

# RAD PUTEM AGENCIJA ZA PRIVREMENO ZAPOŠLJAVANJE U HRVATSKOM, EUROPSKOM I USPOREDNOM PRAVU

---

**Laleta, Sandra; Križanović, Anamarija**

*Source / Izvornik:* **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2015, 36, 305 - 340**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:729337>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-31**

**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

## RAD PUTEM AGENCIJA ZA PRIVREMENO ZAPOŠLJAVANJE U HRVATSKOM, EUROPSKOM I USPOREDNOM PRAVU

Dr. sc. Sandra Laleta, docentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
Anamarija Križanović, mag. iur.  
Rijeka

UDK: 331.5  
Pr.: 20. veljače 2015.  
Ur.: 10. ožujka 2015.  
Prethodno priopćenje

### **Sažetak**

*Rad putem agencija za privremeno zapošljavanje jedan je od fleksibilnih oblika rada i sve češća alternativa standardnom radnom odnosu. Riječ je o složenom, trostranom pravnom odnosu u kojem sudjeluju agencija za privremeno zapošljavanje, radnik agencije koji se ustupa trećoj osobi – korisniku te poduzeće korisnik. U radu se analiziraju obilježja ovog pravnog odnosa u hrvatskom, europskom i usporednom zakonodavstvu te sudskoj praksi, s posebnim osvrtom na predmet o kojem upravo odlučuje Europski sud pravde (AKT ry v. Öljytuote ry, Shell Aviation Finland Oy (C-533/13)).*

**Ključne riječi:** radni odnos, agencija za privremeno zapošljavanje, hrvatsko pravo, usporedno pravo, Direktiva 2008/104/EZ, sudska praksa.

### **1. UVOD**

Iako se broj radnika zaposlenih putem agencija za privremeno zapošljavanje u Republici Hrvatskoj procjenjuje na svega oko 0,4 % od ukupnog broja zaposlenih,<sup>1</sup> ovakav oblik privremenog zapošljavanja posljednjih godina plijeni pažnju domaće javnosti. Najavljena je reforma sustava pratećih djelatnosti (usluga) u javnim službama, čime bi bilo obuhvaćeno oko 20.000 radnika, u kojoj je jedna od mogućnosti i zapošljavanje putem agencija za privremeno zapošljavanje.<sup>2</sup> To bi utjecalo na

1 Podatak HUP-a, <<http://www.hup.hr/agencije-za-privremeno-zaposljavanje-potpisale-eticki-koeks-1.aspx>>, 25.2.2015. Službenih podataka nema, a prema gruboj procjeni Ministarstva rada i mirovinskog sustava, iz 2014. godine, taj je broj iznosio 8.000, odnosno oko 0,3 % od ukupno zaposlenih radnika, pa možemo govoriti o blagom porastu ovakvog oblika rada. *U evidencijama agencija za privremeno zapošljavanje oko 8.000 radnika*, <<http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/U-evidencijama-agencija-za-privremeno-zaposljavanje-oko-8.000-radnika>>, 15.4.2014.

2 Ivanko, Velimir, Outsourcing – pravni okvir s posebnim osvrtom na outsourcing u javnim službama, *Radno pravo* (dalje: RP), br. 10, 2013., str. 7 i d.; Grčićeva vizija: 20.000 ljudi iz javnog mora u privatni sektor, (obj. 23.9.2013.); <<http://www.24sata.hr/politika/reforme-vlade-dize-se-pdv-trosarine-place-se-usklauju-333974>>, 15.1.2015.

povećanje broja agencijskih radnika. Novim Zakonom o radu<sup>3</sup> uređenje agencijskog rada dodatno je usklađeno s Direktivom 2008/104/EZ o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje<sup>4</sup> (dalje: Direktiva).

U europskom kontekstu, usprkos padu aktivnosti agencija za privremeno zapošljavanje kao rezultat ekonomske krize, odnosno politike rezanja troškova u mnogim trgovačkim društvima, agencijski rad izaziva zanimanje zbog više razloga. Prvi je svakako uloga agencija u funkcioniranju tržišta rada odnosno politici zapošljavanja: u vrijeme krize i velike nezaposlenosti raste uloga organizacija za posredovanje u zapošljavanju te uvjeta pod kojima se posredovanje može obavljati.<sup>5</sup> Usporednopravna analiza primjene Direktive u državama članicama EU-a važna je u kontekstu gospodarskih sloboda, slobode pružanja usluga te slobode poslovnog nastana, ali i kontekstu međunarodne mobilnosti. Uz to, Direktivom se postiže novi stupanj socijalne harmonizacije, koju treba promatrati u svjetlu stvaranja europskoga socijalnog modela.<sup>6</sup>

Agencijski rad (privremeno zapošljavanje, „unajmljivanje (lizing) radnika“)<sup>7</sup> jedan je od novih oblika zapošljavanja koji zamjenjuje standardni radni odnos, s punim radnim vremenom na neodređeno vrijeme, u prostorima poslodavca. Agencije su postale stalni poslodavci, umjesto pukih posrednika.<sup>8</sup> Posebnost agencijskog rada ogleda se u tome da se odnos proširuje, te više nije dvostran kao u odnosu radnik - poslodavac, već uvođenjem agencije on postaje trostran. Time se povećava kompleksnost odnosa. Naime, radnika zapošljava agencija za privremeno zapošljavanje, dakle agencija je poslodavac.<sup>9</sup> No radnik ne obavlja posao za poslodavca kao u klasičnom radnom odnosu, već ga agencija ustupa korisniku, odnosno poslodavcu za kojeg radnik stvarno obavlja posao. Već se iz nazivlja očituje složenost ovakvog načina zapošljavanja i pitanje prava i odgovornosti sudionika međusobno. Zbog toga je pravni odnos između

3 Zakon o radu, Narodne novine, 193/14. (dalje: ZR).

4 Direktiva 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje SL EU, 05/Sv. 4, 327/9, 280-285 (Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on temporary agency work, OJ L327, 9-14.)

5 Izvješće Međunarodne organizacije rada (dalje: MOR) iz 2009. godine pokazuje da su agencijski radnici prvi koji zbog krize gube posao, ali i da nema dokaza da agencijski rad može dovesti do povećanja broja radnih mjesta. Chacartegui, Consuelo, *Resocialising temporary agency work through a theory of 'reinforced' employers' liability, u: Resocialising Europe in a Time of Crisis* (ed. N. Countouris, M. Freedland) (dalje: *Resocialising Europe*), Cambridge University Press, 2014., str. 224-225.

6 Robin-Olivier, Sophie, *A French Reading of Directive 2008/104 on Temporary Agency Work*, *European Labour Law Journal* (dalje: *ELLJ*), vol. 1, no. 3, 2010, str. 398.; Frenzel, Helen, *The Temporary Agency Work Directive*, *ELLJ*, vol. 1, no. 1, 2010, str. 121.

7 Eng. *temporary agency work, labour-only contracting, worker leasing*; njem. *Arbeitnehmerüberlassung*.

8 Raday, Francis, *The Insider-Outsider Politics of Labour-Only Contracting*, *Comparative Labour Law and Policy Journal*, vol. 20, no. 413, 1999, str. 414.

9 Prema M. Učuru agencija je poslodavac sa specifičnim statusom kojega određuje djelatnost, teritorijalno određeno djelovanje, te odnos prema subjektima u privremenom zapošljavanju. Učur, Marinko Đ., *Agencije za privremeno zapošljavanje i drugi posrednici u zapošljavanju*, *RP*, br. 3, 2007., str. 14.

agencije, radnika i korisnika bilo potrebno zakonski urediti kao zasebnu cjelinu, što je i učinjeno uvođenjem ovoga instituta u hrvatsko zakonodavstvo 2003. godine,<sup>10</sup> relativno kasno u odnosu na druge države članice EU-a.<sup>11</sup>

U trostranom odnosu zaposlenja radniku je teško odrediti poslodavca odgovornog za ispunjenje obveza utvrđenih radnim zakonodavstvom. Stoga se u doktrini javlja zahtjev za preispitivanjem postojećih rješenja iz Direktive, ali i Konvencije br. 181 MOR-a o privatnim agencijama za zapošljavanje,<sup>12</sup> radi određenja te širenja pojma poslodavca u složenim, fragmentiranim radnim angažmanima, koji bi pratila zajednička odgovornost za obveze iz odnosa zaposlenja. Agencijski rad valja, osim toga, promatrati u kontekstu rasprave o potrebi donošenja konvencije MOR-a o „industriji privremenog rada“. Novim minimalnim individualnim te posebice kolektivnim radnopravnim standardima za agencijske radnike bave se predstavnici radnika, poslodavaca i vlada na tripartitnim sastancima u okviru programa sektorskih aktivnosti MOR-a.<sup>13</sup>

U ovome radu analiziraju se temeljna obilježja zapošljavanja putem agencija za privremeno zapošljavanje u hrvatskom, europskom i usporednom zakonodavstvu i judikaturi, te praksi Europskog suda pravde. Uvodno se daje pregled stvaranja radnopravnih standarda, a potom analizira institut agencijskog rada prateći sadržaj Direktive 2008/104/EZ.

## **2. STVARANJE MINIMALNIH STANDARDA RADA PUTEM AGENCIJA ZA PRIVREMENO ZAPOŠLJAVANJE**

### **2.1. Europska Direktiva o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje**

Dugi put do usvajanja Direktive odvijao se u širem kontekstu razgovora o alternativnim, nestandardnim modelima ugovornih odnosa i fleksibilnim oblicima rada, kroz socijalni dijalog i legislativni postupak. Davne 1982. godine prijedlog Direktive se nije prihvatio te se s novim prijedlogom izašlo tek početkom 90-ih godina prošlog stoljeća. No i tada je uređenje agencijskog rada naišlo na oštro protivljenje.<sup>14</sup> Kao rezultat kompromisa prihvaćena je Direktiva 91/383 o zaštiti na radu radnika u radnom odnosu na određeno vrijeme ili privremenom radnom odnosu. Više su

10 Izmjenama i dopunama Zakona o radu (u glavi XXIII., čl. 220.a do 220.i.), NN br. 114/2003.

11 Uz još samo dvije države, Tursku i Grčku. Gović, Iris, *Fleksibilnost radnih odnosa u praksi i radnopravni status radnika*, u: *Aktualna pitanja ostvarivanja i zaštite prava iz radnih odnosa*, Zagreb, Inženjerski biro, 2004., str. 58.

12 Convention no 181 (1997), Convention concerning Private Employment Agencies, Geneva, 85th ILC session (19 June 1997).

13 Chacartegui, C., op. cit., str. 225- 226.

14 Države su se protivile uključivanju u Direktivu odredbi o socijalnoj sigurnosti. Usluge agencija za privremeno zapošljavanje nisu bile prihvaćene u svim državama članicama; u Španjolskoj i Italiji one su ostale izvan zakona. Europski sud je odlukom u predmetu *Job Centre* (C-77/96, 11.12.1997.) okončao javni monopol nad zapošljavanjem radnika, što je ubrzalo reforme u državama u vezi s uređivanjem usluga agencija. Više: Frenzel, H., op. cit., str. 122.

uspjeha imale direktive o radu s nepunim radnim vremenom i na određeno vrijeme, usvojene 1997. godine, koje jamče načelo jednakog postupanja prema radnicima bez obzira na oblik njihova zaposlenja.<sup>15</sup> Tek 2008. godine, na podlozi nacarta iz 2002. godine, postignut je sporazum oko uređenja agencijskog rada i usvojena je Direktiva 2008/104, koja teži biti dio u mozaiku *Socijalne Europe*.

Usvojeni tekst Direktive ustvari nije „izvorno europski“, već kombinacija modela iz različitih pravnih sustava država članica. Odredbe Direktive su nekakav srednji put, između strožih, ali i blažih nacionalnih odredbi,<sup>16</sup> a rješenja su se postupno ublažavala.<sup>17</sup> Direktiva uređuje zapošljavanje putem agencija u najširem smislu (korištenje i pravno uređenje agencijskog rada, uvjete rada agencijskih radnika), poštujući različitosti ovakvog oblika rada u državama članicama EU-a te ostavljajući mjesta za iznimke, a državama članicama dovoljno prostora za unaprjeđenje položaja ove skupine radnika na nacionalnom tržištu rada.<sup>18</sup>

Po donošenju Direktive europski sindikati bili su zadovoljni njezinim odredbama, prije svega onima koje potiču socijalni dijalog u postupku implementacije Direktive, kao i uvođenjem načela jednakog postupanja prema agencijskim radnicima kao prema radnicima poduzeća korisnika. Predstavnici poslodavaca nisu bili zadovoljni jer je ovo načelo uključilo i element jednake plaće, jedno od najspornijih pitanja. Direktiva je rezultat kompromisa između država članica i Parlamenta EU-a te značajnih odstupanja od izvornog teksta što uređenje privremenog rada putem agencija čini kontroverznom. Kad je riječ o državama članicama sporan je prije svega različit nacionalni regulatorni okvir, dok je za europske socijalne partnere dvojbena razina zaštite ove skupine radnika.<sup>19</sup>

U doktrini se ističe da je Direktiva uspjela zajamčiti jednaku razinu zaštite agencijskih i stalnih radnika u državama članicama EU-a, što nije pošlo za rukom kreatorima Konvencije br. 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje.<sup>20</sup>

## **2.2. Konvencija MOR-a br. 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje (1997.)**

U preambuli Konvencije naglašava se uloga privatnih agencija u osiguravanju dobrog funkcioniranja tržišta rada. Svrha je Konvencije dopustiti djelovanje agencija te zaštititi radnike čije usluge one koriste. Prema definiciji iz Konvencije privatne agencije za zapošljavanje jesu, s jedne strane, agencije za posredovanje

15 Upravo se 1990-ih u EU bilježi značajan porast privremenih oblika rada. Više: Davidov, Guy, Joint Employer Status in Triangular Employment Relationships, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 42, no. 4, 2004, str. 728.

