći pristup u vezi s Prijedlogom Direktive o izmjeni Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika, 13612/17, 2017.

sporazumjele prije početka rada obvezan u pisanom obliku dostaviti radniku, kao i radniku upućenom u drugu državu članicu ili treću zemlju, što je ranije moguće, a najkasnije na dan kada ta promjena počne proizvoditi učinke (čl. 1. st. 5 i čl. 6. st. 1. Direktive EU 2019/1152).<sup>74</sup> Sukladno čl. 10. ZR-a radni se odnos zasniva sklapanjem ugovora o radu, o čijim je bitnim sastojcima nužan sporazum radnika i poslodavca. U suprotnome pravni posao nije zaključen suglasnim očitovanjem volja ugovornih strana te ne proizvodi pravne učinke. Slijedom toga hrvatsko radno zakonodavstvo ne dopušta jednostranu izmjenu sadržaja ugovora o radu, već za slučaj primjerice poslovno uvjetovanog otkaza poslodavcu stoji, pod zakonom propisanim uvjetima, na raspolaganju institut otkaza s ponudom izmijenjenog ugovora o radu (čl. 123. ZR-a). Valja naglasiti da radnik ima mogućnost prihvatiti ponudu za sklapanje ugovora o radu pod izmijenjenim uvjetima, pri čemu, sukladno ZR-u, nije isključena primjena otkaznog zakonodavstva, odnosno radnik zadržava pravo osporavati dopuštenost takva otkaza ugovora o radu pred nadležnim sudom. U slučaju da radnik odbije predmetnu ponudu, dolazi do aktivacije pravnih posljedica otkaza. Izvanredne situacije, poput ekonomske krize, uzrokuju poremećaje poslovnih aktivnosti i prisiljavaju poslodavce na poduzimanje mjere koje će spriječiti dodatne troškove te osigurati financijsku i konkurentnu održivost na tržištu rada. Hrvatski ZR navodi gospodarske, tehnološke i organizacijske razloge koji mogu zahtijevati otkazivanje radniku poslovno uvjetovanim otkazom.<sup>75</sup> Naš se zakonodavac udaljio od koncepta otkaza kao *ultima ratio* rješavanja problema u vezi s radom radnika kod određenog poslodavca jer u zakonu više ne postoji odredba koja kod poslovnog i osobno uvjetovanog otkaza traži od poslodavca da ponudi radniku drugo radno mjesto prije otkaza ugovora o radu.<sup>76</sup> Možemo se složiti da je samo po sebi razumljivo da će poslodavac pokušati zadržati radnika kao izraz suradničkog i socijalno osjetljivog pitanja.<sup>77</sup> Iz toga bi razloga poslovna politika svakako trebala biti usmjerena prema očuvanju radnih mjesta, pa je u tom smislu poslodavcu na raspolaganju promjena rasporeda radnog vremena radnika, preraspodjela radnog vremena, ugovaranje

---

<sup>74</sup> Kao što se može primijetiti, dužnost osiguravanja transparentnih i predvidljivih uvjeta rada u velikoj je mjeri na poslodavcu. Međutim države članice mogu se poslužiti *outsourcingom* s ciljem preusmjerenja svih ili pojedinih obveza na fizičku, odnosno pravnu osobu, što omogućuje poduzećima za upravljanje ljudskim potencijalima izvršavanje svih dužnosti propisanih Direktivom u ime poslodavca. Vidi: Bednarowicz, B., 2019, str. 615.

<sup>75</sup> Čl. 115. st. 1 ZR-a.

<sup>76</sup> U određenim slučajevima ta obveza za poslodavca postoji ukoliko je riječ o radniku kod kojeg postoji smanjenje radne sposobnosti uz preostalu radnu sposobnost, smanjenje radne sposobnosti uz djelomični gubitak radne sposobnosti ili neposredna opasnost od nastanka smanjenja radne sposobnosti. Uzimajući u obzir nalaz i mišljenje ovlaštenog tijela, poslodavac je dužan ponuditi radniku sklapanje ugovora o radu za obavljanje poslova za koje je radno sposoban te prilagoditi uvjete rada sposobnostima radnika. Ukoliko poslodavac nakon poduzetih mjera ne može osigurati radniku odgovarajući posao, ZR predviđa mogućnost otkazivanja ugovor o radu radniku uz suglasnost radničkog vijeća. Uskraćenu suglasnost radničkog vijeća može nadomjestiti sudska ili arbitražna odluka (čl. 41. ZR-a).

<sup>77</sup> Potočnjak, Željko, Najznačajnije novine koje donosi novi Zakon o radu, Hrvatska pravna revija, br. 14, 9, Zagreb, 2014, str. 22–23.



skraćenog radnog vremena (prelazak s punog na nepuno radno vrijeme), uvođenje smjenskog rada te mogućnost određivanja odmora i dopusta.<sup>78</sup>

## 6.2. Transparentna politika rada u kontekstu pandemije uzrokovane koronavirusom SARS-CoV-2

Pandemija uzrokovana koronavirusom znatno je otežala provođenje transparentne i uključive politike rada, što pokazuju i primjeri iz drugim zemalja, kao što su nedavne pritužbe malteških radnika koji rad obavljaju od kuće zbog odluke vlade o karanteni. Naime malteški Sindikat radnika izvijestio je da su radnici u samoizolaciji „preko noći“ upućeni na neplaćeni dopust, uz dodatne „sankcije“, koje uključuju novčani odbitak od plaćenog godišnjeg odmora, bez prava na naknadu zbog privremene nesposobnosti za rad.<sup>79</sup> Za usporedbu, odredba bjeloruskog Zakona o radu<sup>80</sup> propisuje rok od mjesec dana u kojem je poslodavac obavezan upozoriti radnika na predstojeće promjene radnih uvjeta. Međutim predsjedničkim Dekretom o potpori ekonomijama Bjelorusija je značajno proširila opseg prava poslodavaca da u situacijama smanjenja financijske likvidnosti mogu mijenjati ugovorene uvjete rada, uz iznimku prava na smanjenje plaće, o čemu radnik treba biti obaviješten jedan dan unaprijed.<sup>81</sup> Rusko radno zakonodavstvo predviđa rok od dva mjeseca kao realno i prihvatljivo vremensko razdoblje koje se u trenutačnoj situaciji, kolokvijalno nazvanoj „novo normalno“, i zbog političkog interesa legalno zaobilazi.<sup>82</sup> U kontekstu hrvatskog zakonodavstva ističu su odredbe Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju,<sup>83</sup> koje propisuje naknadu zbog privremene nesposobnosti za rad, odnosno spriječenosti osobama (osiguranicima) kojima je medicinski indicirana mjera obvezne samoizolacije kod kuće ili karantena u zdravstvenoj ustanovi odgovarajućim aktom od strane nadležnog tijela.<sup>84</sup> Unatoč novonastalim okolnostima poslodavac je dužan primjenjivati institute plaćenog i neplaćenog dopusta kojima se uređuju radni odnosi na način kako to propisuje ZR i odredbe kolektivnog ugovora, pravilnika o radu i ugovora o radu. Na taj način poslodavac ne može radniku zbog izvanrednih okolnosti u poslovanju naložiti korištenje neplaćenog dopusta umjesto dolaska na rad, već takav zahtjev može podnijeti isključivo radnik (čl. 87. ZR-a). S obzirom

<sup>78</sup> Vidas, Ivan, Pravni aspekt ograničenja prava radnika u slučaju pandemije s posebnim naglaskom na prava i obveze poslodavaca i radnika. IUS-INFO, 86/2020. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/41010> (20. srpnja 2020.).

<sup>79</sup> EU Agency for Fundamental Rights, Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications, 2020, str. 5. Pristup: 11. srpnja 2020. [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/malta-report-covid-19-april-2020\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/malta-report-covid-19-april-2020_en.pdf).

<sup>80</sup> Čl. 32. st. 3. Labour code of the Republic of Belarus of 26 July 1999 (Text No. 432).

<sup>81</sup> Decree of the President of the Republic of Belarus, On support of the economy, 2020, No. 143 u: Kirill Tomashevski, *COVID-19 and Labour Law: Belarus, Italian Labour Law*, e-Journal, special issue 1, vol. 13, Global Review, 2020, str. 3–4.

<sup>82</sup> Tomashevski, K., *COVID-19 and Labour Law: Belarus, Italian Labour Law*, 2020, str. 4.

<sup>83</sup> Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, NN 80/13, 137/13, 98/19.

<sup>84</sup> Čl. 39. toč. 3. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (NN br. 80/13, 137/13 i 89/19) u vezi: Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Prava osiguranika na privremenu nesposobnost za rad zbog pojave koronavirusa (2019nCov). Pristup: 11. srpnja 2020. <https://www.hzzo.hr/en/prava-osiguranika-na-privremenu-nesposobnost-za-rad-zbog-pojave-koronavirusa-2019ncov/>.

na to da virusna infekcija COVID-19 predstavlja izravni rizik za sigurnost i zdravlje osoba, valja spomenuti i odredbe Zakona o zaštiti na radu,<sup>85</sup> temeljem kojih su obje ugovorne strane radnog odnosa obvezne međusobno se informirati o potencijalnoj ugrozi zdravlja i života. U tom smislu poslodavac je dužan obavijestiti radnika o promjenama koje bi mogle utjecati na njegovu sigurnost i zdravlje (čl. 32. st. 1.), uz dužnost radnika obavještavati poslodavca o okolnostima mogućnosti širenja virusa SARS-CoV-2, što odgovara odredbi čl. 68. st. 2. toč. 5. Zakona.

Instrumenti za očuvanje radnih mjesta (vidi *supra* 6.1.) dobivaju posebnu važnost u uvjetima pandemije uzrokovane koronavirusom SARS-CoV-2. Oni mogu poslužiti poslodavcu u postupcima reorganizacije i prilagodbe rada, uz obvezu primjene odredbi ZR-a o pravovremenom savjetovanju i obavješćivanju pojedinog radnika o promjenama koje se tiču važnih segmenata radnog odnosa. Poslodavac mora obavijestiti pojedinog radnika o promjeni njegova rasporeda radnog vremena najmanje tjedan dana unaprijed, osim u slučaju prijeko potrebe za radom (čl. 66. st. 15.). Raspored godišnjeg odmora i obavješćivanja radnika o tome u roku od 15 dana od početka njegova korištenja poslodavci u izvanrednoj situaciji neće moći provesti, što se pravno opravdava time da je taj rok instruktivne, a ne prekluzivne naravi, pa se kao takav može produžavati, a u konkretnim uvjetima i skratiti (čl. 85. st. 4.). Kao što je spomenuto, izvanredne okolnosti mogu poremetiti, odnosno opteretiti poslovanje poslodavca, koji u tom slučaju može (opravdano) radniku otkazati ugovor o radu. Međutim za slučaj potrebe za radom konkretnog radnika hrvatsko zakonodavstvo predviđa i dodatni instrument očuvanja radnog mjesta. Riječ je o institutu otkaza s ponudom izmijenjenog ugovora o radu (vidi *supra* pogl. 6.1.). Nezavidna situacija radniku ostavlja na izbor prihvaćanje rada pod značajno izmijenjenim uvjetima ili rizik poslovno uvjetovanog otkaza ugovora o radu zbog protivljenja promjeni, o čemu radnik treba odlučiti u vrlo kratkom roku. O prihvatu ugovora o radu pod izmijenjenim uvjetima i pod prijetnjom otkaza<sup>86</sup> radnik se mora izjasniti u roku koji određuje poslodavac, a koji ne smije biti kraći od osam dana (čl. 123. st. 3.).

## 7. PODRUČJE PRIMJENE DIREKTIVE EU 2019/1152 RATIONE MATERIAE

Direktiva u trećem poglavlju predviđa nove minimalne zahtjeve povezane s podacima o radnom odnosu, koji uređuju: minimalnu predvidivost rada (čl. 10.); najdulje trajanje probnog rada (čl. 8.); usporedno zapošljavanje (čl. 9.); dodatne mjere za ugovore o radu na zahtjev (čl. 11.); prijelaz na drugačiji oblik zaposlenja (čl. 12.)<sup>87</sup> i profesionalno osposobljavanje (čl. 13.).

---

<sup>85</sup> Zakona o zaštiti na radu (Narodne novine, br. 71/14, 118/14, 154/14, 94/18, 96/18).

<sup>86</sup> Važno je napomenuti da ugovor o radu proizvodi dopuštene pravne učinke ukoliko su obje strane ugovornog odnosa suglasne o bitnim sastojcima ugovora. Drugim riječima, poslodavcu nije dopušteno jednostrano i naknadno mijenjati ugovorne odredbe bez očitovanje volje radnika.

<sup>87</sup> U predmetu *Racca* Sud EU-a postavio je pitanje ima li se obveza poslodavca obavijestiti radnika o prijelazu na sigurniji oblik rada, odnosno mogućnosti konverzije ugovora na određeno vrijeme u stalni ugovor,

## 7.1. Minimalna predvidivost rada

Radi brze adaptacije na promjene poslodavci koriste fleksibilne oblike rada. Za razliku od tradicionalnih oblika rada fleksibilnija rješenja često podrazumijevaju nepredvidivost u rasponu od promjenjivih prava i socijalne zaštite do nepotpunih i nedostupnih informacija o uvjetima rada i organizaciji radnog vremena. Manipulacija i nejasna definicija instituta radnog vremena čest je indikator vremenske prekarnosti rada (engl. *temporal precariousness*), o čemu je europski zakonodavac vodio računa propisujući Direktivom 2019/1152 minimalnu predvidivost rada (engl. *minimum predictability of work*).<sup>88</sup> U tom smislu Direktiva razlikuje dva obrasca rada. Ukoliko je obrazac rada potpuno ili uglavnom predvidljiv, poslodavac mora obavijestiti radnika o duljini standardnog radnog dana ili radnog tjedna te svakom uređenju prekovremenog rada i naknade za prekovremeni rad, a prema potrebi i o regulaciji smjenskog rada (čl. 4. st. 2. toč. 1.). U slučaju potpuno ili uglavnom nepredvidivih uvjeta rada poslodavac radnika mora dodatno obavijestiti o načelu da je raspored rada promjenjiv, o broju zajamčenih plaćenih radnih sati i o naknadi za rad koji je obavljen povrh tih zajamčenih sati; referentnim satima i danima unutar kojih se od radnika može tražiti da radi; minimalnom razdoblju nakon obavijesti na koje radnik ima pravo prije početka radnog zadatka i, prema potrebi, razumnom roku u kojem poslodavac može otkazati taj radni zadatak.

Za situacije otkazivanja radnog zadatka od strane poslodavca nakon isteka razumnog roka države članice moraju propisati pravo na naknadu radniku koji je zadatak prethodno prihvatio (čl. 4. st. 2. (m)). Isti članak uređuje razumno minimalno razdoblje za davanje obavijesti o otkazivanju zadatka (engl. *minimum notice period*) za slučaj nepredvidivog obrasca rada, razdoblje nakon kojeg poslodavac od radnika ne smije zahtijevati rad, odnosno radnik može odbiti zadatak bez štetnih posljedica poput otkaza ugovora o radu ili umanjenja naknade ako nisu zadovoljena sljedeća dva uvjeta: rad se obavlja unutar unaprijed utvrđenih referentnih sati i dana; poslodavac je radnika unaprijed obavijestio o radnom zadatku u razumnom roku utvrđenom u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom (čl. 4. st. 2. (m) (i) (ii) (iii)). Drugim riječima, radnici koji nemaju osiguran minimalan broj radnih sati ili su radno angažirani ovisno o pozivu/zahtjevu mogu biti pozvani da izvrše određeni zadatak samo u vremenskim okvirima u kojima su svoj rad stavili na raspolaganje.<sup>89</sup> Takvom formulacijom odredbe želi se pružiti sigurnost radnicima s varijabilnim i nestabilnim radnim rasporedom. Međutim Direktiva ne precizira razliku između potpuno ili djelomično predvidivih, odnosno nepredvidivih obrazaca rada, što otvara vrata različitom tumačenju i potencijalnoj zloupotrebi odredaba od strane poslodavaca na način da radnike prividno vezuju uz

---

smatrati jednim od ključnih elemenata radnog odnosa. Presuda *Racca v. Immacolata Racca v. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca* od 18. ožujka 2013., CJEU, C-62/13.

<sup>88</sup> Nikola Kountouris, *The Legal Determinations of Precariousness in Personal Work Relations: A European Perspective*, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 34, br. 21, 2013, str. 30.

<sup>89</sup> Bednarowicz, B., 2019, str. 616.

predvidljive radne uvjete, koji ne pretpostavljaju dodatne obveze i odgovornosti za poslodavce.<sup>90</sup>

## 7.2. Probni rad

Direktiva o pisanoj izjavi nije uređivala institut probnog rada, za razliku od Direktive 2019/1152. Ona ekstenzivno definira institut probnog rada, koji može trajati maksimalno šest mjeseci od zasnivanja radnog odnosa, s iznimkama opravdanim objektivnim razlozima (čl. 8. st. 1.). Predviđena je dodatna pravna zaštita za radnike koji rad pružaju na temelju ugovora na određeno vrijeme, u okviru kojeg se trajanje probnog rada mora skratiti razmjerno očekivanom trajanju ugovora o radu i naravi rada (čl. 8. st. 2.).<sup>91</sup> Direktiva predviđa i dodatnu zaštitu radnika u slučaju opravdane odsutnosti za vrijeme probnog rada te poziva države članice da predvide produženje probnog rada ovisno o trajanju odsutnosti radnika (čl. 7.). Hrvatski zakonodavac propisuje da probni rad može trajati najduže šest mjeseci (čl. 7. ZR-a). S druge strane Zakon o državnim službenicima sadrži drukčije rješenje jer pripravnički staž vježbenika izjednačuje s probnim radom u trajanju od 12 mjeseci.<sup>92</sup> Ta odredba predstavlja iznimku u skladu s odredbom Direktive o odstupanju opravdanom zbog prirode zaposlenja, odnosno interesa radnika (čl. 8. st. 3.).<sup>93</sup> Razumnim trajanjem probnog rada Direktiva je uskladila svoje odredbe s ESSP-om i pružila radnicima koji ulaze u svijet rada ili prelaze na novo radno mjesto podršku bez nepotrebnog prolongiranja nesigurnosti (toč. 27. i 28.). Vezano uz navedeno, u ZR-u će trajanje probnog rada kod ugovora na određeno vrijeme trebati *de lege ferenda* prilagoditi, tj. ograničiti razmjerno očekivanom trajanju ugovora i naravi rada.

## 7.3. Pravo radnika na dodatno zapošljavanje i dodatne mjere za ugovore o radu na zahtjev

Jedan od ključnih aspekata radnih uvjeta i agenda suvremenog radnog prava jest institut radnog vremena, koji se u okruženju progresivnog razvoja tržišta rada transformirao, što je imalo značajne implikacije za proces rada. U svjetlu Direktive 2003/88/EZ o određenim

<sup>90</sup> Florczak, I., Otto, M., J., 2019, str. 6.

<sup>91</sup> Tim odredbama Direktiva udovoljava točki 1. Europskog stupa socijalnih prava, prema kojoj svi imaju pravo na osposobljavanje i cjeloživotno učenje kako bi uspješno mogli ući i sudjelovati na tržištu rada. U poglavlju o Pravednim radnim uvjetima (toč. 5. i 7.) ESSP propisuje da, bez obzira na vrstu i trajanje radnog odnosa, radnici imaju pravo na pravedno i jednako postupanje u pogledu radnih uvjeta, o kojima moraju na početku zaposlenja u pisanom obliku biti upoznati. Kad je riječ o zahtjevu za prelazak na sigurniji oblik zapošljavanja, Direktiva je usklađena s točkom 5. Europskog stupa socijalnih prava, koja potiče prijelaz prema zapošljavanju na neodređeno vrijeme. Pristup: 14. kolovoza 2020. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13129-2017-INIT/hr/pdf>.

<sup>92</sup> Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, čl. 53. st. 2.