16 Neka nacionalna rješenja koja ima veći broj država članica nisu prihvaćena (npr. korištenje agencijskog rada u slučaju kolektivnih radnih sporova). Šire: Thüsing, Gregor, *European Labour Law*, München, Beck – Hart – Nomos, 2013., str. 98.

17 Countouris, Nicola, Horton, Rachel, *The Temporary Agency Work: Another Broken Promise?*, *Industrial Law Journal*, vol. 38, no. 329, 2009, str. 1.

18 European Parliament, *The Role and Activities of Employment Agencies*, IZA Research Report, No. 57, 2013 (dalje: *The Role and Activities*), str. 99.

19 Frenzel, H., op. cit., str. 119, 120.

20 Robin-Olivier, S., op. cit., str. 400.

koje zapošljavaju radnike radi njihova ustupanja trećoj strani, poduzeću korisniku, te, s druge, agencije koje posreduju bez zapošljavanja takvih radnika. Konvencija propisuje osnovne oblike zaštite radnika,<sup>21</sup> ali, ipak, ne zahtijeva ravnopravnost radnika koji su u radnom odnosu s korisnikom i ustupljenih radnika (*insider-outsider* model), kao ni ograničenje ustupanja radnika za privremeni rad. Njome je predviđena razina „adekvatne zaštite“ agencijskih radnika, što državama daje šire diskrecijske ovlasti u odnosu na Direktivu.<sup>22</sup>

Donošenjem ove Konvencije MOR je radikalno promijenio svoje ranije stajalište o privatnim posrednicima na tržištu rada kao onima koji mogu ugroziti načelo da rad nije roba. Oni su dobili legitimnost, bilo da su posrednici ili izravni pružatelji usluga rada. Nova politika prihvaćena je kako bi se, s jedne strane, dopustila fleksibilnost u upravljanju poduzećem, a s druge, uklonila razlika između načela o zabrani ugovaranja lizinga radnika i prihvaćenosti ovog oblika rada u praksi država.<sup>23</sup>

Odmah po donošenju Konvencije otvorila se rasprava o primjerenosti uređivanja ustupanja radnika na međunarodnoj razini. Ona se uglavnom bavila pitanjem zajamčene razine socijalne zaštite ustupljenih radnika odnosno štete koju mogu pretrpjeti zbog toga što za vrijeme ustupanja ne mogu postati dio osoblja poduzeća korisnika. U literaturi se, međutim, s pravom analizira i drugi važan aspekt, a to je utjecaj lizinga radnika na radne odnose osoblja poduzeća-korisnika. Ustupanje radnika F. Raday vidi kao Trojanskog konja, koji potkopava radnopravne standarde osoblja poduzeća-korisnika i ugrožava kolektivno pregovaranje.<sup>24</sup> Ovo je stajalište aktualizirano u predmetu *Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry v. Öljytuote ry, Shell Aviation Finland Oy*, koji je u tijeku pred Europskim sudom, koji analiziramo u pogl. 7., a istu logiku slijedi rigidno belgijsko zakonodavstvo o agencijskom radu (pogl. 4.1.2. *infra*).

Analiza domaćeg i usporednog zakonodavstva mogući je temelj za odgovor na pitanje jesu li standardi agencijskog rada kako ih utvrđuje Direktiva, ali i nacionalna prava takvi da možemo govoriti o novom scenariju, različitom od onoga o kojemu je povodom donošenja Konvencije govorio F. Raday.

### **2.3. Svrha Direktive – agencijski rad kao instrument fleksibilnosti**

Najšire gledano, razvoj europskog regulatornog okvira agencijskog rada odvijao se kroz dva razdoblja. U prvom, koji se može nazvati *erom atipičnog rada*, naglasak je na jamstvu određene, specifične razine zaštite privremenog radnika u odnosu na

21 To su: obveza licenciranja agencije; jamstva: da će se poštovati pravo na slobodu udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje, postupanja prema radnicima bez diskriminacije na temelju rase, boje kože, spola, religije, političkog mišljenja, nacionalnog i društvenog podrijetla, ili nekom drugom temelju diskriminacije koje uređuje nacionalno pravo (primjerice, dob ili invalidnost); sprječavanje naplate naknade za posredovanje od radnika; uživanje prava iz područja rada, kao što su najniža plaća, zakonska razina socijalne sigurnosti itd.; podjela odgovornosti za ostvarenje ovih prava radnika između agencije i korisnika.

22 Robin-Olivier, S., op. cit., str. 400.

23 O drukčijem stajalištu o stvarnim razlozima za donošenje Konvencije vidi Raday, F., op. cit., str. 414 i d.

24 *ibid.*, str. 415.



standardnog radnika.

U drugom razdoblju, obilježenom kombinacijom fleksibilnosti i sigurnosti, privremeni rad ima ulogu u okviru tržišta rada, odnosno europske politike zapošljavanja, koja se može nazvati *posredovanjem u mobilnosti radnika*.<sup>25</sup> Nova uloga privatnih agencija za zapošljavanje kao važnog „posrednika koji može poduprijeti fleksibilnost i mobilnost firmi i radnika“ na tržištu rada te njihova prilagodba u okviru globalizacije prepoznaje se kao temelj oko kojeg postoji suglasnost europskih socijalnih partnera te su stvorena načela o korištenju i statusu privremenog rada putem agencija. Od država članica traži se da uklone zapreke za stvaranje i razvoj agencija za privremeno zapošljavanje kao učinkovitih i privlačnih posrednika, koje nude bolje mogućnosti zapošljavanja i visoke standarde zapošljavanja.<sup>26</sup>

Kao jedan od instrumenata unaprjeđenja strategije fleksigurnosti na europskom tržištu rada, Direktiva se temelji na ideji promicanja agencijskog rada kao oblika koji odgovara različitim potrebama poslodavaca i radnika. Poslodavcu daje nužnu eksternu fleksibilnost, a za radnike predstavlja dobar način za usklađivanje zahtjeva obiteljskog i profesionalnog života (Preambula, toč. 11). Prema čl. 2. svrha je Direktive, s jedne strane, zajamčiti minimalnu zaštitu i prava za radnike zaposlene putem agencija za privremeno zapošljavanje te, s druge, stvoriti legislativni okvir za zapošljavanje putem agencija radi učinkovitog stvaranja radnih mjesta i razvoja fleksibilnih oblika rada. Zaštita radnika i unaprjeđenje kvalitete ovakvog oblika rada osigurava se primjenom načela jednakog postupanja. Ovo pokazuje da je sadržaj Direktive dvostran: socijalnopolitičke naravi te u vezi s politikom zapošljavanja.<sup>27</sup>

No teorija o različitosti ugovornih modela kao prednosti i za poduzeća i za radnike prema mišljenju doktrine naivna je, ako ne i cinična; pošteno natjecanje na tržištu rada proturječi temeljnoj neravnoteži koja postoji u odnosu između radnika i poslodavca.<sup>28</sup>

#### **2.4. Hrvatsko zakonodavstvo u području agencijskog rada**

Zakon o radu, iz 2014. godine, uređuje ovaj institut u Glavi II. Individualni radni odnosi, 6. Privremeno zapošljavanje, u čl. 44. do čl. 52. U proteklih deset godina institut je doživio određene izmjene, većeg ili manjeg značaja. Spomenimo samo najvažnije. U zakonu više nema odredbe prema kojoj je ustupanje radnika korisniku bilo ograničeno na područje Republike Hrvatske, koja je bila protivna Direktivi 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga,<sup>29</sup> odnosno protivna slobodi kretanja radnika kao jednoj od temeljnih sloboda EU-a. Uklonjeno je i ograničenje prema kojem je agencija mogla obavljati jedino poslove ustupanja radnika pa se danas

25 Frenzel, H., op. cit., str. 121 i d.

26 Izvješće Odbora za zapošljavanje, cit. prema *ibid.*, str. 125.

27 *ibid.*, str. 126.

28 Robin-Olivier, S., op. cit., str. 403-404.; Raday, F., op. cit., str. 417 i d.

29 Direktiva 96/71/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, OJ L 18.

može baviti i poslovima posredovanja u zapošljavanju radnika što je zapravo usko vezano uz ustupanje. Time je olakšan rad agencija jer se više ne ograničava djelokrug njihovih djelatnosti. Poslodavci koji osnuju agenciju za ustupanje oslobođeni su dodatnih formalnosti jer više ne moraju osnovati zasebnu pravnu osobu koja bi se bavila poslovima posredovanja.<sup>30</sup>

Reforma radnog zakonodavstva 2014. godine, potaknuta lošom gospodarskom situacijom i visokom stopom nezaposlenosti, te posljedično potrebom daljnje fleksibilizacije zakonodavstva,<sup>31</sup> dovela je do određene liberalizacije ovog oblika rada, kojom se donekle ublažava dosadašnji pristup agencijskom radu, u doktrini ocijenjen kao „negativan pristup“.<sup>32</sup>

Bitno je istaknuti da su nedavno, točnije 16. veljače 2015., agencije članice Koordinacije za agencijski rad i posredovanje pri zapošljavanju HUP-a prihvatile svoj etički kodeks, obvezavši se time na visoke profesionalne i etičke standarde u poslovanju prema tražiteljima posla, ustupljenim radnicima, klijentima i korisnicima usluga.<sup>33</sup>

## 2.5. Usporedno zakonodavstvo

Razvoj instituta rada putem agencija za privremeno zapošljavanje tekao je različito u pojedinim zemljama svijeta. U Europi su ga među prvima uvele Nizozemska (1965.) i Danska (1968.).<sup>34</sup> U razdoblju ekonomske krize od 2007. godine, prepoznata je značajna mogućnost agencija da prilagode svoj rad novonastalom stanju na tržištu rada te one doživljavaju ekspanziju. Prema Izvješću o radu agencija<sup>35</sup> u svijetu postoji više od 128.000 agencija koje zapošljavaju 10,4 milijuna agencijskih radnika, a godišnje zarađuju 247 milijardi eura. Agencije zapošljavaju i preko 900.000 radnika - internog osoblja, koji se ne ustupaju korisniku.<sup>36</sup>

30 Novaković, Nataša, *Rad putem agencija za privremeno zapošljavanje*, *RP*, br. 10, 2013., str. 12.

31 Reforma radnog zakonodavstva, <<http://www.mrms.hr/novi-zakon-o-radu/>>, 16.4.2014. Javna rasprava o Nacrtu prijedloga ZR-a, <<http://rasprava.mrms.hr/bill/javna-rasprava-o-nacrtu-prijedloga-zor/>>, 16.4.2014.

32 Potočnjak, Željko, *Fleksigurnost radnih odnosa u Hrvatskoj i pravna stečevina Europske unije*, *Zbornik Susreta pravnika – Opatija 2013.*, Zagreb, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, 2013., str. 305-306.

33 Važan je podatak da ove agencije prema procjeni HUP-a pokrivaju 80 % hrvatskoga tržišta usluga privremenog zapošljavanja, <<http://www.hup.hr/agencije-za-privremeno-zaposljavanje-potpisale-eticki-kodeks-1.aspx>>, 25.2.2015.

34 Slijede Irska (1971.), Njemačka, Francuska (1972.), Ujedinjeno Kraljevstvo (1973.), Belgija (1976.). Velik broj zemalja učinio je to 2000-ih: Finska, Grčka, Mađarska, Slovačka (2001.), Slovenija, Poljska, Rumunjska (2003.); među zadnjima Bugarska, Litva (2011.). Full report on the role of TAW and labour market transitions, <[www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Social\\_dialogue/Transitions\\_project/Report/2013.02.08](http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Social_dialogue/Transitions_project/Report/2013.02.08)>, 1.5.2014.

35 Izvješće Međunarodnog udruženja privatnih agencija za zapošljavanje, s podacima iz 2010. godine. The agency work industry around the world, Economic Report, Ciett, <[http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Ciett\\_econ\\_report\\_2012\\_final.pdf](http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Ciett_econ_report_2012_final.pdf)>, str. 12-14., 5.5.2014.

36 Agencije su prije svega manja i srednja poduzeća. No postoji nekoliko multinacionalnih kompanija, primjerice grupacija Adecco (s glavnim sjedištem u Švicarskoj) koja ima agencije



Iako je pravno uređenje agencijskog rada u državama članicama EU-a obilježeno brojnim razlikama, zemlje se mogu podijeliti u četiri skupine, prema kriteriju vrste tržišta rada: utemeljeno na socijalnom dijalogu (npr. Njemačka, Danska); utemeljeno na zakonodavstvu (Belgija, Italija); utemeljeno na tržišnim zakonitostima (UK); te tzv. tržišta u nastajanju (Poljska).<sup>37</sup> Agencijski rad uređuje se zakonima, podzakonskim aktima, kolektivnim ugovorima i kodeksima prakse.