<sup>93</sup> Primjerice kada je riječ o zapošljavanju u javnoj službi, odnosno u kontekstu mjera poticanja stalnog zaposlenja, osobito mladih radnika, toč. 28. Preambule Direktive.

aspektima radnog vremena<sup>94</sup> i pod snažnim utjecajem rastuće sudske prakse<sup>95</sup> prilikom organizacije radnog vremena uzima se u obzir kao imperativ fleksibilan obrazac rada (prvenstveno dostupnost usluge putem rada po pozivu) te sljedeća složena pitanja: sposobnost kontrole nad radnim vremenom (engl. *time sovereignty*),<sup>96</sup> uspostava ravnoteže između privatnog i poslovnog života (engl. *work-life balance*),<sup>97</sup> stres na radu uzrokovan uvođenjem moderne tehnologije (engl. *techno-stress*)<sup>98</sup> i pravo na prekid IKT komunikacije (engl. *right to disconnect*).<sup>99</sup> Povremeni rad (engl. *casual work*) u znanstvenim krugovima dugi niz godina izaziva posebnu zabrinutost zbog organizacije radnog vremena, nesigurnosti i niskih naknada za rad.<sup>100</sup> Na tom tragu može poslužiti primjer Velike Britanije, koja bilježi progresivan rast povremenog rada, odnosno ugovora na nula sati (engl. *zero-hour contract*), u okviru kojeg, prema istraživanjima, više od 60 % ispitanika rad obavlja u nepredvidivim i netransparentnim radnim uvjetima.<sup>101</sup> Većina ispitanih radnika bez definiranog radnog vremena izrazila je nezadovoljstvo zbog fleksibilnosti, koja služi isključivo poslodavcu da organizira poslovanje, dok radnike ostavlja bez mogućnosti konsolidacije privatnog života i financijskih sredstava.<sup>102</sup> Naime povremeni rad kao posebna kategorija privremenog rada (engl. *temporary work*) čest je u radnoj organizaciji koju karakteriziraju fluktuirajuća sezonska radna opterećenja ovisna o specifičnim zadacima i projektima te potražnja za fleksibilnim osobljem, poput brze zamjene odsutnih radnika (rad po pozivu, engl. *on-call work*).<sup>103</sup> Ovisno o ugovornom aranžmanu poslodavac proizvoljno određuje maksimalni ili minimalni broj sati rada, ali se jednako tako može suzdržati od definiranja radnog vremena (engl. *zero-hour contract*) ovisno o potrebi poslovanja.<sup>104</sup> Kako bi se spriječila zloupotreba povremenog rada,

<sup>94</sup> Direktiva 2003/88/EC, OJ 2003 L 299, para. 9.

<sup>95</sup> Sud EU-a navodi da svi poslodavci koje posluju u državama članicama EU-a moraju uspostaviti sustav evidentiranja radnog vremena svojih radnika te da poslodavci, sukladno propisima Unije, moraju primijeniti objektivan, pouzdan i dostupan sustav koji omogućuje bilježenje dnevnog radnog vremena koje obavlja svaki radnik. Nadalje, Sud dodaje da je na državama članicama definiranje posebnih aranžmana za provedbu takvih sustava, pri čemu se uzimaju u obzir specifične karakteristike pojedine djelatnosti, odnosno poslovne politike poduzetnika, uključujući, između ostalog, broj radnika. Presuda Suda EU-a u predmetu C-55/18 Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) v Deutsche Bank SAECJEU, Press release No 61/19 Luxembourg, 2019.

<sup>96</sup> ILO, Expanding time sovereignty, 2019. Pristup: 27. srpnja 2020., <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Campaigns/future-work/global-commission#institutions/time>.

<sup>97</sup> Neovisno o namjeri da se radnicima pruži veća autonomija u izvršavanju radnih zadataka i ravnoteža poslovnog i obiteljskog života, rad na daljinu predstavlja kompleksan institut u okviru kojeg postoje nejasne granice između rada i slobodnog vremena te upitna praktična realizacija radnopravne zaštite navedene u sadržaju pisanog ugovora i drugih izvora radnog prava. Vesna Šiklič Odak, Institut rada na daljinu prema međunarodnim standardima i hrvatskom zakonodavstvu (telework), Radno pravo, 5/2014, str. 4–5.

<sup>98</sup> J. Popma, "The Janus face of the 'New Ways of Work. Rise, risks and regulation of nomadic work'", ETUI working paper, 2013, str. 10.

<sup>99</sup> Šire: Anwesenheitswahn in der Arbeit – das muss aufhören (Availability Fixation at Work – It Must End), Süddeutsche Zeitung, 2016; Le droit à la déconnexion, Article L2242-8, Code du Travail, 2016.

<sup>100</sup> Eurofound (2015) New Forms of Employment, 2015, str. 46.

<sup>101</sup> Conditions of Work and Employment Series No. 101 Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch, Zero-Work in United Kingdom, ILO, Geneva, 2018, str. 3.

<sup>102</sup> EC, First phase consultation, op. cit., 2017.

<sup>103</sup> Eurofound (2019), Casual work: Characteristics and implications, New forms of employment series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, str. 25.

<sup>104</sup> Eurofound (2019), Labour market segmentation: Piloting new empirical and policy analyses, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, str. 3–4.

Direktiva 2019/1152 propisala je dodatne mjere za ugovore o radu na zahtjev i ugovore slične naravi kojima države članice mogu ograničiti njihovu uporabu i vremensko trajanje, uz dodatak oborive presumpcije o postojanju ugovorenog minimalnog broja plaćenih radnih sati (čl. 11.). Da je riječ o prekarnom obliku rada, posebno senzibilnom na poremećaje tržišta rada, prepoznala je nizozemska vlada te u slučaju velikih ekonomskih nestabilnosti omogućila poduzećima koja očekuju pad prihoda veći od 20 % apliciranje na tromjesečno sufinanciranje doprinosa privremenim, odnosno *zero-hour* radnicima.<sup>105</sup>

Intervencija Direktive 2019/1152 tiče se zaštite radnika bez zajamčenog radnog vremena (vidi *infra*) i liberalizacije povremenog rada<sup>106</sup> na način da će radnici moći tražiti dodatni posao. To uređuje čl. 9. st. 1., koji propisuje pravo na *usporedno zapošljavanje* (engl. *parallel employment*) omogućujući radnicima zapošljavanje kod drugih poslodavaca izvan rasporeda radnog vremena utvrđenog kod matičnog poslodavca. Direktiva dopušta državama članicama ograničiti takvu fleksibilizaciju rada radnika samo zbog objektivno opravdanih razloga, kao što je zdravlje i sigurnost, zaštita poslovne tajne, integritet javne službe ili sprječavanje sukoba interesa. U tom slučaju poslodavac može utvrditi klauzulu o nespojivosti djelatnosti (čl. 9. st. 2.).<sup>107</sup> Iako Direktiva propisuje da države moraju osigurati da poslodavac neće zabraniti radniku dodatno zapošljavanje niti ga stavljati u nepovoljniji položaj ako bude radio dodatni posao, ostaje nejasno zahtijeva li pravo usporednog zaposlenja od radnika traženje dozvole od poslodavca za dodatni rad kod drugog poslodavca ili je dovoljno poslodavca obavijestiti o sinkroniziranom zapošljavanju. U svjetlu općih ciljeva socijalne politike koje Direktiva slijedi čini se da dobivanje prethodne suglasnosti poslodavca za sudjelovanje u usporednom zapošljavanju ne bi bilo kompatibilno odredbama Direktive, osim ako nije ugovorena klauzula o ekskluzivnosti inicijalnim ugovorom o radu pozivanjem na gore spomenuta ograničenja.<sup>108</sup> Procjenjuje se da će kao pozitivan učinak ukidanja klauzule o isključivosti (engl. *exclusivity clause*) doći do povećanja poreznih prihoda od više od 180 milijuna eura godišnje, dok će s druge strane za oko 350 000 radnika to značiti dodatnu zaradu od 350 000 do 1 500 milijuna eura godišnje.<sup>109</sup> Ukoliko je riječ o pravu radnika koje ne ovisi o dopuštenju poslodavca, odredbu čl. 61. st. 3. i čl. 62. st. 3. ZR-a trebat će uskladiti *de lege ferenda* brisanjem suglasnosti poslodavca kod usporednog zapošljavanja radnika koji već radi s punim, odnosno nepunim radnim vremenom.

---

<sup>105</sup> The Netherlands, Flexmarket (2020), u: Coronavirus Pandemic in The EU – Fundamental Rights Implications, European Union Agency for Fundamental Rights, Fair Working Conditions, 2020, str. 21.

<sup>106</sup> Rad po pozivu može se obavljati na ugovoreni najmanji i najveći broj radnih sati, ali i na temelju tzv. *zero-hours* ugovora, bez ikakva vremenskog ograničenja. Globalni lanac restorana McDonald's u Velikoj Britaniji kontroverzni je primjer upotrebe ugovora s nula sati, na temelju kojeg rad obavlja čak 90 % njegove radne snage. Vidi: New forms of employment, Eurofound, 2015, str. 62. Dostupno na: [https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef1461en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1461en.pdf). Vidi: EC, Study to support impact assessment on the review of the Written Statement Directive, 2017, str. 9.

<sup>107</sup> Čini se dobrim rješenjem zaštitna odredba talijanskog zakonodavstva o naknadi za raspoloživost radnika u vremenskom razdoblju kada ne obavlja rad po pozivu poslodavca (Decreto legislativo članka 16.). Šire: predmet *Abercrombie & Fitch Italia Srl v Antonino Bordonaro*, C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566, para. 6.

<sup>108</sup> Bednarowicz, B., 2019, str. 619.

<sup>109</sup> EC, Study to support impact assessment on the review of the Written Statement Directive, 2017.

#### 7.4. Prijelaz na sigurniji oblik rada

Dominacija nestandardnih oblika zapošljavanja prisutna je u gotovo svim djelatnostima. Ona ima snažne implikacije na kvalitetu i sigurnost rada te potiče segmentiranu strukturu tržišta rada, u okviru kojeg istodobno postoje s jedne strane radnici sa stabilnim zaposlenjem, zaštitom od otkaza i pristupom socijalnoj zaštiti te s druge strane privremena radna snaga bez spomenutih beneficija i sigurnosti radnog odnosa.<sup>110</sup> Pozivajući se na ESSP, Direktiva 2019/1152 ističe kako države članice EU-a trebaju poticati prijelaz na sigurnije oblike zaposlenja te da bi poslodavci, ovisno o mogućnostima, trebali ponuditi radnicima koji su zaposleni u nestandardnom obliku zaposlenja ugovor na puno radno vrijeme ili ugovor o radu na neodređeno vrijeme.<sup>111</sup> Sukladno čl. 12 Direktive radnik može zahtijevati sigurniji oblik zaposlenja pod uvjetom da je predviđeni probni rad završio te da je kod istog poslodavca obavljao rad minimalno šest mjeseci. Poslodavac je obavezan u roku od mjesec dana od podnošenja zahtjeva, uzimajući u obzir potrebe radnika i eventualnu dostupnost traženog zaposlenja, pisanim putem obrazložiti svoj odgovor. Države članice mogu ograničiti učestalost zahtjeva koje radnik može uputiti poslodavcu.

Neke države članice poduzimaju mjere za smanjenje segmentacije i veću dinamičnost tržišta rada, uključujući ograničenja za sklapanje ugovora o radu na određeno vrijeme. U okviru šire reforme Nizozemska preispituje svoje propise o tržištu rada kako bi promicala zapošljavanje na neodređeno vrijeme te istodobno učinila fleksibilne ugovore skupljima za poslodavce.<sup>112</sup> To će, između ostalog, biti učinjeno s pomoću diferenciranih doprinosa za nezaposlenost prema vrsti ugovora i ograničavanjem mogućnosti za sklapanje ugovora bez zajamčenog minimalnog broja radnih sati.<sup>113</sup> Italija je 2018. godine donijela posebnu mjeru za promicanje sklapanja ugovora na neodređeno vrijeme (*Decreto dignità*) kojom su utvrđena stroža pravila za uporabu i trajanje ugovora na određeno vrijeme (maksimalno trajanje ugovora na određeno vrijeme skraćeno je s 36 mjeseci na 24 mjeseca) te minimalna i maksimalna naknada u slučaju neopravdanog otkaza.<sup>114</sup> Analiza segmentacije tržišta rada upućuje na porast i pad stope tranzicije pojedinaca ovisno o njihovim uvjetima rada. Dok Njemačka pokazuje visoku uzlaznu i silaznu mobilnost, Španjolska bilježi nisku razinu uzlazne mobilnosti te visok rizik od silazne mobilnosti, čime se privremenim radnicima (koji rad obavljaju u uvjetima upitne kvalitete) ograničava mogućnost prijelaza prema stabilnom zaposlenju. Drugim riječima, radnici

---

<sup>110</sup> Prema istraživanjima radnici koji rad obavljaju kroz jedan od nestandardnih oblika zapošljavanja karakteristično imaju slabije (ili nemaju nikakve) mehanizme zaštite te lošije uvjete rada u odnosu na tradicionalni radni odnos bilo da je riječ o duljini trajanja ugovornog odnosa ili o broju radnih sati, što posljedično predstavlja rizik za poduzeća, tržište rada, ali i društvo općenito. W. C. Colin, F. Lapayre, *Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU*, Development and Investment Branch, Employment Policy Department, Working Paper Br. 228, International Labour Law Office, Geneva, 2017, str. 9.

<sup>111</sup> Toč. 37. Preambule Direktive.

<sup>112</sup> Prijedlog zajedničkog izvješća Komisije i Vijeća o zapošljavanju, Komunikacija Komisije o godišnjoj strategiji održivog rasta za 2020., str. 122.

<sup>113</sup> Ibid., str. 125.

<sup>114</sup> Ibid.

koji se nalaze na nižim razinama strukture tržišta rada (u odnosu na radnike zaposlene u trajnim radnim aranžmanima) imaju veću vjerojatnost biti izloženi pogoršanju radnih uvjeta, odnosno ostati bez zaposlenja.<sup>115</sup> Kod pozitivne uzlazne tranzicije zapošljavanja povremena potreba za radom najčešće ne podrazumijeva sigurnost u određenom razvojnom stupnju profesionalne karijere. Na isti je način stagnaciju u procesu tranzicije moguće objasniti individualnim potrebama, odnosno voljom radnika za uključivanjem u takve aranžmane.<sup>116</sup> Radnici nerado sklapaju ugovore privremene naravi budući da u okviru poduzeća ne postoji opcija kontinuiranog, odnosno sigurnijeg radnog odnosa. Prema istraživanju najveći udio nedobrovoljnog privremenog rada (60 %) u EU-u i niska stopa prijelaza u radni odnos na neodređeno vrijeme bilježe države članice u kojima dominiraju vremenski ograničeni oblici zapošljavanja.<sup>117</sup> To se posebno odnosi na radnike starije životne, dobi dok su mlađe osobe u manjoj mjeri izložene riziku od uključivanja u neželjene oblike rada, što se objašnjava pripravnštvom, obavljanjem prakse ili stručnim osposobljavanjem kao primjerom aktivne mjere zapošljavanja.<sup>118</sup> U Hrvatskoj je 2016. godine 76,7 % starijih radnika i 68,5 % mlađih osoba rad obavljalo temeljem privremenih ugovora<sup>119</sup> jer nisu mogli naći trajnije rješenje.<sup>120</sup> Prema istom izvoru Hrvatska bilježi visoku stopu od 87 % privremenog rada u ukupnoj zaposlenosti zbog nemogućnosti prelaska na stabilniji radni aranžman.<sup>121</sup> Djelomično objašnjenje visokog postotka mladih u vremenski ograničenim ugovorima na hrvatskom tržištu rada proizlazi iz zastupljenosti studentskih poslova, koji su po svojoj naravi privremeni.<sup>122</sup>

---

<sup>115</sup> Eurofound (2019), Labour market segmentation, 2019, str. 77.

<sup>116</sup> Veća zastupljenost rada na nepuno radno vrijeme djelomično je rezultat povećane participacije žena na tržištu rada, koje takav oblik zaposlenja smatraju pozitivnim rješenjem za postizanje ravnoteže između poslovnog i obiteljskog života. Međutim mogućnosti „izbora“ treba razmotriti u kontekstu ograničenog pristupa ustanovama koje pružaju kvalitetnu uslugu skrbi o djeci te starijim i nemoćnim osobama. Vidi: Eurofound (2020), Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation, Challenges and prospects in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, str. 21.

<sup>117</sup> Loc. cit., str. 38.

<sup>118</sup> Prema Njemačkom institutu za istraživanje zapošljavanja (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB – seeHohendanner) 2018. godine 44,1 % ugovora o radu bili je sklopljeno na određeno vrijeme (u usporedbi s 35,4 % u 1996.). Međutim Njemačka bilježi visoki udio (44,2 %) zaposlenih na određeno vrijeme (najčešće mladih osoba), koji su pri isteku ugovora o radu zadržani u radnom odnosu kod istog poslodavca. Nicola Duell, Tim Vetter, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Study The employment and social situation in Germany, European Parliament, 2020, str. 17.

<sup>119</sup> U Hrvatskoj postoji raširena praksa sklapanja (neopravdanih) ugovora na određeno vrijeme. Riječ je o velikom broju (81 %) vrlo kratkih, prekarnih ugovora o radu do tri mjeseca. Međutim važno je napomenuti da privremeni oblici zapošljavanja dodatno obuhvaćaju studentski rad, sezonski rad, rad putem agencija za privremeno zapošljavanje, stručno osposobljavanje te rad na temelju ugovora o djelu i autorskog ugovora. Ivana Vukorepa, Iva Tomić, Paul Stubbs, European Social Policy Network (ESPN), Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts Croatia, European Commission 2017, str. 5.

<sup>120</sup> Prostor za zloupotrebu radničkih prava otvara rad migranata, koji je nerijetko privremene naravi i vezan je uz radne i boravišne dozvole specifičnog poslodavca. Rad po mjeri platforme, Savez samostalnih sindikata Hrvatske. Pristup: 12. kolovoza 2021. <http://www.sssh.hr/hr/vise/projekti/covjek-po-mjeri-platforme-4736>. Vidi još: Iva Tomić, Ivica Rubil, Danijel Nestić, Paul Stubbs, Study The employment and social situation in Croatia, European Parliament, 2019, str. 1.

<sup>121</sup> Eurostat, Temporary employees by sex, age and main reason. Pristup: 25. kolovoza 2020. [https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/LFSA\\_ETGAR](https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/LFSA_ETGAR).