U Njemačkoj, zemlji razvijenog socijalnog dijaloga, privremeni rad putem agencija uređen je Zakonom o ustupanju radnika.<sup>38</sup> Od kraja 1990-ih pristupa se postupnoj deregulaciji instituta.<sup>39</sup> Njemačke agencije za privremeno zapošljavanje obvezuju kolektivni ugovori sklopljeni na razini poduzeća ili sektora.<sup>40</sup> Uloga sindikata na tržištu s preko 800.000 radnika zaposlenih putem agencije osobito je značajna.<sup>41</sup>

- u 60 zemalja, dnevno zapošljava više od 100.000 radnika te se nametnula kao vodeća agencija za zapošljavanje. Who we are and what we do, <<http://www.adecco.com/about/default.aspx>>, 7.5.2014. U Europi najveći broj agencijskih radnika imaju Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačka i Nizozemska. Od nama susjednih zemalja, Slovenija zapošljava oko 50.000, Italija 197.000, Mađarska 68.000, Austrija oko 66.000 agencijskih radnika. The agency work industry around the world, op. cit., str. 24.
- 37 The Role and Activities, op. cit., str. 11.
- 38 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz idF der Bekanntmachung v. 3.21995 (BGBl. I S. 158), zuletzt geändert durch Art. 7 G. v. 11.8.2014 (BGBl. I S. 1348), <<https://dejure.org/gesetze/AUEG>>, 1.3.2015.
- 39 Najprije ukidanjem ograničenja ustupanja radnika na razdoblje duže od šest mjeseci i ograničavanja razdoblja zapošljavanja radnika na razdoblje kada je ustupljen korisniku. Weiss, Manfred, Schmidt, Marlene, Labour Law and Industrial Relations in Germany, Kluwer Law International, 2008., str. 66. Najznačajnije reforme agencijskog rada uključuju: postupno produženje razdoblja ustupanja radnika (s početno tri mjeseca, 1985. godine, na 24 mjeseca, 2002.); ukidanje apsolutne zabrane rada u građevinarstvu, 2003. godine; uvođenje mogućnosti rada u nepunom radnom vremenu; te uvođenje minimalne plaće. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen, Nürnberg, 2014., <<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Arbeitsmarkt-Allgemein/generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-Deutschland-Zeitarbeit-Aktuelle-Entwicklung-1HJ2013.pdf>>, 30.4.2014.
- 40 Tijekom 2012. i 2013. godine nekoliko njemačkih sindikata potpisalo je kolektivni ugovor na razdoblje do 2017. godine, koji uređuje postupno izjednačavanje plaća agencijskih radnika s plaćama zaposlenih kod korisnika, za sektore u kojima radi najviše ovih radnika (metalna i kemijska industrija, rudarstvo, željeznički i cestovni prijevoz, uslužni sektor). Najvažniji rezultat kolektivnog ugovora u metalnoj industriji povećanje je cijene rada, npr. za NKV radnika cijena je povećana s 8,19 na 12,29 eura po satu. Spermann, Alexander, Sector Surcharges for Temporary Agency Workers in Germany: A Way Out of the Low-Wage Sector?, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA Policy Paper No. 67, Bonn, 2013., str. 1-6.
- 41 U nekim sektorima broj agencijskih radnika u odnosu na ukupan broj zaposlenih doseže i do 30 %. Izvrstan primjer jest njemačka autoindustrija kojoj je osnovni cilj smanjenje troškova rada. U jednoj studiji koja je istražila četiri velika centra proizvodnje automobila utvrđeno je da tvornica BMW u Leipzigu zapošljava 30 % agencijskih radnika, tvornica BMW u Münchenu 30 do 40 %, tvornica Ford 3 do 5 %, te tvornica VW 20 %. Benassi, Chiara, Political economy of labour market segmentation: agency work in the automotive industry, European Trade Union Institute, Working Paper 2013. 06, <<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Political-economy-of-labour-market-segmentation-agency-work-in-the-automotive-industry>>, 2.5.2014.

Najznačajnije kritike koje upućuju sindikati odnose se na niže plaće i loše uvjete rada agencijskih radnika u odnosu na radnike korisnika, te bojazan da će agencijski radnici zamijeniti stalno zaposlene radnike.<sup>42</sup>

Belgijsko pravo primjer je vrlo stroge regulative agencijskog rada, na jednom od najuređenijih tržišta rada u Europi. Agencije za privremeno zapošljavanje najčešći su oblik privatnih agencija za zapošljavanje.<sup>43</sup> Agencijski rad uređen je saveznom i regionalnim zakonodavstvom, a kolektivni radni odnosi vezani uz agencijski rad regionalnim. Reforme 2013. godine dodatno su postrožile zakonodavstvo, čini se upravo zbog raznolikosti tržišta agencijskog rada. Dvojba je jesu li novine, kojima se poboljšavaju uvjeti rada agencijskih radnika, povećava zapošljavanje te sprječavaju zlorabe, u skladu s tendencijom liberalizacije koja je u ovom segmentu rada prisutna u europskom pravu. Kodeksi ponašanja za agencije važan su autonomni, obvezujući izvor prava. Njihov sadržaj utvrđuje se zakonom. Ako na razini sektora ne postoji poseban kodeks ponašanja, primjenjuje se zakonom utvrđeni kodeks. Država potiče donošenje sektorskih kodeksa, a njihovu usklađenost sa zakonom utvrđuje ministar i socijalni partneri.<sup>44</sup> Poljska također ima izrazito uređeno zakonodavstvo o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje, koje čine jednu od četiri vrste privatnih agencija za zapošljavanje. Jedino ograničenje korištenja agencijskog rada propisano je za sektor oružanih snaga.

Englesko pravo razlikuje agencije za zapošljavanje (*employment agencies*), koje su zapravo posrednici pri zapošljavanju (agencije za regrutiranje) i poduzeća za zapošljavanje (*employment businesses*), koja su poslodavci u smislu agencija kako ih definira Direktiva. Pravni okvir kojim je, vrlo liberalno, uređeno djelovanje oba subjekta čine zakon i posebna Pravila.<sup>45</sup> Uz to važnu ulogu imaju kodeksi prakse udruženja agencija. Trenutno djeluje samo jedna udruga agencija za privremeno zapošljavanje, s posebnim Kodeksom profesionalne prakse.<sup>46</sup> Agencije pojedinačno imaju vlastite kodekse dobre prakse ili skup načela, koji se zasnivaju na jednakom ili poštenom postupanju prema radnicima, strategiji korporativne društvene odgovornosti, a često

42 Spermann, A., op. cit., str. 2.-3.

43 Ove posljednje često su članice međunarodnih grupa ljudskih potencijala koje svojim klijentima nude *one-stop-shopping*, jedno mjesto za različite usluge. Broj agencija brzo raste, a razlog za to, među ostalim, jest i obvezno zapošljavanje putem *outsourcinga*, primjerice radnika koji su dobili otkaz: starijih od 45 godina ili mladih radnika koji su postali kolektivni višak. The Role and Activities, op. cit., 66-67.

44 loc. cit.

45 Zakon o agencijama za zapošljavanje (Employment Agencies Act, 1973. godine), Pravila o agencijama za zapošljavanje i poduzećima za zapošljavanje (Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations, 2003., s izmjenama iz 2010. godine) te Pravila o agencijskim radnicima (Agency Workers Regulations, iz 2010. godine), kojima je implementirana Direktiva 2008/104.

46 Recruitment and Employment Confederation (REC). Njezin kodeks temelji se na deset načela: poštovanju prava, težnji poštenju i transparentnosti, poštovanju radnih odnosa, poštovanju različitosti, jamstvu sigurnosti, potpori obrazovanju i vještina, poštovanju određenosti zapošljavanja, osiguranju urednog plaćanja, osiguranju etičkog međunarodnog zapošljavanja i poštovanju privatnosti. The Role and Activities, op. cit., str. 57.

promiču i prava etničkih manjina u Ujedinjenom Kraljevstvu.<sup>47</sup>

### **3. OGRANIČENJA, ZABRANE I UVJETI ZA RAD AGENCIJA ZA PRIVREMENO ZAPOŠLJAVANJE**

#### **3.1. Ograničenja i zabrane**

Prema čl. 4.1. Direktive, ograničenja ili zabrane agencijskog rada opravdani su jedino ako se temelje na općem interesu, posebice u vezi sa: zaštitom radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, zahtjevom zdravlja i sigurnosti na radu ili potrebom osiguravanja ispravnog funkcioniranja tržišta rada i sprječavanja zloraba.<sup>48</sup> Svrha ove odredbe je jasna, u cilju fleksibilnosti ukloniti svaku onu mjeru i propis koji mogu ograničiti poduzetničku slobodu u području privremenog zapošljavanja putem agencije.<sup>49</sup>

Nacionalna zakonodavstva razlikuju se s obzirom na pitanje ograničenja agencijskog rada. Tako autori iz zemalja s fleksibilnijim radnim zakonodavstvom, primjerice Nizozemske, tvrde da je malo vjerojatno da će se u praksi doista pojaviti neki od ovdje navedenih opravdanih razloga.<sup>50</sup> No kao što ćemo vidjeti, primjer *finškoga predmeta* pred ES-om (C-533/13) to opovrgava. S druge strane, teoretičari iz Francuske, koja ima strogu regulativu, ocjenjuju da će se neki elementi uređenja agencijskog rada, koji se mogu smatrati njegovim ograničavanjem (npr. ništetnost ugovora sklopljenog bez propisane forme, kaznene sankcije i sl.), nastojati opravdati pozivanjem na razloge iz Direktive. Pritom sumnjaju u sposobnost nacionalnih sudova pri odlučivanju o opravdanosti tih razloga i testu razmjernosti, jer će ta pitanja u njihovim rukama biti „poput skliskog pijeska: opasna i veoma nepredvidiva“.<sup>51</sup> Suprotno stajalište, prema kojem nacionalni sudovi trebaju imati središnju ulogu u provođenju prava Unije odnosno ispitivanju sukladnosti nacionalnog prava s pravom EU-a, iznio je nezavisni odvjetnik u spomenutom *finškom predmetu*.<sup>52</sup>

#### **3.2. Uvjeti za rad agencija**

Direktiva ne zadire u uvjete za rad agencija već su oni prepušteni nacionalnim zakonodavstvima država članica, a odnose se na pitanja: registracije, izdavanja dozvola, svjedodžbi, financijskih jamstava ili nadzora poduzeća za privremeno zapošljavanje. Ova pitanja ne samo da nisu predmet Direktive, već su prema čl. 4.4.

47 *ibid.*, str. 56-57.

48 Od država se traži da nastave s nadzorom nad zabranama i ograničenjima (rok je bio kraj prosinca 2011).

49 Robin-Olivier, S., *op. cit.*, str. 404.

50 Grapperhaus, Ferdinand B.J., *A Twist of the Equality Logic: The Directive on Working Conditions for Temporary Agency Workers and Dutch Law*, ELLJ, vol. 1, no. 3, 2010, str. 411.

51 Robin-Olivier, S., *op. cit.*, str. 404.

52 *Schlussanträge des Generalanwalts Maciej Szpunar vom 20. November 2014, Rechtssache C-533/13*, <[http://curia.europa.eu/juris/document/document\\_print.jsf?doclang=DE&text=&pageInd...](http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=DE&text=&pageInd...)>, 9.2.2015., toč. 76. i d.

izričito isključena iz obveze država da preispituju ograničenja ili zabrane privremenog rada putem agencija.

No očito je da ona utječu na stanje agencija na tržištu rada, što pokazuje usporedba visine financijskih garancija i troškova registracije. U Francuskoj su oni visoki, što dovodi do stvaranja i dominacije velikih, multinacionalnih agencija za zapošljavanje, za razliku od Ujedinjenog Kraljevstva u kojem niski troškovi dopuštaju da se poslom bave i male i srednje agencije.<sup>53</sup> S druge strane, slobodno uređivanje uvjeta za rad agencija valja promatrati u vezi s jasno postavljenom svrhom Direktive, uklanjanjem zapreka slobodi poduzetništva agencija radi nužne prilagodbe poduzeća u kontekstu globalnog tržišnog natjecanja.

Agencija za privremeno zapošljavanje u Hrvatskoj, od 2013. godine<sup>54</sup> može obavljati dvije vrste djelatnosti.<sup>55</sup> Ona je, s jedne strane, poslodavac koji zapošljava radnika radi ustupanja istog radnika drugom poslodavcu, korisniku. Uvjet za obavljanje ove djelatnosti jesu prethodna registracija agencije prema posebnom propisu i upis u evidenciju ministarstva nadležnog za rad. S druge strane, agencija se može baviti djelatnošću u vezi sa zapošljavanjem radnika, dakle poslovima posredovanja pri zapošljavanju, uz uvjet da posjeduje odgovarajuću dozvolu prema posebnom propisu (čl. 44. st. 1. i 4., ZR). U Hrvatskoj je trenutno registrirano 75 agencija za privremeno zapošljavanje.<sup>56</sup>

Dozvola za rad kao administrativno odobrenje rada agencije prisutno je u velikom broju nacionalnih zakonodavstava, pri čemu treba naglasiti da postoje izuzetci za pojedine djelatnosti. Uz to se često vezuje i uvjet minimalnoga kapitala agencije te stručnih kvalifikacija za vođenje agencije.