<sup>122</sup> Domaća pravna literatura upozorava na to da povoljan porezni tretman i niski socijalni doprinosi čine studentski rad atraktivnim za poslodavce. U praksi rad temeljem ugovora za obavljanje studentskih poslova



Stručno osposobljavanje bez zasnivanja radnog odnosa (Zakon o poticanju zapošljavanja, NN 57/2012),<sup>123</sup> iako ukinuto 1. siječnja 2020. godine, cijelo je desetljeće mladim osobama bez radnog iskustva omogućavalo jednogodišnji ulazak u svijet rada te je od 2010. godine steklo najveći broj korisnika.<sup>124</sup> Međutim neovisno o pozitivnim aspektima mjere i apsorpciji financijskih sredstava namijenjenih za nezaposlene mlade osobe rezultati evaluacija učinkovitosti predmetne mjere aktivne politike zapošljavanja nisu dokazali da je riječ o koraku prema stalnom radnom odnosu i stjecanju kompetencija, već o kratkotrajnoj participaciji na tržištu rada, s nedostatnom mjesečnom novčanom naknadom te konačno neaktivnim statusom.<sup>125</sup> U 2018. godini 21 % muškaraca i žena u dobi od 20 do 64 godina u EU-28 imalo je nesiguran radni odnos (ugovor o radu samo do 3 mjeseca).<sup>126</sup> Ukupan udio osoba u nesigurnom radnom odnosu bio je najveći u Hrvatskoj, Francuskoj, Španjolskoj, Italiji i Sloveniji.<sup>127</sup>

Hrvatsko radno zakonodavstvo izričito propisuje da se ugovor na određeno vrijeme može sklapati samo iznimno, što sugerira da bi prioritet trebao imati trajniji radni aranžman (ugovor o radu na neodređeno vrijeme) kao standardni oblik rada. Prema podacima HZMO-a broj ugovora o radu sklopljenih na određeno vrijeme tijekom 2019. godine iznosio je 24,56 %, što je znatno veći udio u odnosu na prosjek EU-a (13,2 %).<sup>128</sup> Analiza instituta rada na određeno vrijeme i sudske prakse upućuju na značajne praznine u regulaciji tog nestandardnog oblika zapošljavanja, što omogućuje njegovu zloupotrebu od strane poslodavca.<sup>129</sup> Prema ZR-u poslodavac ne mora navoditi opravdan razlog za sklapanje prvog ugovora o radu na određeno vrijeme s radnikom (čl. 12. st. 4), dok kumulativno maksimalno trajanje svih sklopljenih ugovora o radu na određeno vrijeme s istim radnikom, uključujući prvi ugovor, ne smije biti duže od tri uzastopne godine, osim ako je dulje trajanje potrebno iz razloga dopuštenih zakonom ili kolektivnim ugovorom

---

nerijetko ispunjava zakonska obilježja standardnog radnog odnosa, čime poslodavci zloupotrebljavaju institut studentskog rada i ostavljaju studente bez zaštitnih odredbi ZR-a. Radno pravo, Bernard Iljazović, Novine u reguliranju studentskih poslova, Radno pravo, br. 11/2018, str. 3–5.

<sup>123</sup> Valja spomenuti instituta stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa prema ZR-u (čl. 59.), temeljem kojeg poslodavac osobu zapošljava samostalno bez ikakve mjere Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Vidi više: Pripravništvo i stručno osposobljavanje za rad IUS-INFO, NN 77/2021. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/20116> (2. 7. 2021.).

<sup>124</sup> Rezultati istraživanja pokazuju da su Romi prijavljeni na Hrvatski zavod za zapošljavanje najviše zaposleni putem mjere aktivne politike zapošljavanja – javni radovi, koja sama po sebi označava privremeni rad. Potočnik, Dunja (et al.), Uključivanje Roma u hrvatsko društvo – obrazovanje i zapošljavanje, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske, 2020, str. 164. Vidi još: Mjere aktivne politike zapošljavanja. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/mjere-aktivne-politike-zaposljavanja/211>. Pristup: 29. lipnja 2021.

<sup>125</sup> Iva Tomić, Ivan Žilić, Raditi za 200 eura? Učinci reforme stručnog osposobljavanja na ishode na tržištu rada u Hrvatskoj, Radni materijali EIZ-a, br. 4, 2018, str. 5–7. Dostupno na: <https://hrcaj.srce.hr/204376>.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Croatian Pension Insurance Fund (HZMO). Pristup: 14. kolovoza 2020. <https://www.mirovinsko.hr/default.aspx?id=4298>.

<sup>128</sup> Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Statističke informacije, 12/2019, Zagreb, 2020. [https://www.mirovinsko.hr/UserDocImages/statistika/statistickeinformacije/2019/12/Statisticke\\_informacijeHZMOa\\_12\\_2019\\_sijecanj2020.pdf](https://www.mirovinsko.hr/UserDocImages/statistika/statistickeinformacije/2019/12/Statisticke_informacijeHZMOa_12_2019_sijecanj2020.pdf) (23. 1. 2021.).

<sup>129</sup> Domagoj Franjo Frntić (et al.), Detaljni komentar Zakona o radu, Radno pravo, Zagreb, 2017, str. 119–126.

(čl. 12. st. 3). Jednako tako maksimalno razdoblje od tri uzastopne godine ne odnosi se na prvi ugovor o radu na određeno vrijeme (čl. 12. st. 4.), što pretpostavlja da bi se on mogao sklopiti primjerice na pet ili više godina.<sup>130</sup> Literatura upozorava na sustavno iskorištavanje radnog statusa radnika koji rad obavljaju na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme.<sup>131</sup> Takvi ugovori često se sklapaju protivno zakonskim odredbama. U takvim situacijama radnici se vrlo rijetko obraćaju nadležnim tijelima radi ostvarenja svojih prava zbog straha od gubitka zaposlenja te ostaju u radnom odnosu u okviru kojeg prijelaz na sigurniji oblik rada ovisi o diskrecijskoj odluci poslodavaca.<sup>132</sup> Prema posljednjem izvješću Pučke pravobraniteljice manipulacija ugovorom o radu na određeno vrijeme provedena je na način da ih je poslodavac raskidao prije 25. prosinca 2019. godine, pa ponovno sklapao početkom 2020. godine kako radnicima ne bi isplatio božićnicu.<sup>133</sup> S obzirom na velik udio ugovora o radu na određeno vrijeme (vidi *supra*) i Izvješće Europske komisije za 2020. godinu, prema kojem u Hrvatskoj čak 86,6 % radnika zaposlenih na određeno vrijeme ne izabire taj oblik rada dobrovoljno (u odnosu na prosjek EU-a od 52,8 %),<sup>134</sup> nameće se potreba izmjene važećeg ZR-a. Zloupotreba ugovora o radu na određeno vrijeme izvor je nesigurnosti za radnike te se u tom smislu *de lege ferenda* predlaže ograničiti broj uzastopno sklopljenih ugovora.<sup>135</sup> Jednako tako

<sup>130</sup> Iako je zakonodavac isključio objektivni razlog i vremensko ograničenje (rok od tri godine) prilikom sklapanja prvog ugovora o radu na određeno vrijeme, zadržan je stav da je se on sklapa iznimno te da je prestanak radnog odnosa utvrđen rokom, izvršenjem određenog posla ili nastupanjem određenog događaja. Čl. 12. st. 1. ZR-a.

<sup>131</sup> Valja istaknuti slučaj radnika koji je s poslodavcem sklopio 54 uzastopna ugovora o radu na određeno vrijeme u razdoblju od 15 godina. Temeljem prijave od strane radnika i nakon provedenog postupka inspekcija rada nije uočila nepravilnosti te je utvrdila da sukcesivno sklapanje predmetnih ugovora nije protivno odredbama Zakona o radu. Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, str. 85–89. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/en/reports/> (23. 1. 2020.).

<sup>132</sup> Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, 2019, str. 85–89.

<sup>133</sup> Godišnje izvješće pučke pravobraniteljice za 2019. godinu, 2020, str. 49. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/izvjesca-puckog-pravobranitelja/> (25. 1. 2020.).

<sup>134</sup> Europska komisija, Radni dokument, Izvješće za Hrvatsku, 2020, str. 40. Pristup: 25. 1. 2020. Dostupno: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european\\_semester\\_country-report-croatia\\_hr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-croatia_hr_0.pdf).

<sup>135</sup> Primjerice francusko zakonodavstvo predviđa mogućnost uzastopnog sklapanja (franc. *contrats successifs*) ugovora o radu na određeno vrijeme (franc. *contrat à durée déterminée*, CDD) ako postoje zakonom propisani razlozi: zamjena privremeno odsutnog radnika; sezonski rad ili slučajevi u kojima nije uobičajeno koristiti ugovore o radu na neodređeno vrijeme; te radi zamjene vlasnika kompanije ili menadžera farme (u poljoprivredi). Između prethodnog i novog ugovora o radu za isto radno mjesto mora postojati zakonom propisano razdoblje (prekid), čija duljina ovisi o trajanju ugovora o radu. S druge strane ugovor o radu može se obnoviti (franc. *renouvellement*) ukoliko je u inicijalnom ugovoru precizno određeno njegovo trajanje te pod uvjetom da su mogućnost i uvjeti obnavljanja predviđeni takvim ugovorom ili njegovim aneksom. Ugovor o radu može se obnoviti najviše dva puta u okviru maksimalno dopuštenog razdoblja trajanja ugovora, koje iznosi u pravilu 18 mjeseci. Propisane su i iznimke, pa se dulje trajanje može predvidjeti kolektivnim ugovorom, a i Zakonik o radu (*le Code du Travail*) propisuje maksimalno (sukcesivno) trajanje ugovora o radu na određeno vrijeme od devet, odnosno 24 mjeseca (u slučaju da se rad obavlja izvan Francuske). Zbog pandemije COVID-19 donesena je regulativa koja omogućava da se do 31. 6. 2021. godine kolektivnim ugovorima poduzeća neka pitanja različito u odnosu na Zakonik, primjerice propiše maksimalni broj obnavljanja ugovora o radu na određeno vrijeme, utvrde slučajevi u kojima se neće primjenjivati obvezni minimalni prekid između dva uzastopna ugovora na određeno vrijeme i dr. Valja spomenuti da Zakonik o radu predviđa dodatak na plaću (naknadu za prekarnost) za radnike koji rad obavljaju na određeno vrijeme u slučaju prestanka ugovora o radu (franc. *indemnité de précarité*) u iznosu od 10 % od ukupne bruto-plaće ostvarene tijekom rada zbog nesigurnosti svojstvene privremenom radu i rizika koji iz toga proizlaze. Vidi: *Le contrat à durée déterminée (CDD)*. Dostupno na: <https://code.travail.gouv.fr/fiche-ministere-travail/le-contrat-a-duree-determinee->

predlaže se ojačati ulogu nadzornih tijela uvođenjem učinkovite mjere koja ovlašćuje inspektore rada da, u slučaju utvrđenog prekršaja, mogu naložiti poslodavcu sklapanje ugovora na neodređeno vrijeme s radnikom čije je pravo povrijeđeno.

Odredbe hrvatskog ZR-a koje propisuju uvjete rada radnika koji rade na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme mogu se staviti u korelaciju s tranzicijom u sigurniji oblik rada predviđen Direktivom (čl. 12. st. 1.) u vidu iste obveze poslodavca da obavijesti radnike koji su kod njega zaposleni na temelju *ugovora o radu na određeno vrijeme* o poslovima za koje bi ti radnici mogli kod poslodavca sklopiti ugovor o radu na neodređeno vrijeme.<sup>136</sup> U skladu s odredbama ZR-a poslodavac je također dužan omogućiti takvim radnicima usavršavanje i obrazovanje pod istim uvjetima kao i radnicima koji su sklopili ugovor o radu na neodređeno vrijeme, što odgovara čl. 13. Direktive. S druge strane odredbe ZR-a koje uređuju institut rada s nepunim radnim vremenom ne nalažu poslodavcu obvezu obavješćivanja radnika koji je stranka ugovora o radu sklopljenom na nepuno radno vrijeme za sklapanje ugovora na puno radno vrijeme. Odgovornost i obveza poslodavca jest samo razmotriti, odnosno uzeti u obzir zahtjev podnesen od strane radnika ukoliko postoji mogućnost za takvu vrstu rada.<sup>137</sup>

## 7.5. Osposobljavanje radne snage

Novi načini organizacije poslovanja i utjecaj globalne ekonomije očekuju od ugovornih strana informatičko-komunikacijska znanja i kapacitete te ulaganje u ljudske potencijale s ciljem pune zaposlenosti i gospodarskog rasta.<sup>138</sup> Osposobljavanje radne snage ključno je za bolju zapošljivost te pristup dostojanstvenom radu. ZR propisuje da je poslodavac obavezan uputiti radnika na obrazovanje ako za to postoji potreba rada te mogućnost rada da to pravo radniku osigura (čl. 54. st. 1.). Ako je radnik postavio zahtjev za obrazovanjem, a poslodavac u okviru svog poslovanja nema potrebu za time, ne mora udovoljiti tom zahtjevu. Takav zakonski pristup nije orijentiran prema modelu zapošljivosti (engl. *employability*) i prilagodljivosti, odnosno cjeloživotnom obrazovanju. Sukladno Direktivi ako je poslodavac obavezan osigurati radniku obrazovanje (engl. *mandatory training*) prema pravu EU-a, nacionalnom pravu i kolektivnim ugovorima, države članice moraju zajamčiti da takvo obrazovanje poslodavac mora pružiti radnicima u okviru radnog vremena, bez umanjivanja plaće, odnosno tako da radnici ne snose takve troškove samostalno (čl. 13. Direktive). ZR nedostatno regulira pitanje zaštite radnika u području obrazovanja, što bi se trebalo otkloniti *de lege ferenda* prilikom usklađivanja s Direktivom. Naime odredbe ZR-a ne uređuju teret troškova obaveznog obrazovanja, njegova uračunavanja u radno vrijeme te mogućnosti da se ono organizira u okviru radnog

---

cdd?q=contrat%20%C3%A0%20dur%C3%A9%20%C3%A9termin%C3%A9 (25. 1. 2020.). Vidi isto: France – Maximum number of successive standard FTCs. Dostupno na: <https://www.oecd.org/els/emp/France.pdf>.

<sup>136</sup> Čl. 13. st. 4. ZR-a.

<sup>137</sup> Odredba propisuje i opcije *vice versa*. Čl. 62. st. 7. ZR-a.

<sup>138</sup> ILO, R195 – Human Resources Development Recommendation, 2004 (no. 195).

vremena kako to predviđa Direktiva.<sup>139</sup> Sva ta pitanja sada se rješavaju autonomnim izvorima radnog prava, odnosno uklanjanje nejasnoća prepušteno je sudskoj praksi.<sup>140</sup> Ako dođe do spora vezanog uz troškove obrazovanja radnika, sud će uzeti u obzir, ne samo odredbe ovih izvora, nego i odredbe obveznog prava i moralna načela.<sup>141</sup> Direktiva u Preambuli spominje i zaštitu radnika od zloupotreba vezanih uz obrazovanje (toč. 37). Način na koji je to pitanje riješeno ZR-om upravo otvara prostor za zloupotrebe. One su moguće kada je riječ o troškovima obrazovanja. U praksi, ako poslodavac snosi troškove obrazovanja, radnik ima obvezu ostati u radnom odnosu kod poslodavca određeno vrijeme, a u suprotnome treba nadoknaditi sve ili dio troškova obrazovanja poslodavcu.<sup>142</sup> Ovdje valja istaknuti značajan broj sporova koji se pokreću pred hrvatskim sudovima u kojima zdravstvene ustanove zahtijevaju od specijalizanata isplatu naknade štete zbog neizvršenja ugovorene obveze rada, odnosno prekida specijalizacije u matičnoj zdravstvenoj ustanovi prije položenog specijalističkog ispita.<sup>143</sup> Uređenje ugovornih obveza liječnika specijalizanata inicijalno je oblikovano Pravilnikom o specijalističkom usavršavanju doktora medicine, koji je u svojoj prvobitnoj verziji (2016.) sadržavao sporne odredbe (čl. 11., čl. 11. a. i čl. 12.) prema kojima su troškovi specijalizacije, uključujući troškove mentorstva, troškove zdravstvene ustanove u kojoj se obavlja specijalizacija i druge vezane troškove obuhvaćali i bruto-plaće specijalizanta. Izmjenama i dopunama Pravilnika (NN 100/2011; 133/2011; 54/2012; 49/2013; 62/2016 i

---

<sup>139</sup> Prema belgijskom pravu primjerice vrijeme koje radnik provede na osposobljavanju vezano uz svoj rad smatra se radnim vremenom i zato se u pravilu mora provesti tijekom vremena. EU Adopts Directive Setting New Rights for Workers Towards More Transparent and Predictable Working Conditions.

<sup>140</sup> Krešimir Rožman, u: Detaljni komentar Zakona o radu, Zagreb, Radno pravo, 2018, str. 277.

<sup>141</sup> Rožman, K., Detaljni komentar Zakona o radu, 2018, str. 278.

<sup>142</sup> U sporu pred Županijskim sudom u Zagrebu Sud je odlučivao o zakonitosti ugovorne klauzule prema kojoj je radnik morao nadoknaditi troškove obrazovanja neovisno o tome koliko dugo će biti zaposlen kod istog poslodavca i neovisno o tome koja bi ugovorna strana odnosa otkazala ugovor o radu. Prema stajalištu Suda takva odredba protivna je ustavnom načelu slobode rada i slobode izbora zanimanja i zaposlenja, kao i zakonskom pravu radnika da otkáže ugovor o radu bez obveze navođenja razloga. Županijski sud u Zagrebu, Gžr-115/15, 20. 1. 2015. Vidi šire: Iris Gović Penić, Sudska praksa u području dopuštenosti ugovaranja povrata troškova edukacije za slučaj prestanka ugovora o radu, Radno pravo, br. 9, 2018, str. 7.

<sup>143</sup> Riječ je o politici organizacije pružanja zdravstvenih usluga i zdravstvene zaštite resornog Ministarstva, koja za cilj ima zadržati specijalističku zdravstvenu uslugu i kadrovski kontinuitet na području Republike Hrvatske, dok ujedno liječnike specijalizante stavlja u nepovoljan položaj zbog spornog sadržaja ugovora o međusobnim pravima i obvezama, koji se, kao sastavni dio ugovora o radu, sklapa sa zdravstvenom ustanovom. Rezultati istraživanja provedenih u 15 država članica EU-a o strukturi programa specijalističkog usavršavanja i ugovornih obveza koje proizlaze iz specijalizacije kao procesa stručnog usavršavanja doktora medicine pokazuju da pravno uređenje Hrvatske i Slovenije predviđa određen oblik radne ili financijske obveze specijalizanta prema ustanovi i/ili državi u kojoj se specijalizira, dok u ostalim državama članicama EU-a obuhvaćenim istraživanjem takav način ugovaranja međusobnog odnosa ne postoji. Pravnom analizom problematike troškova specijalističkog usavršavanja iz perspektive potencijalnog kršenja odredbi Osnivačkih ugovora EU-a, i to konkretno slobode kretanja radnika, pružanja usluga i poslovnog nastana, imajući na umu činjenicu da je riječ o području zdravstvenog sustava i da je on kao takav u nadležnosti država članica da ga samostalno uređuju, ponovno dolazi do aktualizacije teme neučinkovitosti hrvatskog zdravstvenog sustava. Babacanli, A., Specijalističko usavršavanje doktora medicine u državama članicama Europske unije, Izvješće Povjerenstva za mlade liječnike Hrvatske liječničke komore, Glasilo Hrvatske liječničke komore, XVI, br. 153, 2016, str. 12; Čapeta, Tamara, Goldner Lang, Iris, Mišljenje o primjeni prava EU-a u sudskim postupcima vezanim uz povrat naknada isplaćenih tijekom medicinske specijalizacije zbog neizvršenja ugovorne obveze rada u određenoj ustanovi nakon specijalizacije, 2020. Dostupno na: <https://www.hlk.hr/EasyEdit/UserFiles/pdf-ovi-za-vijesti-web/2020/pravno-misljenje-spec-ugovori.pdf>.