U Njemačkoj se danas dozvola izdaje na godinu dana, a nakon tri odobrenja moguće je dobiti stalnu licencu.<sup>57</sup> Od obveze traženja odobrenja izuzete su neke agencije.<sup>58</sup> Agencija mora imati određeni minimalni kapital,<sup>59</sup> a za vođenje agencije ne zahtijevaju se posebne stručne kvalifikacije. Dansko pravo traži od agencija ispunjenje zakonskih pretpostavki koje vrijede za osnivanje trgovačkog društva. Izuzetak čine sektori transporta i zdravstva, za koje su doneseni posebni propisi o licencama.<sup>60</sup>

53 Frenzel, H., op. cit., str. 131.

54 Zakon o izmjenama i dopunama ZR-a, NN 73/2013.

55 Više o prednostima koje je donijelo uklanjanje ograničenja obavljanja poslova posredovanja vidi: Novaković, N., op. cit., str. 12.

56 Popis agencija za privremeno zapošljavanje, <http://www.mrms.hr/ministarstvo-rada-i-mirovinskoga-sustava/trziste-rada-i-zaposljavanje/popis-agencija-za-privremeno-zaposljavanje/>, 25.2.2014. To je značajno povećanje u odnosu na 15.4.2014. kada ih je, prema istom izvoru, bilo 45.

57 U zahtjevu za izdavanje licence podnositelj mora dokazati da je kontaktirao ustanovu za zdravstveno osiguranje kod koje će osiguravati buduće radnike, porezne vlasti kao i osiguravatelja od profesionalnih rizika.

58 Schiek, Dagmar, Agency Work – from Marginalisation towards Acceptance? Agency work in EU Social and Employment Policy and the “implementation” of the draft Directive on Agency work into German law, German law journal, vol. 05, no. 10, 2004, <<http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=504>>, 1.5.2014.

59 On iznosi 2.000 eura po plaćenom radniku, a najmanje 10.000 eura.

60 Vidi više: The Role and Activities, str. 62.

Stroga regulativa uvjeta za rad agencija postoji u Belgiji. Postupak za izdavanje dozvole za rad vrlo je složen. Uključuje obvezu podnošenja nekoliko svjedodžbi o sposobnostima, solventnosti i zadovoljavanju propisa poreznog i socijalnog prava. Licenca može biti privremena ili stalna, što ovisi o regionalnim propisima. U agenciji mogu kao menadžeri i zaposlenici raditi samo osobe koje imaju profesionalne kvalifikacije. Podnositelj zahtjeva za osnivanje agencije ne smije imati porezne dugove, neplaćene kazne ili kamate. Sve privatne agencije za zapošljavanje moraju djelovati *bona fide*, poštovati stroga pravila o zaštiti osobnih podataka potencijalnih radnika – tražitelja posla, štiti radnike i klijente, poštovati porezne propise i propise socijalnog osiguranja. Vrlo formaliziran postupak karakterističan je za registraciju i izdavanje dozvole i prema poljskom pravu. No agencija se može osnovati bez minimalnoga kapitala ili depozita, a za njezino vođenje ne traži se posebna stručnost.

U Ujedinjenom Kraljevstvu agencijski je rad podvrgnut malobrojnim formalnim zakonskim ograničenjima. Agencije djeluju gotovo potpuno slobodno jer nema zakonskih odredbi o minimalnom početnom kapitalu ili posebnim profesionalnim kvalifikacijama za vođenje agencija. Za rad agencija odnosno poduzeća za zapošljavanje u pravilu nije potrebna posebna dozvola, osim za sektor poljoprivrede, uzgoj školjaka i povezane djelatnosti.<sup>61</sup>

Jedan od važnih uvjeta za rad agencija jesu praćenje i nadzor nad njihovim radom te posljedično sankcioniranje nezakonitih postupanja. Od 2013. godine agencije su u Hrvatskoj obvezne dostavljati ministarstvu nadležnom za poslove rada podatke o obavljanju poslova ustupanja, što je detaljno propisano posebnim pravilnikom.<sup>62</sup> Obveza prikupljanja statističkih podataka uvedena je radi praćenja rada agencija.<sup>63</sup> Ipak službeni podatci o radu agencija još uvijek nisu dostupni. U VIII. glavi ZR-a su kao teži i najteži prekršaji poslodavaca (agencija) navedeni slučajevi kršenja zakona i zapriječene odgovarajuće novčane kazne.

U Njemačkoj su praćenje i nadzor rada agencija popraćeni učinkovitim sustavom sankcija. Agencije su obvezne dvaput godišnje podnositi statistička izvješća zemaljskim odjelima nadležnim za agencijski rad.<sup>64</sup> Kontrolu agencija vrše javna služba nadležna za zapošljavanje i tijela financijske kontrole (posebice ona koja prate rad na crno). Sankcije za agencije koje imaju urednu dozvolu za rad mogu biti, s jedne

61 Licenciranje agencija, propisano Zakonom iz 1973. godine, kasnije je ukinuto za sve sektore, osim spomenutih, na koje se primjenjuje Zakon o licenciranju osoba posrednika (Gangmasters (Licensing) Act), 2004., kao rezultat tragične nesreće 2004. godine u kojoj je poginuo 21 kineski radnik. Bez uspjeha je traženo proširenje i na građevinski sektor. Za sektor medicinske njege i socijalne zaštite (njege u kući) nužna je registracija pri posebnom povjerenstvu. The Role and Activities, op. cit., str. 56.

62 Pravilnik o sadržaju, načinu i roku dostave statističkih podataka o privremenom obavljanju poslova, NN br. 122/13. Podatci se trebaju dostaviti najkasnije do 1. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu, putem posebnog obrasca. Prema čl. 3. st. 1. podatci se odnose na podatke o agenciji, korisniku i ustupljenim radnicima.

63 Novaković, N., op. cit., str. 12.

64 O broju radnika prema određenim kriterijima, broju ustupanja i broju korisnika, kao i trajanju ugovora o radu s pojedinim agencijskim radnikom.

strane, prekršajne novčane kazne<sup>65</sup> te, s druge, oduzimanje dozvole za rad.<sup>66</sup> No valja istaknuti posebno stroge sankcije propisane za agencije i korisnike koji ustupanje vrše bez valjane dozvole za rad.<sup>67</sup>

Praćenje agencijskog rada u Belgiji uključuje obvezu izvješćivanja o radu agencije. Nadzor se odnosi na licencu, registraciju i godišnja izvješća o radu. Inspektorat rada nadležan je za nadzor primjene propisa, izdaje upozorenja i određuje rokove, a u slučaju prekršaja predlaže sankcije, među ostalim, i oduzimanje dozvole za rad. Sankcija može biti i prekršajna novčana kazna te kazna zatvora. Ako je posljedično tome ugovor između agencije i radnika ništetan, vrijedi presumpcija o postojanju radnog odnosa na neodređeno vrijeme između agencijskog radnika i korisnika. Praćenje rada agencije u poljskom se pravu temelji na nadzoru obveznih godišnjih izvješća agencija te inspeksijskom nadzoru. Za kršenje obveze izvještavanja ili rad protivno propisima predviđene su novčane kazne ili kazna brisanja iz registra agencija.<sup>68</sup>

Prema engleskom pravu država ima sporednu ulogu u nadzoru rada agencija i njihovu sankcioniranju jer se na agencijski rad u najvećoj mjeri primjenjuju autonomni kodeksi prakse trgovačkih udruženja, a za prekršaje su nadležne prije svega udruge agencija. Poseban državni Inspektorat za standarde agencija za zapošljavanje može zabraniti obavljanje ovih usluga na razdoblje do deset godina ako utvrdi da je bilo teških prekršaja.<sup>69</sup>

#### **4. AGENCIJSKI RAD KAO TROSTRANI PRAVNI ODNOS**

Kod rada putem agencija za privremeno zapošljavanje riječ je „o radnom odnosu u kojem sudjeluju tri subjekta.“<sup>70</sup> Jedan od njih je radnik u radnom odnosu s agencijom, kao drugim subjektom. Radnik obvezu rada ne izvršava prema agenciji, nego prema trećem subjektu, korisniku kojem ga je agencija ustupila na rad, koji ovaj obavlja prema uputama i pod nadzorom poslodavca korisnika. Radnik od agencije prima plaću za rad obavljen korisniku. Agencija od korisnika naplaćuje naknadu za rad koji je ustupljeni radnik obavio korisniku. U ovakvom složenom trostranom odnosu postoji više pravnih poslova koje sklapaju navedeni subjekti. Agencija s korisnikom sklapa ugovor o ustupanju, a radnik i agencija sklapaju ugovor o radu. U ovome dijelu

65 Najčešće zbog nepravilne primjene sporazuma o radu u praksi te izvještaja o plaći za fleksibilno radno vrijeme.

66 Zbog kršenja propisa o socijalnom osiguranju, angažiranju radnika iz stranih zemalja, zapošljavanja stranaca, pravila o sigurnosti na radu i dr.

67 Poduzećima korisnicima može se zabraniti rad, izreći visoka novčana kazna (do 30.000 eura, čak i za angažiranje samo jednog radnika), a vrijedi i presumpcija postojanja radnog odnosa između korisnika i agencijskog radnika. Za vlasnike poduzeća korisnika koji su zaposlili strane državljane zapriječena je i kazna zatvora do tri godine ili novčana kazna, a kada korisnik djeluje u grubom vlastitom interesu zatvorska kazna može iznositi od šest mjeseci do pet godina, uz istodobnu odgovornost korisnika i agencije. *The Role and Activities*, op. cit., str. 60-61.

68 *ibid.*, str. 63-67, 72-74.

69 Najčešće se krše obveze iz granskog kolektivnog ugovora, obveza obavještavanja o slobodnim radnim mjestima kod korisnika ili vođenje evidencije radnika. *ibid.*, str. 57.

70 Potočnjak, Ž., op. cit., str. 299.



rada analiziraju se temeljna obilježja ovih pravnih poslova.

#### **4.1. Ugovor o ustupanju radnika**

Pravni temelj odnosa između agencije i korisnika u hrvatskom pravu jest pisani ugovor (ranije: sporazum) o ustupanju radnika.

##### *4.1.1. Sadržaj ugovora*

ZR u čl. 45. propisuje sedam uglavaka koje ugovor mora sadržavati: 1. broj ustupljenih radnika potrebnih korisniku, 2. razdoblje na koje se ustupaju radnici; 3. mjesto rada; 4. poslove koje će ustupljeni radnici obavljati; 5. način i razdoblje u kojem korisnik mora ispostaviti agenciji obračun za isplatu plaće te propise koji se kod korisnika primjenjuju na utvrđivanje plaće, 6. osobu koja je ovlaštena za zastupanje korisnika prema ustupljenim radnicima te 7. opće uvjete poslovanja agencije.<sup>71</sup> U odnosu na ranije važeći zakon, navedeni ugovor više *ne mora* sadržavati odredbe o znanjima i vještinama koje radnik mora posjedovati za rad na određenim poslovima, kao ni uvjetima rada vezanim uz te poslove odnosno radna mjesta. No o ovim posljednjima korisnik će morati pri sklapanju ugovora potpuno i istinito, u pisanom obliku izvijestiti agenciju (čl. 50. st. 2). Ugovorom se može utvrditi obveza korisnika da vodi evidenciju radnog vremena ustupljenih radnika, način i rok njezine dostave agenciji. Za upućivanje radnika u inozemstvo propisana su dodatna tri uglavka.<sup>72</sup>

Istaknimo da je u ovom dijelu bilo i izmjena terminološke naravi, naime radnik se više ne ustupa za obavljanje privremenih poslova, već za *privremeno obavljanje poslova*. Prema mišljenju I. Gović time se naglašava da radnik ne obavlja privremene poslove, već privremeno obavlja poslove trajne naravi.<sup>73</sup> Ranije je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava „privremeno obavljanje poslova“ tumačilo kao one poslove koji se u pravilu ponavljaju na način da u određenim razdobljima postoji potreba za njihovim obavljanjem, a u određenim razdobljima takva potreba ne postoji.<sup>74</sup> Smatramo da je potrebno pažljivo tumačenje, koje će uzeti u obzir privremenu narav takvog rada naglašenu Direktivom 2008/104, kako bi se spriječilo da se agencijski rad koristi neopravdano, za duže obavljanje poslova trajne naravi kod korisnika. U tom smislu, upućujemo na argumente nezavisnog odvjetnika u spomenutom *fnskom predmetu* pred Europskim sudom (v. *infra* pogl. 7).

71 M. Učur zaključuje da je zbog toga ugovor po svojoj naravi tipski sporazum. Učur, M., op. cit., str. 15.

72 Odnose se na: podatke o zakonodavstvu koje se primjenjuje na radni odnos ustupljenog radnika, pravima ustupljenog radnika koja se ostvaruju na temelju ZR-a i drugih zakona Republike Hrvatske i koja je korisnik dužan osigurati ustupljenom radniku, te obvezi naknade troškova vraćanja u zemlju.

73 Gović Penić, Iris, Izmjene Zakona o radu s objašnjenjima i pročišćenim tekstom Zakona o radu, Zagreb, TEB poslovno savjetovanje, 2013., str. 34.

74 Članak 24. – Agencija za privremeno zapošljavanje, <<http://www.mrms.hr/pitanje/clanak-24-agencija-za-privremeno-zaposljavanje/>>, 29.4.2014.

#### 4.1.2. *Zabrana sklapanja ugovora o ustupanju radnika*

Kao što je istaknuto, svi slučajevi u kojima zakonodavstvo zabranjuje sklapanje ugovora o ustupanju radnika predstavljaju ograničenje rada agencija pa zahtijevaju posebnu analizu.