69/2016; 6/2017) postupno se nastojala riješiti problematika visokih odštetnih zahtjeva kojima su matične zdravstvene ustanove sankcionirale specijalizante u slučaju prijevremenog prestanka radnog odnosa.<sup>144</sup> Tim je izmjenama promijenjen opis troškova specijalizacije, čime je izostavljena bruto-plaća specijalizanta, a naknada štete podrazumijeva stvarne troškove specijalizacije do raskida ugovora te naknadu u iznosu jedne proračunske osnovice za obračun naknade i drugih primanja u RH po mjesecu ugovorene obveze rada nakon specijalizacije (čl. 188. st. 1., čl. 191. st. 1. Zakona o zdravstvenoj zaštiti). Sukladno odredbama ugovora o međusobnim pravima i obvezama specijalizanti su obvezni po položenom specijalističkom ispitu ostati u radnom odnosu u zdravstvenoj ustanovi s kojom su sklopili ugovor na razdoblje koje obično odgovara vremenu provedenom na specijalizaciji kako bi toj ustanovi kompenzirali novac uložen u njihovo specijalističko obrazovanje.<sup>145</sup> Premisa adekvatnog valoriziranja realnog troška specijalističkog školovanja liječnika pretpostavlja uvažavanje interesa svih zainteresiranih strana ugovornog odnosa. Slijedom toga osiguranje povrata investicije u razvoj i obrazovanje liječnika u slučaju povrede ugovorne obveze opravdano je s obzirom na značajna financijska sredstva koja zdravstvene ustanove moraju osigurati tijekom razdoblja specijalizacije.<sup>146</sup> Ukoliko više ne bi postojala obveza rada nakon stjecanja formalne kvalifikacije specijalista medicine, odnosno alternativno naknade štete zbog neizvršenja preuzete obveze rada, zdravstvene ustanove koje u potpunosti snose troškove specijalizacije našle bi se u financijskim i organizacijskim problemima. Mjere država članica EU-a, neovisno o njihovoj opravdanosti u nacionalnom kontekstu, zabranjene su Osnivačkim ugovorima EU-a ukoliko onemogućavaju, ali i samo odvrćaju osobu (specijalizanta) od uživanja slobode kretanja radnika. Isti (odvrćajući) učinak

---

<sup>144</sup> Valja naglasiti da važeći Zakon o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/18; 125/19) pitanje obveze rada nakon specijalizacije propisuje na jednak način kako je to bilo predviđeno i zadnjom verzijom Pravilnika. U tom smislu Zakon razlikuje nekoliko mogućnosti za specijalizanta koji odluči otkazati ugovor o radu matičnoj zdravstvenoj ustanovi i zasnovati radni odnos u drugoj zdravstvenoj ustanovi. Želi li izbjeći penaliziranje, specijalizantu je za prijelaz potrebna suglasnost ministra zdravstva (čl. 187. st. 1.) i budućeg poslodavca (čl. 187. st. 2.), u kojem slučaju naknadu stvarnih troškova specijalizacije (čl. 191.) nastalih za matičnu zdravstvenu ustanovu nadoknađuje zdravstvena ustanova u kojoj će liječnik specijalizant zasnovati radni odnos (čl. 188. st. 1). Taj iznos naknade troškova snosi, prema ZZZ-u, sam specijalizant ako je prešao u drugu javnu zdravstvenu ustanovu u RH bez prethodnog odobrenja Ministarstva (čl. 188. st. 2.) te ukoliko otkáže ugovor o radu, ali ne zasnuje odnos u drugoj zdravstvenoj ustanovi čiji je osnivač RH, jedinica regionalne, odnosno lokalne samouprave (čl. 188. st. 3.).

<sup>145</sup> Obveza rada u radnom odnosu nakon završetka specijalističkog usavršavanja i položenog specijalističkog ispita ne smije biti ugovorena u duljem trajanju od propisanog vremena trajanja specijalizacije (čl. 186. Zakona o zdravstvenoj zaštiti). Međutim iz dosadašnjih je rasprava u medijima te argumentacije predstavnika različitih interesnih udruga jasno da je u praksi nerijetko ugovarano višestruko duže vremensko razdoblje obveze rada u radnom odnosu od trajanja same specijalizacije. Novi pravilnik o usavršavanju liječnika: Specijalizanti više ne moraju vraćati plaću bolnicama. Dostupno na: <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/novi-pravilnik-o-usavršavanju-liječnika-specijalizanti-vise-nemoraju-vracati-placu-bolnicama/> (5. 7. 2021.).

<sup>146</sup> Sud EU-a imao je značajnu ulogu u oblikovanju radnih odnosa profesionalnih sportaša i sportskih klubova. (poslodavaca). U presudi *Bernard* bavio se odštetnim zahtjevom zbog transfera nogometaša iz jednog kluba u drugi, koji se može opravdati ulaganjem klubova u razvoj igrača ukoliko je cilj ulaganja okupljanje i razvoj mladih igrača. *Olympique Lyonnais SASP protiv Olivier Bernard i Newcastle UFC*, C-325/08, EU:C:2010:143, para 49. Opširnije Smokvina, Vanja, Rubeša, Tea, Gospodarska sloboda kretanja profesionalnih sportaša kao radnika u Europskoj uniji s naglaskom na pravne izvore i odluku Bernard, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 64, br. 3, 2014, str. 409–417.

nastupa i za zdravstvene ustanove (posebice one smještene u gospodarski slabije razvijenim županijama) koje konkretnim okolnostima, a bez odgovarajuće zakonske zaštite, ne bi bile u mogućnosti upućivati liječnike na nove specijalizacije te osigurati neophodan ljudski kapital, čime se ugrožava dostupna, kvalitetna i kontinuirana zdravstvena usluga.<sup>147</sup>

Iz perspektive Direktive institut edukacije radnika ulazi u kategoriju „pametne“ fleksibilizacije zapošljavanja, koja, između ostalog, podiže kvalitetu poslovanja poduzeća te doprinosi prevenciji, odnosno smanjenju radnog siromaštva (engl. *in-work poverty/working poor*). Po uzoru na standardni radni odnos i integrirane beneficije za radnike koji rade na neodređeno vrijeme u kontekstu atipičnih ugovora privremene naravi važno je implementirati modele cjeloživotnog učenja i stručnog osposobljavanja kao dio inkluzivne politike poduzeća. Prednosti uključivosti, kojom se omogućuje jednostavan pristup obuci za niskokvalificirane radnike, prepoznali su i pojedini stručnjaci predlažući stručno osposobljavanje za *sve radnike* i uporabu vaučera za subvencioniranje troška programa osposobljavanja.<sup>148</sup> S ciljem odgovaranja na potrebe tržišta rada za deficitarnom radnom snagom i izbjegavanja *miss-mach* problematike,<sup>149</sup> a u skladu s odredbom Direktive prema kojoj se informacije o edukaciji radnika mogu pružiti upućivanjem na nacionalne zakone ili kolektivne ugovore, države članice slobodne su povoljnije urediti pitanje obveznog osposobljavanja (čl. 4. st. 3.). U Njemačkoj je primjerice sustav kontinuiranog stručnog osposobljavanja unaprijeđen 2016. godine proširenjem na prekarne kategorije radnika, odnosno nezaposlene i dugotrajno nezaposlene osobe, niskokvalificirane radnike i starije radnike, koji se na taj način nalaze u neprekinutom postupku stjecanja traženih znanja i vještina.<sup>150</sup> U eri tehnološke revolucije s imperativom digitalne pismenosti aktivnost poduzeća trebala bi ponajviše biti usmjerena na razvoj novih tehnologija i valorizaciju stečenih kompetencija. Prema podacima istraživanja socijalne osjetljivosti i inkluzivnosti tržišta rada EU-a, a u sklopu toga i dostupnosti kvalitetne podrške i pomoći javne vlasti, zabilježeni su pozitivni pomaci u području tehnoloških i tehničkih vještina, dok se Hrvatska uz Bugarsku i Rumunjsku

---

<sup>147</sup> Sportski klubovi koji pružaju usavršavanje igrača mogli bi biti odvrćeni od ulaganja u usavršavanje mladih igrača ukoliko ne bi mogli ostvariti naknadu uloženog u tu svrhu. Smokvina, V. op. cit., 2014, str. 413. U području vezanom uz sustav usavršavanja liječnika specijalista pokrajina Bolzano tvrdila je da je cilj mjere koja je od liječnika koji su od te pokrajine dobili stipendiju za specijalizaciju te stoga bili obvezani raditi pet godina u toj pokrajini kao specijalisti ili vratiti 70 % stipendije *osigurati stanovništvu te pokrajine specijaliziranu medicinsku pomoć, visokokvalitetnu, ujednačenu i dostupnu svima, održavajući pritom financijsku ravnotežu sustava socijalne sigurnost*. C-419/16 Simma Federspiel, ECLI:EU:C:2017:997. t. 41. presude.

<sup>148</sup> European Commission, European Social Policy Network (ESPN), In-work poverty in Europe, A study of national policies, 2019, str. 13–15.

<sup>149</sup> Diskrepancija ili neusklađenost sistema obrazovanja i tržišta rada, odnosno znanja i vještina koje radnik posjeduje sa znanjima i vještinama koje poslodavac u okviru svog poslovanja zahtijeva. Prema podacima Ilostata više od 900 milijuna ljudi u svijetu obavlja rad koji ne odgovara njihovoj obrazovnoj razini. Vidi: What is skills mismatch and why should we care? A key question to ensure a decent future of work. ILO, 2020. Dostupno: [https://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS\\_740388/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS_740388/lang--en/index.htm) (26. 3. 2020.).

<sup>150</sup> European Commission, European Social Policy Network (ESPN), In-work poverty in Europe, A study of national policies, 2019, str. 66.

nalazi na začelju digitalne pismenosti radnika.<sup>151</sup> Kada je riječ o atipičnim oblicima rada, ZR propisuje obvezu poslodavca da i radnicima zaposlenim na određeno vrijeme omogući usavršavanje i obrazovanje pod istim uvjetima kao i radnicima koji su sklopili ugovor o radu na neodređeno vrijeme (čl. 13. st. 4.), što odgovara čl. 13. Direktive.

## 8. RAVNE PRESUMPCIJE, PRIGOVOR I SANKCIJE – HORIZONTALNE ODREDBE

Evaluacija Direktive 91/533/EZ vezano uz mehanizme njezine provedbe, odnosno osiguranje transparentnosti, pokazala je da su sustavi pravne zaštite koji se temelje isključivo na zahtjevima za naknadu štete manje djelotvorni od sustava koji predviđaju i sankcije, primjerice paušalne novčane kazne ili gubitak dozvola za poslodavce koji ne izdaju pisane izjave radnicima.<sup>152</sup> Osim toga utvrđeno je i da radnici rijetko traže pravnu zaštitu tijekom radnog odnosa, čime se ugrožava cilj odredbe Direktive o pisanoj izjavi, a to je osiguravanje obaviještenosti radnika o temeljnim značajkama radnog odnosa.<sup>153</sup> Ocijenjeno je i da je potrebno uvesti presumpcije povoljne za radnike ako informacije o radnom odnosu nisu navedene ili primijeniti postupak u kojem je poslodavac dužan navesti informacije koje nedostaju, a u protivnom podliježe sankcijama. Povoljne presumpcije trebale bi uključivati pretpostavku da je riječ o radnom odnosu na neodređeno vrijeme te da je radnik zaposlen na puno radno vrijeme.<sup>154</sup> Na tom tragu Direktiva 1152/2019 određuje obvezu država članica da za slučaj kada radnik nije na vrijeme dobio sve ili dio dokumenata propišu oborive presumpcije u korist radnika te mogućnost da radnik podnese prigovor nadležnoj vlasti ili tijelu i dobije prikladan odgovor u kratkom roku (čl. 15. st. 1.). Države članice mogu propisati da će se presumpcije i prigovor moći primijeniti tek nakon što je poslodavac obaviješten o potrebi dostavljanja dokumenata, odnosno da ih nije dostavio u roku.