Naš ZR izričito zabranjuje sklapanje sporazuma o ustupanju radnika u sljedećim slučajevima: 1) za zamjenu radnika kod korisnika kod kojega se provodi štrajk; 2) za poslove koje su obavljali radnici za koje je korisnik proveo zakonski postupak zbrinjavanja kolektivnog viška radnika u prethodnom razdoblju od šest mjeseci; 3) za poslove koje su obavljali radnici kojima je korisnik, poslovno uvjetovanim otkazom otkazao ugovore o radu u prethodnom razdoblju od šest mjeseci; 4) za obavljanje poslova koji su prema propisima o zaštiti na radu poslovi s posebnim uvjetima rada, a ustupljeni radnik ne ispunjava te posebne uvjete te 5) ustupanje radnika drugoj agenciji.

Među navedenim, novina jest izričita zabrana takvog ustupanja radnika čija bi svrha bila zamjena onih stalnih radnika korisnika kojima je u prethodnih šest mjeseci korisnik otkazao ugovor o radu zbog kolektivnog viška radnika ili poslovno uvjetovanim otkazom. U ovom posljednjem slučaju jasna je namjera usklađivanja s odredbom čl. 115. st. 5. ZR-a. No u slučaju kolektivnog viška radnika čini se da je korisniku neopravdano sužena mogućnost zapošljavanja na onim radnim mjestima koja su ostala upražnjena, ne zbog poslovno uvjetovanih razloga, već zbog sporazuma radnika s poslodavcem na prijedlog poslodavca (pravilo o asimilaciji, čl. 127. st. 2).

Novost je i dopuštanje zapošljavanja putem agencija na poslovima s posebnim uvjetima rada, ako ustupljeni radnik ispunjava uvjete za obavljanje tih poslova.

Također, važnu novinu predstavlja brisanje zakonske odredbe prema kojoj se zabrana sklapanja ugovora mogla utvrditi kolektivnim ugovorom koji obvezuje korisnika.<sup>75</sup> Iako na prvi pogled možemo reći da se ovime značajno sužava mogućnost da se, kroz kolektivno pregovaranje, ograniči ovakav atipični rad kod poslodavca korisnika ako za to postoje opravdani razlozi, s druge strane, smatramo da bi odredba kolektivnog ugovora koja bi ipak sadržavala takvu zabranu bila u skladu s čl. 4. Direktive, ako bi razlozi zabrane korištenja agencijskog rada bili opravdani, odnosno u općem interesu. U tom smislu upućujemo na stajališta nezavisnog odvjetnika u *finskom predmetu*, koja smatramo relevantnim za ovakav zaključak. Prvo, čl. 4.1. je ograničen na utvrđenje zabrane neopravdanih ograničenja agencijskog rada nekom normom kojom se implementira Direktiva; drugo, obveza nacionalnih sudova na sukladno tumačenje ne ograničava se samo na implementaciju Direktive unutarnjim pravom država, nego zahtijeva i da nacionalni sudovi uzmu u obzir cjelokupno nacionalno pravo kako bi ocijenili u kojoj mjeri se ono može primijeniti na način da rezultat nije suprotan Direktivi.<sup>76</sup>

Zadržimo se još na pitanju zamjene stalnih radnika koji su u zakonitom štrajku s ustupljenim radnicima. Slične zabrane možemo naći i u komparativnom pravu, praćene i strogim sankcijama. Tako je, primjerice, francuski Zakonik o radu zabranu

<sup>75</sup> Čl. 25. st. 4. t. 5. ZR 10.

<sup>76</sup> Schlussanträge, op. cit., toč. 134, 143.

korištenja privremenih radnika kao zamjenu za stalne radnike koji su u štrajku (čl. L 1251-10) popratio kaznom sankcijom, kaznom zatvora do najduže šest mjeseci, u slučaju opetovanog kršenja zabrane (uz novčanu kaznu od 7.500 eura; čl. L 1254-5).<sup>77</sup>

Usporedbe radi, prema strogom belgijskom pravu agencijski radnici mogu se angažirati samo u četiri zakonom taksativno navedena slučaja, od kojih praktičnu vrijednost imaju: zamjena stalnog radnika, privremeno povećanje opsega posla i obavljanje neredovitog rada. Svrha je zaštititi stalne zaposlenike poduzeća korisnika. Prema novom zakonu iz 2013. godine agencijski rad zamišljen je kao prvi korak u zapošljavanju radnika kao stalnog radnika pa će korisnici morati dokazati zašto odmah ne zapošljavaju agencijske radnike kao svoje stalne radnike. Kako bi se spriječila zlorabe korištenja agencijskog rada, kao zamjene za redovite poslove, zakonom je ograničeno najduže razdoblje zaposlenja istog radnika.<sup>78</sup>

## **4.2. Ugovor o radu za privremeno obavljanje poslova i vremensko ograničenje ustupanja radnika**

### *4.2.1. Trajanje ugovora i vremensko ograničenje ustupanja radnika*

Agencija, kao poslodavac, i radnik mogu sklopiti ugovor o radu na određeno ili neodređeno vrijeme (čl. 46. st. 1., ZR). Ovu odredbu valja povezati s odredbom o vremenskom ograničenju ustupanja radnika. Ono je najvažnija zakonska izmjena u području agencijskog rada, oko koje se dugo pregovaralo sa sindikatima.

Vremensko ograničenje rada novi je ZR produžio s jedne na tri godine, a ostaje ograničeno na obavljanje istih poslova. Promijenjena je i formulacija odredbe pa dok ranije agencija nije smjela ustupiti radnika korisniku, prema novom ZR-u korisnik ne smije koristiti rad istog ustupljenog radnika za obavljanje istih poslova duže od tri godine. Iako na prvi pogled formulacija upućuje na to da je odgovornost prebačena na korisnika, to nije slučaj, već je za kršenje navedene odredbe i dalje odgovorna agencija kao za teži prekršaj poslodavca.<sup>79</sup> Produženo je i razdoblje prekida rada koje ne utječe na prekid kontinuiteta rada ustupljenog radnika kod korisnika, pa se umjesto ranije jednomjesečnog prekida, sada prekid kraći od dva mjeseca ne smatra prekidom trogodišnjeg razdoblja.

Nakon proteka dopuštenog vremena agencija je slobodna korisniku ustupiti druge radnike za isti posao,<sup>80</sup> odnosno istog radnika za druge poslove. Dosadašnja je praksa pokazala da su agencije ovo ograničenje zaobilazile i na način da radnik može obavljati posao za istog korisnika duže od (ranije) jedne godine, tako da ga po isteku dopuštenog vremena ustupanja zaposli „sestrinska“ agencija, dok on zapravo

77 Ove odredbe u skladu su s Direktivom jer se u toč. 20. Preambule izričito navodi da se njezinim odredbama o ograničenjima ili zabranama privremenog rada putem agencija ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo ili prakse koje zabranjuju da se radnici koji su u štrajku zamijene agencijskim privremenim radnicima. O pravnoj snazi odredbi preambula, vidi Robin-Olivier, S., op. cit., str. 404-405.

78 The Role and Activities, op. cit., str. 63-65.

79 Čl. 223. st. 1. t. 9. (ranije čl. 229. st. 1. t. 10).

80 Mihnjuk, Nataša, Privremeno zapošljavanje, *RP*, br. 3, 2007., str. 20.

neprekidno radi za istoga korisnika.<sup>81</sup>

Nesigurnosti i prekarnosti rada ustupljenih radnika pridonijet će još jedna novina, uvođenje dva opravdana razloga za korištenje ove vrste rada duže od tri godine, i to ako je to potrebno zbog zamjene privremeno nenazočnog radnika ili je zbog nekih drugih objektivnih razloga dopušteno kolektivnim ugovorom.<sup>82</sup> Može se zaključiti da kolektivni ugovor postaje bitan instrument za utvrđivanje korištenja agencijskog rada i duže od tri godine. Promjene u ovom dijelu idu u pravcu liberalizacije korištenja agencijskog rada, osobito ako je riječ o produženju vremena korištenja agencijskih radnika.

Navedimo, radi usporedbe, rješenja komparativnog prava. U Nizozemskoj razdoblje korištenja traje najduže tri i pol godine, nakon čega se radniku mora ponuditi ugovor na neodređeno vrijeme.<sup>83</sup> U Njemačkoj iznosi 24 mjeseca. Vrlo je kruto belgijsko zakonodavstvo, koje zapošljavanje istog radnika ograničava na tri puta za isto radno mjesto, na najduže šest mjeseci.<sup>84</sup>

Problem dužine angažiranja agencijskih radnika mora se promatrati u vezi s privremenom naravi takvog rada, koja je u Direktivi posebno istaknuta. Na ovaj problem detaljnije ćemo se osvrnuti u analizi predmeta *Auto- ja Kuljetusalan Työntekijälitito AKT ry v. Öljytuote ry, Shell Aviation Finland Oy, infra* pogl. 7.

#### 4.2.2. Sadržaj ugovora

Zbog specifičnosti ovoga radnopravnog odnosa, zakonom je posebno uređen sadržaj ugovora o radu za privremeno obavljanje poslova. Ovaj ugovor mora sadržavati, osim gotovo svih minimalnih uglavaka koje mora imati svaki ugovor o radu (iz čl. 15. st. 1. toč. 1. i toč 4. do 7. ZR-a, a ako se radnik ustupa u inozemstvo, i uglavaka iz čl. 18. st. 1.), još i sljedeće podatke: o tome da se ugovor sklapa radi ustupanja radnika za privremeno obavljanje poslova kod korisnika; naznaku poslova za čije će se obavljanje radnik ustupati; obveze agencije prema radniku u razdoblju kada je ustupljen. Od obveznih podataka izostavljen je podatak o mjestu (mjestima) rada radnika jer to zbog posebnosti obavljanja rada kod jednog (više) (ne)poznatih korisnika u trenutku sklapanja ugovora nije ni moguće utvrditi.

Kada agencija s radnikom sklapa ugovor na određeno vrijeme koje je jednako vremenu na koje se radnik ustupa korisniku, zakonom su propisani dodatni obvezni

81 Fokus, 14. 4. 2014., <<http://www.hrt.hr/enz/fokus/241414/>>, 29.4.2014.

82 Usp. odredbu čl. 12. st. 3. o ograničenju ukupnog trajanja ugovora o radu na određeno vrijeme.

83 Riječ je o detaljno uređenom radnom odnosu, u skladu s razvijenim modelom fleksigurnosti. Rad se odvija u tri etape: u prvoj je veza između radnika, korisnika i agencije najslabija; drugu etapu odlikuje nešto veća povezanost među subjektima, dok u trećoj agencija i radnik sklapaju ugovor na neodređeno vrijeme. Više: Van Liemt, Gijsbert, *Private employment agencies in the Netherlands, Spain and Sweden*, Geneva, International Labour Office, 2013., str. 12 i d., <[http://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS\\_231420/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/sector/Resources/publications/WCMS_231420/lang--en/index.htm)>, 1.5.2014.; Tijdens, Kea, i dr., *Temporary agency work in the Netherlands*, Amsterdam institute for Advanced labour studies, Working Paper Number 06/54, 2006., str. 32 i d., <[www.uva-aiaa.net/files/working\\_paper/WP54.pdf](http://www.uva-aiaa.net/files/working_paper/WP54.pdf)>, 1.5.2014.

84 *The Role and Activities*, op. cit., str. 59-67.

uglavci.<sup>85</sup> Ovdje se ponavljaju neki od obveznih uglavaka ugovora o radu (stranke, prebivalište, sjedište), što je nomotehnički nepotrebno. Također, u nekim slučajevima neće biti moguće utvrditi točan datum završetka rada radnika, primjerice ako je ugovor sklopljen radi zamjene privremeno odsutnog radnika, pa bi postojeću formulaciju čl. 46. st. 4. t. 6. trebalo *de lege ferenda* nadopuniti riječima „odnosno očekivanom trajanju ugovora“.

#### **4.3. Obveze agencije i korisnika prema radniku**

##### **4.3.1. Obveze agencije**

Prema novom ZR-u agencija je obvezna ustupljenom radniku uvijek uručiti i uputnicu, u kojoj moraju biti naznačeni oni podaci koje mora sadržavati ugovor o radu (čl. 49. st. 1).<sup>86</sup> Agencija ima obveze vezane uz profesionalno osposobljavanje radnika, prije i poslije ustupanja radnika (više *infra* pogl. 6.). Spomenimo da je agencija obvezna radniku isplatiti ugovorenu plaću za obavljeni rad i ako korisnik nije agenciji ispostavio obračun za isplatu plaće. Agenciji je zabranjeno naplaćivanje naknade radniku za obavljenju uslugu ustupanja korisniku. Praksa koja je postojala prije uvođenja takve zabrane pokazala je da se naknada nije naplaćivala od radnika već samo od korisnika.<sup>87</sup>

##### **4.3.2. Obveze korisnika**

Prema Zakonu korisnik se smatra poslodavcem vezano uz primjenu odredbi ZR-a, drugih zakona i propisa o sigurnosti i zaštiti radnika na radu te posebnoj zaštiti određenih grupa radnika (čl. 50. st. 1.). Drugim riječima, agenciju se ne može smatrati odgovornom za slučaj ozljede na radu.<sup>88</sup> Za utvrđivanje i provođenje mjera politike osoblja važne su dvije zakonske obveze (čl. 50. st. 3.) koje, u skladu s Direktivom, terete korisnika, a sastoje se u (najmanje jednom) godišnjem izvještavanju ustupljenih radnika o slobodnim radnim mjestima (više *infra* pogl. 6.), a radničko vijeće o ustupljenim radnicima.