Hrvatski ZR predviđa *in favorem laboratoris* pretpostavku prema kojoj se smatra da je s radnikom sklopljen ugovor o radu na neodređeno vrijeme ukoliko poslodavac prije početka rada ne sklopi s radnikom ugovor o radu u pisanom obliku ili mu ne izda pisanu potvrdu o sklopljenom ugovoru o radu (čl. 14. st. 4.). Radnik može tužbom na utvrđenje tražiti od suda da u tom slučaju utvrdi postojanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme. Često radnici ne traže od poslodavca da im dade ugovor u pisanom obliku te odustaju od sudske zaštite zbog straha od gubitka posla ili drugih negativnih posljedica (npr. da će ih takav poslodavac „ocrniti“ kod drugih mogućih poslodavaca).<sup>155</sup> Zato mislimo da bi *de lege ferenda* uvođenje prethodnog obavještanja poslodavca od strane radnika o tome da je

<sup>151</sup> Joint Employment Report, 2020, str. 26.

<sup>152</sup> Commission Staff Working Document, REFIT Evaluation of the Written Statement Directive (Directive 91/533/EEC) C(2017) 2611 final, str. 4.

<sup>153</sup> First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible revision of the Written Statement Directive (Directive 91/533/EEC) in the framework of the European Pillar of Social Rights.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Izvješće Pučke pravobraniteljice za 2018. godinu, str. 85–89. Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/en/reports/>.

propustio sklopiti ugovor u pisanom obliku ili izdati pisanu potvrdu, kao i da nije dao sve informacije, predstavljalo učinkovitiju zaštitu radnika.

## 9. ZAKLJUČAK

Svijet rada u kojem dominira model stalnog zaposlenja lojalnih radnika koji obavljaju rad pod nadzorom i prema uputama poslodavca u zamjenu za sigurnost i benefite radnog odnosa stvar je prošlosti. Međutim rad i dalje ostaje središnja vrijednost za pojedinca, dok se mijenja njegovo stajalište o načinu obavljanja rada, jer radnik teži većoj autonomiji. U ekonomskom smislu fleksibilnost je glavni pokretač konkurentnosti i rasta tržišta rada te ujedno i odgovor na potrebe radnika jer pruža različite mogućnosti zapošljavanja i individualnu prilagodbu uvjeta rada. Novi oblici zapošljavanja često su privremene, odnosno povremene naravi, a neuobičajene organizacijske strukture rezultat su fleksibilizacije tržišta rada. Osnovni problem kratkotrajnih zaposlenja jest nestabilnost, nesigurnost i nejednakost u priznavanju prava u odnosu na radnike zaposlene na neodređeno vrijeme kod poslodavca. Netransparentan način poslovanja poslodavaca dodatno intenzivira spomenute značajke jer velikom broju radnika nisu pružene informacije o bitnim aspektima radnog odnosa u pisanom obliku. Takvoj politici svojstvena je i upotreba neformalnog gospodarstva, koja negativno utječe na financijsku stabilnost ekonomije budući da je cilj neregistriranih radnih aktivnosti izbjegavanje poreznih i socijalnih davanja. Izvanredne okolnosti globalne pandemije uzrokovane virusom SARS-CoV-2 poslužile su jednom broju poslodavaca da uz podršku političkih aktera imaju mogućnost jednostrano mijenjati odredbe ugovora o radu kako bi prilagodili poslovanje novonastaloj situaciji na tržištu rada. Rizik od tržišnog natjecanja na temelju snižavanja socijalnog standarda šteti prvenstveno radnicima, koji ostaju bez adekvatne pravne zaštite, ali i poslodavcima izloženim nelojalnim postupcima konkurencije. Rješenje tih problema zahtijeva sveobuhvatan pristup, koji podupire inovacije na tržištu rada, uz istodobno jamstvo osnovnih prava svim radnicima. Europski parlament apostrofirao je neučinkovitost Direktive o pisanoj izjavi i postojanje pravne praznine u zaštiti novih oblika zapošljavanja nastalih kao posljedica razvoja tržišta rada od 1991. godine. Potreba za modernizacijom i redefiniranjem postojećeg normativnog okvira rezultirala je usvajanjem Direktive EU o transparentnim i predvidivim uvjetima rada u Europskoj uniji.

Integrirani pristup Direktive 1152/2019 jača koordinaciju prava ekonomske i socijalne naravi *svih radnika* na teritoriju EU-a pružajući jednake uvjete u pogledu zapošljavanja i rada, pristupa profesionalnom razvoju, strukovnom osposobljavanju, socijalnim i fiskalnim pravima. U tom smislu Direktiva postavlja niz dodatnih minimalnih prava za radnika, koja se odnose na mogućnost dodatnog zaposlenja kod drugih poslodavaca, podnošenje zahtjeva za prijelaz na stabilniji oblik ugovora o radu te pravo na besplatno stručno osposobljavanje radnika ukoliko je ono propisano pravom EU-a, nacionalnim zakonodavstvom ili kolektivnim ugovorom. Nadalje, svojim odredbama Direktiva ograničava trajanje razdoblja probnog rada na najviše šest mjeseci, s dužim rokovima



dopuštenima samo u slučaju kada je to u interesu radnika ili je opravdano prirodom posla. Sud EU-a uspostavio je kriterije za određivanje statusa radnika koje države članice trebaju uzimati u obzir prilikom tumačenja odredbi Direktive, čime bi radnici, ukoliko ispunjavaju postavljene kriterije, mogli biti obuhvaćeni područjem primjene te Direktive. Pojedini autori sumnjaju u ispravnu i usklađenu primjenu Direktive, a time i u ostvarenje njezinih ciljeva, zbog dvosmislene, hibridne naravi koncepta *radnik*. Naime nacionalni sudovi preuskim tumačenjem tog pojma ograničavaju pokušaje Suda EU-a da kroz sudsku praksu ojača pravnu osviještenost o potrebi njegove ekstenzivne interpretacije. Međutim bez obzira na različitosti u zakonodavstvima ne smije se zaboraviti da su države članice primarno odgovorne za osiguranje sigurnih radnih uvjeta i poboljšanje kvalitete rada, a instrumenti socijalnog *acquisa* podrška su u tim aktivnostima.

Možemo se složiti da je Direktiva dobrodošao pravni instrument u vrijeme sve veće fleksibilizacije i deregulacije tržišta rada. Rezultati kvalitativne analize predmetne Direktive jasan su pokazatelj mogućeg jačanja pravne sigurnosti zbog implementacije i poštivanja novih pravila koja Direktiva postavlja za radnike i poslodavce. Direktiva EU 2019/1152 skraćuje rok u kojem je poslodavac obavezan definirati vremenska razdoblja u okviru kojih radnici trebaju biti informirani o svim relevantnim aspektima radnog odnosa, što je važan preduvjet za ostvarenje prava, odnosno način sprječavanja njihove zloupotrebe. Poseban je naglasak stavljen na zaštitu radnika zaposlenih kroz prekarne ugovorne oblike, kao što je rad po pozivu. Prema Direktivi takvi oblici zaposlenja nameću obvezu poslodavcu voditi računa o stupnju predvidivosti, odnosno nepredvidivosti rasporeda rada radnika te definiranju vremenskog razdoblja u kojem radnik može biti unaprijed obaviješten o potrebi izvršavanja radnog zadatka.

Direktivom su konačno obuhvaćeni oblici zapošljavanja koji dugi niz godina nisu novitet na tržištu rada i zahtijevaju adekvatnu zakonodavnu regulativu. Slijedeći odredbe Direktive, hrvatski će zakonodavac morati pratiti taj trend, odnosno regulirati atipične oblike rada koji sada nisu uređeni. Osim toga bit će obavezan izmijeniti odredbe ZR-a koje se odnose na institut plaće propisivanjem odvojenog navođenja ostalih elemenata naknade za rad kao obvezni sadržaj ugovora o radu te proširenjem liste obveznih informacija o radnom odnosu o kojima je poslodavac dužan obavijestiti radnika. Jednako tako bit će potrebne izmjene odredbi o obrazovanju, prijelazu na sigurniji oblik rada te drugim pitanjima koja su u radu analizirana.

Iako možda neće biti moguće u potpunosti istisnuti prekarni rad, nova materijalna prava radnika i transparentnost u poslovanju koju Direktiva propisuje svakako su odskočna daska prema radu dostojnom čovjeka.

**Directive (EU) 2019/1152 on transparent and predictable working conditions in the European Union – universal protection for all present and future forms of employment**

The right of workers to prompt and complete information on the basic aspects of employment provided for in the Written Statement Directive (91/533/EEC) requires an adjustment to new circumstances and practices in the labour market. The continued need for flexible business practices, and for maintaining the competitiveness of enterprises leads to new, and the growing use of existing non-standard forms of employment that bring about a decrease in the unemployment rate, but which do not contribute to countering in-work poverty, social exclusion, and social inequality. The author emphasises the importance of the proposed revision of the Written Statement Directive, and the adoption of the Directive on transparent and predictable working conditions in the European Union (2019/1152) as an instrument of labour and social policy which is expected to provide new employment opportunities in the world of a liberal economy with a lower risk of new forms of uncertainty and insecurity.

*Keywords:* Directive on transparent and predictable working conditions in the European Union, non-standard forms of employment, precariousness, the European Pillar of Social Rights, liberal labour market

**Karla Kotulovski**, Research Assistant at the Chair of Labour and Social Law of the Faculty of Law of the University of Rijeka