#### **4.4. Specifičnosti otkaza ugovora o radu za privremeno obavljanje poslova**

Za ugovor o radu ustupljenih radnika karakteristična je neprimjena odredbi o

85 Podaci o strankama, njihovu prebivalištu odnosno sjedištu, očekivanom trajanju ugovora, sjedištu korisnika, mjestu rada, poslovima koje će radnik obavljati, datumu početka i završetka rada, plaći, dodacima na plaću i razdobljima isplate plaće te trajanju redovitog radnog dana ili tjedna (čl. 46. st. 4.).

86 Ranije je agencija tu obvezu imala samo u slučaju ako je s radnikom sklopila ugovor o radu na određeno vrijeme ili ugovor na određeno vrijeme za koje radnik nije u cijelosti ustupljen korisniku (čl. 29. st. 1., ZR 10).

87 Novaković, N., op. cit., str. 12.

88 N. Novaković ističe potrebu da se propiše obveza korisnika da prijavi ozljedu na radu za ustupljenog radnika, a ne da to čini agencija. *ibid.*, str. 15.

otkazu u slučaju kolektivnog viška radnika (čl. 47. st. 1.). Također, agencija može otkazati radniku izvanrednim otkazom ako su kod korisnika ispunjeni razlozi za tu vrstu otkaza (čl. 116. st. 1), a korisnik je o tome obavijestio agenciju u pisanom obliku, u roku od 15 dana od dana saznanja za činjenicu na kojoj se temelji otkaz (čl. 47. st. 2). Prema zakonskoj odredbi ovaj rok počinje teći od dana pisane obavijesti koju šalje korisnik. Iz odredbe nije jasno o kojem se trenutku radi. Pretpostavljamo da je zakonodavac mislio na trenutak dostave obavijesti agenciji, ali bi radi pravne sigurnosti to trebalo *de lege ferenda* precizno odrediti. Zakonom je utvrđen i slučaj koji ne može predstavljati opravdani razlog za otkaz ugovora o radu za privremeno obavljanje poslova, a to je prestanak potrebe za ustupljenim radnikom kod korisnika prije isteka razdoblja za koje je ustupljen (čl. 47. st. 4). Zaštitu svojih prava ustupljeni radnik može tražiti kod agencije kao poslodavca i pred sudom, prema općim pravilima o ostvarivanju prava i obveza iz radnog odnosa (čl. 133. ZR).

## 5. NAČELO JEDNAKOG POSTUPANJA

### 5.1. Općenito

Ključni trenutak zaštite ustupljenih radnika sadržan je u čl. 5.1. Direktive koji sadrži načelo jednakog postupanja prema agencijskim radnicima i radnicima izravno zaposlenim kod korisnika, a odnosi se na, doduše ograničen, broj „osnovnih uvjeta rada i zapošljavanja“.<sup>89</sup> Riječ je o spornom načelu koje je predmet čestih rasprava.

U čl. 5. navodi se da osnovni uvjeti rada i zapošljavanja agencijskih radnika moraju biti, za vrijeme trajanja njihova ustupanja poduzeću korisniku, najmanje jednaki onima koji bi se primjenjivali da ih je na isto radno mjesto zaposlilo izravno poduzeće korisnik.

Iako je Direktiva pod „osnovne uvjete“ svrstala plaću te trajanje radnog vremena, prekovremeni rad, pauze, odmore, noćni rad, blagdane i državne praznike, ostaje otvoreno pitanje njihova tumačenja jer je riječ o uvjetima koji se različito shvaćaju i uređuju od države do države, zakonima, drugim propisima, administrativnim odredbama i kolektivnim ugovorima te drugim prisilnim normama na snazi u poduzeću korisniku. Zato se u literaturi ocjenjuje da će Europski sud imati važnu ulogu u njihovu tumačenju.<sup>90</sup> Istaknimo da su prema toč. 16. Preambule, države te koje mogu dopustiti socijalnim partnerima definirati ove uvjete, radi fleksibilnog pristupa različitostima tržišta rada i kolektivnih radnih odnosa.

89 Načelo jednakog postupanja i zabranu diskriminacije atipičnih (fleksibilnih) radnika općenito treba razlikovati od reguliranja nediskriminacije shvaćene u tradicionalnom smislu. Jednako postupanje ne temelji se u ovom slučaju na osobnim obilježjima radnika (spol, rasa, dob ...) vezanim uz ljudska prava, već na ugovoru o radu (zapošljavanju), njegovu obliku i sadržaju, fleksibilnosti i pitanju politike zapošljavanja. Rönmar, Mia, *The Regulation of Temporary Agency Work in Sweden and the Impact of the (2008/104/EC) Directive*, ELLJ, vol. 1, no. 3, 2010, str. 424.

90 Robin-Olivier, S., op. cit., str. 401.



## 5.2. Hipotetski komparator

U načelu jednakog postupanja umjesto usporedbe s izravnim komparatorom, radnikom na sličnom položaju u poduzeću korisniku zaposlenom na neodređeno vrijeme, u punom radnom vremenu,<sup>91</sup> koristi se usporedba s hipotetskim komparatorom, što se ocjenjuje prilagođavanjem pod utjecajem načela fleksibilnosti. Naglasak više nije na vrsti ugovora, čime se sprječava diskriminacija radnika na temelju različitog radnopravnog statusa.<sup>92</sup>

Agencijski radnik za vrijeme svoga rada u poduzeću korisniku treba, dakle, uživati barem jednakost u odnosu na temeljne uvjete rada i zaposlenja koji bi se primjenjivali da ga je „izravno zaposlilo poduzeće korisnik na istom radnom mjestu“. To vrijedi od prvog dana njegova zaposlenja.<sup>93</sup> Odredbe svih pravnih izvora koji uređuju temeljne uvjete rada i zaposlenja, a obvezno se primjenjuju na sve izravno zaposlene radnike poduzeća korisnika, moraju se na isti način primijeniti i na privremene radnike.

Usporedba s hipotetskim komparatorom značajna je zbog niza pitanja. Hipotetski komparator dobiva posebnu važnost u slučajevima u kojima se ranije ne bi mogao pronaći usporedivi radnik. Jednako tako za agencijskog radnika prednost je i u tome što će pri određivanju plaće trebati uzeti u obzir dužinu njegova staža u poduzeću i stupanj kvalifikacije. Za poslodavca važne su moguće razlike u plaći ovisno o sektoru i profesiji. Moguće su i razlike u razini plaće ovisno o tome primjenjuje li se na agencijske radnike kolektivni ugovor poduzeća ili neki opći kolektivni ugovor koji propisuje minimalnu plaću za sektor agencija, što može značajno sniziti razinu plaće za privremene radnike.<sup>94</sup>

Bitno ograničenje, a time i nedostatak ovako oblikovanog načela jednakog postupanja predstavlja, međutim, upravo suženi krug „osnovnih uvjeta rada“, kako ih definira Direktiva u čl. 3.1.(f). To znači da agencijski radnici mogu imati različit status s obzirom na sve druge uvjete zaposlenja, koji nisu uključeni u definiciju „osnovnih uvjeta“.

Analiza usporednog zakonodavstva pokazuje da su neka od njih, primjerice Ujedinjeno Kraljevstvo, još uvijek „neprijateljski raspoložena prema korištenju hipotetskog komparatora“ pa koriste kompromis između stvarne i hipotetske usporedbe.<sup>95</sup> I formulacija iz čl. 46. st. 5. ZR-a o uvjetima rada „radnika zaposlenog kod korisnika na istim poslovima, koje bi ustupljeni radnik ostvario da je sklopio ugovor o radu s korisnikom“ miješa hipotetskog i izravnog komparatora. Stoga

91 Kao što je upotrijebljeno u načelu zabrane diskriminacije iz toč. 4.1. Direktive br. 1999/70/EZ o radu na određeno vrijeme.

92 Frenzel, H., op. cit., str. 127.

93 Iznimno, od primjene se može odstupiti u određenom kvalificirajućem razdoblju, kao što je primjerice učinjeno u zakonodavstvu Ujedinjenog Kraljevstva.

94 Frenzel, Helen, op. cit., str. 127-128.

95 S obzirom na problem utvrđivanja radnopravnog statusa zaposlenih osoba, svojstven za englesko pravo, to će za sudove i tribunale značiti ne samo obvezu utvrđivanja hipotetskih uvjeta, nego i klasificiranja hipotetskog ugovora s agencijom kao jedne od više vrsta ugovora na temelju kojih je moguće obavljanje rada (*contract of employment, worker's contract* ili *contract for services*). Davies, Anne, *The Implementation of the Directive on Temporary Agency Work in the UK: A Missed Opportunity*, ELLJ, vol. 1, no. 3, 2010, str. 319. i d.

predlažemo da *de lege ferenda* glasi „Ugovorena plaća... odnosno drugih uvjeta rada koje bi ustupljeni radnik ostvario da je sklopio ugovor o radu s korisnikom“. Također, stavkom 8. istoga članka dopušteno je da se plaća (ili drugi uvjeti rada) utvrde ugovorom o ustupanju, ako se ne mogu utvrditi na prije naveden način. Budući da se ovime odstupa od kriterija hipotetskog komparatora, odredbu bi kao protivnu Direktivi trebalo *de lege ferenda* brisati.

### 5.3. Derogacije od načela jednakog postupanja

Među teoretičarima radnoga prava ističe se kako bi načelo jednakog postupanja kao najznačajniji element zaštite ustupljenih radnika bio važan korak naprijed u unaprjeđenju položaja ovih radnika, da nije ugroženo derogacijama sadržanima u čl. 5. t. 2.-4. Direktive.<sup>96</sup>

Prvo odstupanje odnosi se na mogućnost različitog postupanja s obzirom na plaću, i to prema radnicima koji imaju ugovor o radu na određeno vrijeme. Prema odredbi čl. 5.2. države članice mogu utvrditi, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, da radnici koji s agencijom imaju ugovor na neodređeno vrijeme mogu nastaviti primati plaću u razdoblju između dva ustupanja. To upućuje na razlikovanje dvije vrste privremenih radnika, onih zaposlenih na neodređeno vrijeme i onih koji to nisu. Ovi posljednji ostaju tako bez značajne zaštite u razdoblju kada nisu ustupljeni za rad.<sup>97</sup>

Drugo odstupanje sadržano je u mogućnosti država da socijalnim partnerima, nakon konzultacija s njima, ponude opciju zadržavanja ili sklapanja kolektivnih ugovora kojima se, poštujući opću zaštitu agencijskih radnika, mogu utvrditi odredbe o uvjetima rada i zapošljavanja agencijskih radnika koji se mogu razlikovati od zaštite zajamčene primjenom načela jednakog postupanja (čl. 5.3.). To znači da se mogu zadržati ili donositi kolektivni ugovori (*collective agreements*) koji čak odstupaju od zahtjeva jednakog postupanja; derogacije moraju biti rezultat kolektivnog pregovaranja, uz poštovanje *opće zaštite* privremenih radnika.<sup>98</sup>

U trećem slučaju derogacije su moguće ako zakonodavstvo države ne poznaje institut proširenja kolektivnog ugovora na nacionalnoj razini ili ako zakonodavstvo ili praksa ne poznaju proširenje odredbi kolektivnog ugovora na sva slična poduzeća u određenom sektoru ili na određenom zemljopisnom području. Tada su pri utvrđivanju općih uvjeta rada i zapošljavanja privremenih radnika moguća odstupanja ako se privremenim radnicima osigura *adekvatna razina zaštite*. To je moguće nakon konzultacija sa socijalnim partnerima na nacionalnoj razini i na temelju sporazuma

96 Propisivanje iznimki rezultat je prilagođavanja odredbi Direktive zakonskim rješenjima nekih država članica (npr. Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačka), tijekom pregovora. Tako se švedska vlada borila za zadržavanje svojeg autonomnog sustava kolektivnog pregovaranja, što je rezultiralo ovakvim sadržajem čl. 5.3. Direktive. Više: Rönmar, M., op. cit., str. 424.

97 U doktrini se zaključuje kako bi njima u tom razdoblju bilo potrebno pružiti zaštitu koju uživaju atipični radnici. S druge strane, otvara se pitanje jesu li privremeni radnici zaposleni u agenciji na neodređeno vrijeme u nekoj vrsti standardnog radnog odnosa. Frenzel, H., op. cit., str. 128.

98 Ova opcija u skladu je s tradicionalnim prvenstvom koje se na EU razini daje kolektivnom pregovaranju pred državnim regulativom, kao načinom da se bolje odgovori različitim potrebama industrije. Robin-Olivier, S., op. cit., str. 401.

(*arrangement*) koji su oni sklopili. Sporazumom bi se trebali utvrditi opći uvjeti rada i zapošljavanja različiti od onih koji jamče jednako postupanje. Direktiva naznačuje obilježja i sadržaj mogućeg sporazuma,<sup>99</sup> kojim se ne smije dovesti u pitanje primjena odredbi kolektivnih ugovora na nacionalnoj, regionalnoj, lokalnoj ili sektorskoj razini, koje su povoljnije za radnike. Sporazumom se može predvidjeti i rok za ispunjavanje uvjeta za primjenu načela jednakog postupanja, tj. kvalifikacijsko razdoblje.

Riječ je o kolektivnim ugovorima koji obvezuju agenciju kao poslodavca, dakle kolektivnim ugovorima u djelatnosti privremenog zapošljavanja.<sup>100</sup> Prema slovu Direktive, derogacije ne bi, dakle, smjele, dovesti do sklapanja kolektivnih ugovora koji neće voditi brigu o *općoj zaštiti* privremenih radnika, ili do sporazuma na razini države, koji im neće osigurati *adekvatnu razinu* zaštite. Ipak, u teoriji se opravdano postavlja pitanje u kojem se opsegu ustupljenim radnicima može zajamčiti primjerena razina ostvarenja načela jednakog postupanja.<sup>101</sup> Odgovor na to pitanje Direktiva nažalost nije dala.<sup>102</sup> U vezi s time, ali i kada je riječ o učinkovitosti Direktive općenito, u literaturi se ističe da je Direktiva regulatorni instrument koji pokušava ukloniti stigme, ograničenja ili zabrane povezane s radom putem agencija za privremeno zapošljavanje, a da pritom ne stvara regulatorni okvir koji će pružiti dovoljnu zaštitu, jednakost i pravičnost;<sup>103</sup> da utvrđuje „minimum od minimalne razine zaštite“, uvodeći načelo jednakog postupanja i kolektivna prava, te da je riječ o *soft law* odredbama.<sup>104</sup>

Očito je da će u praksi doći do problema u vezi s tumačenjem pojmova „opće“ odnosno „adekvatne zaštite“ koje Direktiva nije definirala te da će ih na koncu morati tumačiti Europski sud ispitujući implementaciju odredbi Direktive u nacionalnim zakonodavstvima. Pritom se već sad može reći da će pojam „opće zaštite“ zahtijevati od Suda složenu primjenu testa zaštite radnika u najširem smislu, dok će pojam „adekvatna zaštita“ tražiti pretežno subjektivni pristup, koji će uzeti u obzir okolnosti pojedinačnog slučaja, posebice vrijeme, djelatnost u kojoj radnik radi i sl. Upitno je također hoće li Europski sud biti taj koji će umjesto nacionalnih sudova povući granicu tumačenja te tako ograničiti veliko diskrecijsko područje koje su dobili socijalni partneri. Ocjenjuje se da bi to moglo dovesti do nefavoriziranja derogacija koje dopušta Direktiva, a koje ograničavaju klauzulu jednakog postupanja. U svojem tumačenju Okvirnog sporazuma o radu s nepunim radnim vremenom Sud je inzistirao da klauzula koja traži jednako postupanje prema radnicima „mora se tumačiti kao da sadrži načela socijalnog prava EU koje se ne može usko interpretirati“.<sup>105</sup>

Naš je zakonodavac iskoristio mogućnost koju daje Direktiva i propisao

99 Mora biti u skladu sa zakonodavstvom Zajednice, dovoljno određen i dostižan kako bi sektori i poduzeća bila u mogućnosti utvrditi i ispuniti svoje obveze. Države članice morale bi odrediti obuhvaća li sporazum kao osnovne uvjete rada i zapošljavanja sustave profesionalne socijalne sigurnosti, uključujući i mirovine, naknadu plaće u slučaju odsutnosti s rada zbog bolesti te sustave financijske participacije. Čl. 5.4. t. 2.

100 Grapperhaus, F., op. cit., str. 409.

101 Chacartegui, C., op. cit., str. 216.

102 Grapperhaus, F., op. cit., str. 407.

103 Countouris, N., Horton, R., op. cit., str. 338.

104 Frenzel, H., op. cit., str. 127, 132.

105 Predmet Pettini, C-395/08, točka 32, ECJ, 10.6.2010., Robin-Olivier, S., op. cit., str. 401-402.

odstupanje od odredbe o jednakoj plaći i drugim uvjetima rada ako se o tome sporazumiju agencija i sindikat. Tako će se kao iznimka od načela jednakog postupanja (st. 5), kolektivnim ugovorom sklopljenim između agencije, odnosno udruge agencija i sindikata, moći ugovoriti nepovoljniji uvjeti rada od uvjeta rada radnika zaposlenog kod korisnika na istim poslovima koje obavlja ustupljeni radnik. Radi usklađivanja s Direktivom u odredbu bi trebalo dodati *de lege ferenda* obvezu da se pritom osigura opća razina zaštite ustupljenog radnika.<sup>106</sup>

U nastavku rada analizira se način na koji je zahtjev za jednakim postupanjem konkretiziran u pojedinim nacionalnim zakonodavstvima.

#### **5.4. Plaća i drugi uvjeti rada**

Posebna zaštita prava ustupljenih radnika odnosno načelo jednakosti svrha je koja bi se, u skladu s Direktivom, trebala ostvariti odredbom čl. 46. st. 5. ZR-a prema kojoj ugovorena plaća i drugi uvjeti rada ustupljenog radnika ne smiju biti utvrđeni u iznosu manjem odnosno nepovoljnijem od plaće, odnosno drugih uvjeta rada radnika zaposlenog kod korisnika na istim poslovima, koje bi ustupljeni radnik ostvario da je sklopio ugovor o radu s korisnikom.

Nedostatak je što pritom Zakon, s jedne strane, nije precizno uredio način na koji bi se to trebalo osigurati, te što je, s druge strane, ako se plaća, odnosno drugi uvjeti rada ne mogu utvrditi u skladu s navedenom zakonskom odredbom (st. 5. i 6.), uputio da se oni utvrđuju ugovorom o ustupanju radnika. Takva nejasna formulacija kao i neprihvatljivo odstupanje od kriterija hipotetskog komparatora (vidi *supra* pogl. 5.2.) otvaraju prostor za nejednako postupanje prema agencijskim radnicima.

Nacionalna zakonodavstva naglasak stavljaju upravo na plaću, u prvom redu radi izbjegavanja upotrebe privremenog rada kao sredstva za smanjenje troškova rada te povećanja fleksibilnosti na štetu radnika.

##### **5.4.1. Plaća ustupljenog radnika**

Kada je riječ o plaći, važno je pitanje na koji se način ona definira. ZR govori o „ugovorenoj plaći za obavljeni rad kod korisnika“, a u odredbi o sadržaju ugovora o radu o „plaći, dodacima na plaću i razdobljima isplate plaće“. Ove nejasne odredbe zahtijevaju tumačenje.

Prema N. Mihnjuk, visinu plaće određuje korisnik, koji u ugovoru o ustupanju može navesti da se ona određuje temeljem kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu koji je na snazi kod korisnika, te tada agencija ne može utvrditi je li plaća ustupljenog

<sup>106</sup> Istu vrstu derogacije sadrži nizozemsko zakonodavstvo. No zanimljivo je da je od tog pravila dopuštena iznimka koja se ocjenjuje kao protivna pravu na kolektivno pregovaranje. Iznimno se, dakle, plaća i uvjeti rada agencijskih radnika mogu urediti kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje na poduzeće korisnika, pod pretpostavkom da taj kolektivni ugovor korisniku zabranjuje sklapanje ugovora s agencijom ako agencija odbije prihvatiti pravila o uvjetima rada i plaći privremenih radnika iz kolektivnog ugovora korisnika. Kritika je da je riječ o značajnom ograničenju prava agencije i agencijskih radnika na kolektivno pregovaranje o plaći i uvjetima rada jer korisnik vrši pritisak na te subjekte namećući im svoje uvjete, iako nije subjekt radnog odnosa između agencije i privremenog radnika. Grapperhaus, F., op. cit., str. 408-409.

radnika stvarno jednaka plaći radnika zaposlenog kod korisnika.<sup>107</sup> Dakle, agencija od korisnika dobiva konačni obračun, s naznakom iznosa kojeg je dužna isplatiti radniku. Agencija je, prema st. 4. čl. 49. ZR-a, obvezna isplatiti plaću i ako joj korisnik ne dostavi obračun plaće.

S druge strane, stajalište je I. Gović kako postoji obveza korisnika dostaviti agenciji akte na temelju kojih je odredio visinu plaće. Korisnici koji zapošljavaju manje od 20 radnika i nemaju obvezu donošenja pravilnika o radu, trebaju navesti ugovore o radu s radnicima koji su kod njih u radnom odnosu na istim ili sličnim poslovima koje obavlja ustupljeni radnik. Ako korisnika obvezuje pravilnik o radu ili kolektivni ugovor, pri dostavi podataka agenciji trebaju se na njih pozvati, odnosno navesti odredbe istih. Pravilnikom o radu ili kolektivnim ugovorom koji obvezuje agenciju moguće je urediti neka druga materijalna prava ustupljenog radnika koja mu ne pripadaju po osnovi rada kod korisnika, primjerice pravo na naknadu za prijevoz ili otpremninu.<sup>108</sup> Smatramo da bi radi pravne sigurnosti *de lege ferenda* trebalo propisati korisnikovu obvezu dostave agenciji podataka odnosno akata na temelju kojih je određena visina plaće radnika.

Slično određivanje plaće nalazimo i u francuskom pravu.<sup>109</sup> Agencijskim radnicima su, osim toga, izričito zajamčene još neke naknade: naknada za plaćeni godišnji odmor na kraju zaposlenja kao i dodatna naknada za fleksibilne radnike (tzv. bonus za nesigurnost), koja predstavlja kompenzaciju za ograničeno trajanje njihova radnog odnosa, a isplaćuje se po prestanku ugovora o radu.<sup>110</sup>

Preciznije definiranje plaće nalazimo u engleskim Pravilima o radu agencija.<sup>111</sup> No ono je za doktrinu sporno jer odstupa od postojeće definicije plaće iz Zakona o pravima iz radnog odnosa (1996.) koja je šira, odnosno definicije koju su sporazumno utvrdili socijalni partneri.<sup>112</sup> Kritika je da svako ograničenje u definiranju plaće

<sup>107</sup> Mihnjuk, N., op. cit., str. 21.

<sup>108</sup> Gović, I., *Fleksibilnost radnih odnosa*, op. cit., str. 60-62.

<sup>109</sup> Prema zakonskoj odredbi plaća privremenog radnika ne smije se razlikovati od plaće koju bi korisnik dao radniku s istim kvalifikacijama, koji radi na istom radnom mjestu (čl. 1251-18, Zakonik o radu).

<sup>110</sup> Iznos naknade ovisi o dužini trajanja radnog odnosa kod korisnika (10 % od iznosa plaće, u skladu s čl. 1251-32 Zakonika o radu).

<sup>111</sup> To je svaki iznos koji korisnik mora isplatiti radniku u vezi s njegovim zaposlenjem, uključujući svaku nagradu, bonus, proviziju, naknadu za plaćeni godišnji odmor ili drugi iznos u vezi sa zaposlenjem, bez obzira temelji li se na ugovoru ili nekoj drugoj osnovi. Isključena su sva ona primanja „koja se ne može izravno povezati s količinom ili kvalitetom posla koji je radnik obavio, ili počivaju na nekom drugom razlogu, primjerice isplate zbog radnikove lojalnosti ili kao nagrada za dugogodišnji rad“, te različite isplate, kao npr. roditeljske naknade, otpremnine i troškove. Time su, prema Obrazloženju Vlade, isključene isplate za koje je vjerojatno da ih agencijski radnici neće moći ostvariti ili koje im nisu relevantne. Davies, A., op. cit., str. 319.

<sup>112</sup> Konfederacija britanske industrije i Kongres sindikata (CBI i TUC). Ovom definicijom je za Ujedinjeno Kraljevstvo iz doseg Direktive isključena naknada plaće u slučaju bolovanja te strukovna mirovina. To je otvorilo pitanje tumačenja sporazuma, tj. može li zakonodavac ići dalje i isključiti iz pojma plaće i druga primanja, odnosno je li sporazum ostavio prostor za daljnje iznimke. I prema statistici agencijski radnici u Engleskoj zarađuju tek 94 % od plaće stalnih radnika sa sličnom kvalifikacijom, što dokazuje značajnu nejednakost ove skupine radnika. *ibid.*, str. 318-319.

ograničava doseg prava na jednako postupanje te se otvara pitanje je li Ujedinjeno Kraljevstvo propustilo pravilno implementirati Direktivu isključivši određene isplate koje bi pripadale agencijskim radnicima na temelju zahtjeva jednakog postupanja. Autori se pozivaju na praksu Europskog suda, koji je u jednom drugom kontekstu pojmu plaće dao šire tumačenje, određivši da plaća ima *značenje u okviru EU-a*, a ne nacionalno značenje,<sup>113</sup> što se ocjenjuje prihvatljivim i u slučaju agencijskog rada.<sup>114</sup>

Pojam plaće kako je određen Direktivom ocjenjuje se „(još jednim) korakom natrag u usporedbi s velikodušnijom odredbom koju sadrži, primjerice, odredba čl. 4.1. Direktive 1999/70/EZ o radu na određeno vrijeme“. Neodređeni pojam plaće mogao bi biti veliki problem jer što se uže tumači to će biti niža razina zaštite agencijskih radnika. Za žene - agencijske radnice to bi posebice moglo značiti manji ukupni paket plaće od onog koji za sličan rad kod korisnika ostvaruju usporedivi stalni radnici muškarci.<sup>115</sup>

No neki autori smatraju da se pojam plaće ne mora usko tumačiti, kao što to izgleda na prvi pogled, jer se osnovni uvjeti rada odnose na plaću, a ne na osnovnu plaću (*basic pay*), što onda uključuje svaku vrstu i aspekt plaće (npr. stimulativni dio, roditeljsku potporu, otpremninu i sl.). Temelj za ovo tumačenje pronalazi se u čl. 157(2) UFEU-a, u načelu jednakosti plaća žena i muškaraca te praksi Europskog suda.<sup>116</sup>

#### 5.4.2. *Naknada plaće ustupljenog radnika*

Značajnu izmjenu novim je ZR-om doživjela odredba o pravu ustupljenog radnika na naknadu plaće koju mu je obvezna isplatiti agencija za ono vrijeme za koje nije ustupljen korisniku. Novina je da to pravo ostvaruje samo radnik koji je s agencijom u radnom odnosu na neodređeno vrijeme, dakle ne više i radnici zaposleni na određeno vrijeme. Visina naknade plaće određuje se kao za radnika u klasičnom radnom odnosu (čl. 95. st. 5., ZR).<sup>117</sup>

Novim ZR-om u nepovoljniji, nejednak položaj stavljeni su radnici zaposleni na određeno vrijeme, koji ako s agencijom imaju ugovor o privremenom obavljanju poslova na vrijeme koje je duže od razdoblja u kojem su ustupljeni korisniku, odnosno

113 Dva predmeta *Commission v. United Kingdom* C-382/92 [1994] i C-383/92 [1994].

114 Davies, A., op. cit., str. 318-319.

115 Countouris, H., op. cit., str. 334-335.

116 „Plaća“ znači uobičajenu osnovnu ili minimalnu plaću ili zaradu i svaku drugu nagradu, u novcu ili naravi, koje radnik dobiva izravno ili neizravno, u vezi sa svojim zaposlenjem, od svog poslodavca. U skladu s tom odredbom kao i sudskom praksom Europskog suda, pojam plaće iz čl. 157. nije ograničen na osnovnu plaću, već uključuje i dodatke za prekovremeni rad, posebne bonuse koje plaća poslodavac, troškove prijevoza, naknadu za prisustvovanje tečajevima za osposobljavanje i sredstva za osposobljavanje, otpremnine u slučaju otkaza ugovora o radu i strukovne mirovine. Pritom se jezik Direktive 2008/104 i sličnosti s terminom korištenim u načelu o jednakom tretmanu muškaraca i žena radnika smatraju dovoljnim argumentom za šire tumačenje pojma plaće iz Direktive o agencijskom radu. Delfino, Massimiliano, *Interpretation and Enforcement Questions in the EU Temporary Agency Work Regulation (An Italian point of view)*, ELLJ, vol. 2, no. 3, 2011, str. 290-291.

117 U visini prosječne plaće isplaćene radniku u prethodna tri mjeseca, ako nije drukčije određeno ZR-om, dr. zakonom, propisom, pravilnikom o radu, kolektivnim ugovorom koji obvezuje agenciju ili ugovorom o radu.



za vrijeme kada nisu ustupljeni korisniku neće imati pravo na naknadu plaće. Ipak, ova novina u skladu je s odredbom čl. 5.2. Direktive, koja uređuje ranije spomenutu derogaciju od načela jednakog postupanja, u korist radnika koji su s agencijom zaposleni na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme.

Razloge izmjene odredbe treba tražiti u teretu koji je agencijama u Hrvatskoj stvarala takva obveza.<sup>118</sup> U skladu s čl. 5.2. Direktive bio bi i (neprihvaćeni) prijedlog nadležnog ministarstva o umanjuju naknade plaće radnika za razdoblja kada nisu ustupljeni korisnicima, kojim bi se dodatno olakšao teret agencijama.<sup>119</sup> Tako, primjerice, engleski radnici zaposleni putem agencija imaju u razdoblju između dva ustupanja pravo na najmanje 50 % od osnovne plaće koja im je isplaćivana tijekom posljednjih 12 tjedana prethodnog ustupanja, a u svakom slučaju, na zakonom propisanu minimalnu plaću.<sup>120</sup>

#### 5.4.3. Osnovni uvjeti rada i zapošljavanja

Novina u ZR-u jest navođenje uvjeta koji čine *druge uvjete rada* ustupljenog radnika: to su radno vrijeme, odmori i dopusti, osiguranje mjera zaštite na radu, zaštita trudnica, roditelja, posvojitelja i mladih te zaštita od nejednakog postupanja u skladu s posebnim propisom o suzbijanju diskriminacije (čl. 46. st. 6). Čini nam se da unošenjem zaštite od diskriminirajućeg postupanja među uvjete rada ostaje i dalje otvoreno pitanje tumačenja *drugih uvjeta rada* koje se pojavilo u praksi,<sup>121</sup> pa je dvojbena donosi li ovakva formulacija stvarno ograničenje broja uvjeta kako je to učinjeno Direktivom.

### **6. DRUGA PRAVA PRIVREMENOG RADNIKA: PRISTUP ZAPOŠLJAVANJU, PREDNOSTIMA ILI KOLEKTIVNIM POGODNOSTIMA I PROFESIONALNO OSPOSOBLJAVANJE (ČL. 6.)**

Direktiva uređuje još tri grupe važnih prava agencijskih radnika. Pravo na jednaki pristup prednostima i kolektivnim pogodnostima uključuje posebice korištenje prostora za prehranu, skrbi za djecu i usluga prijevoza, uz jednake uvjete pod kojima to čine stalni radnici korisnika (čl. 6.4.).<sup>122</sup> Hrvatski ZR nema odredbe o tome pa bi je

<sup>118</sup> Na koncu i do poslovanja agencija s gubitkom jer su obvezne plaćati radnika za vrijeme kada više ne radi kod korisnika. Posljedično, agencije su radnike zapošljavale na kratko određeno vrijeme, obično onoliko koliko je korisniku potreban radnik. Potočnjak, Ž., op. cit., str. 306.; Novaković, N., op. cit., str. 14.

<sup>119</sup> Zagovara se i u literaturi, vidi Novaković, N., loc. cit.

<sup>120</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o primjeni Direktive 2008/104/EZ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11459&langId=hr>>, 9.5.2014., str. 6.

<sup>121</sup> Novaković, N., op. cit., str. 14.

<sup>122</sup> Različito postupanje moguće je samo ako je opravdano objektivnim razlozima. Za usporedbu se koristi stvarni komparator (stalni radnik), a ne hipotetski.

*de lege ferenda* trebalo propisati, radi usklađivanja s Direktivom.<sup>123</sup>

Pravo agencijskih radnika na pristup zapošljavanju, tj. na jednaku informaciju o slobodnim radnim mjestima na neodređeno vrijeme kod korisnika ima za cilj osigurati im iste mogućnosti kao radnicima korisnika. No otvara pitanje opravdanosti jednakog postupanja, tj. šteti li se time stalnim radnicima korisnika zaposlenim na određeno vrijeme koji su isto tako zainteresirani za radni odnos na neodređeno vrijeme. ZR sadrži vrlo kratku i nedovoljno jasnu odredbu da je korisnik dužan izvijestiti ustupljene radnike o svojim slobodnim radnim mjestima za koje oni ispunjavaju uvjete (čl. 50. st. 3.). Zakonom nije određeno na koji se to način čini. Direktiva predviđa vrlo jednostavan način - općom objavom slobodnih radnih mjesta na odgovarajućem mjestu u poduzeću (čl. 6.1.). Radi pravne sigurnosti predlaže se u ZR-u *de lege ferenda* unijeti sličnu odredbu da se obavijest oglašava objavom na oglasnoj ploči poduzeća ili nekom drugom, svim radnicima dostupnom mjestu. Time se mogu otkloniti opasnosti koju nosi druga nejasnoća, pitanje koja su to radna mjesta za koja ustupljeni radnici ispunjavaju uvjete. Iz odredbe proizlazi da su to sva slobodna radna mjesta, znači i ona za koja se zasniva radni odnos na određeno vrijeme. No je li to, primjerice, i radno mjesto za koje se traži niža kvalifikacija od one koju ima ustupljeni radnik?<sup>124</sup> Nejasnoća se može izbjeći primjenom jednostavnog načina objave slobodnih radnih mjesta na odgovarajućem mjestu kod korisnika, kako navodi Direktiva.

Pristup zapošljavanju ostvaruje se i obvezom država da propišu nišetnost svake odredbe koja bi zabranjivala sklapanje ugovora o radu (zapošljavanju) između poduzeća korisnika i agencijskog radnika koji je ustupljen korisniku putem agencije ili odredbe čije bi učinak bio spriječiti takvo zapošljavanje. Naš ZR ne sadrži takvu odredbu pa ju je *de lege ferenda* potrebno propisati.

Države članice dužne su osigurati bolji pristup agencijskih radnika profesionalnom osposobljavanju, poduzimanjem odgovarajućih mjera ili promicanjem socijalnog dijaloga. Ono uključuje osposobljavanje za koje je odgovorna agencija kao poslodavac radi razvoja karijere i zapošljivosti radnika, a odnosi se i na razdoblje između dva ustupanja radnika, i osposobljavanje u poduzeću korisniku koje je namijenjeno stalnim radnicima korisnika. Bolji pristup treba uključiti i pristup pogodnostima za skrb za djecu u agencijama za privremeno zapošljavanje, čak i u razdoblju između dva ustupanja radnika (čl. 6.5. Direktive).

S tim u vezi, u čl. 49. st. 2. i 3. ZR-a uređuje obveze agencije prije i poslije

123 U engleskom pravu vidljiva je tendencija zakonodavca da ova prava tumači restriktivno, pa se tako 'prijevoz' mora tumačiti u užem smislu, primjerice lokalni i međugradski, te se ne smije proširiti, npr., na sezonske pokazne prijevozne karte ili korištenje službenih vozila. Kritika je da ovo može djelovati zbnjujuće na poslodavce te nije jasno zašto agencijski radnici ne bi imali pravo na pokaznu prijevoznu kartu za trajanja zaposlenja. Davies, A., op. cit., str. 322.

124 Do kakvih to situacija može dovesti, pokazuje jedan hipotetski primjer. Poduzeće korisnik odluči da o postojanju slobodnih KV radnih mjesta neće obavijestiti svoje NKV radnike. To bi bilo u skladu s načelom jednakog postupanja kod informiranja jer se na isti način postupa prema nekvalificiranim stalnim radnicima korisnika kao i nekvalificiranim agencijskim radnicima. Ipak, moguće je da će nekoj visokokvalificiranoj osobi, koja je zaposlena kao agencijski radnik s nižom kvalifikacijom, kojoj je to bila jedina mogućnost zaposlenja, na ovaj način biti uskraćena informacija o slobodnim stalnim radnim mjestima s višom kvalifikacijom. Isto, međutim vrijedi i za stalne radnike korisnika koji imaju višu kvalifikaciju. *ibid.*, str. 323-324.

ustupanja radnika. Prije no što radnika uputi korisniku agencija je dužna radnika upoznati s posebnim profesionalnim znanjima ili vještinama potrebnim za obavljanje posla kod korisnika, s rizicima obavljanja posla vezanim uz zaštitu zdravlja i sigurnost na radu, te ga u tu svrhu osposobiti prema propisima o zaštiti zdravlja i sigurnosti na radu. Nakon ustupanja agencija je obvezna radnika usavršavati i upoznavati s novim tehnologijama rada za obavljanje poslova za čije se obavljanje radnik ustupa. Ove obveze agencija neće imati ako ih je na sebe preuzeo korisnik, na temelju ugovora o ustupanju, što je čini se postala uobičajena praksa.<sup>125</sup> Smatramo da je ovakva zakonska formulacija preuska ako se uzme u obzir svrha koja se željela postići odredbom Direktive, a to je da se agencijskom radniku zajamči ne samo osposobljavanje koje će mu omogućiti da pravilno i sigurno obavlja rad kod korisnika, nego i ono koje znači brigu za budućnost takvog radnika: razvoj njegove karijere i zapošljivosti.

Pored ovih, pojedinačnih prava agencijskih radnika, Direktiva uređuje i važna kolektivna radna prava agencijskih radnika, vezana uz radničku participaciju i kolektivno pregovaranje, no ona nisu analizirana u ovome radu.

## **7. PREDMET AKT RY V. ÖLJYTUOTE RY, SHELL AVIATION FINLAND OY (C-533/13)**

U predmetu *Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry v. Öljytuote ry, Shell Aviation Finland Oy* (C-533/13) Europski sud odlučuje na temelju zahtjeva finskog radnog suda koji je zatražio prethodno mišljenje o tome jesu li opravdana ograničenja korištenja agencijskog rada predviđena u dva kolektivna ugovora. Riječ je o prvom predmetu u kojem će Sud dati tumačenje vezano uz Direktivu 2008/104/EZ. S obzirom na to da u vrijeme pisanja ovoga rada presuda još nije donesena, ovdje se osvrćemo na mišljenje koje je nezavisni odvjetnik M. Szpunara predložio Sudu kao odgovor na prethodno pitanje.<sup>126</sup>

### **7.1. Činjenično stanje**

Finski Sindikat transportnih radnika (dalje: Sindikat AKT) podnio je Radnom sudu tužbu protiv poduzeća Shell Aviation Finland (dalje: Shell A.F.) i Udruženja poslodavaca Öljytuote (dalje: Öljytuote), čiji je Shell A.F. član, zbog povrede odredbi važećih kolektivnih ugovora, posebice odredbe o korištenju rada agencijskih radnika. Finski je sud želio utvrditi predstavljaju li odredbe kolektivnih ugovora neopravdano ograničenje korištenja rada agencijskih radnika, koje nije u skladu s odredbom čl. 4.1. Direktive 2008/104/EZ, te ih zbog toga ne treba primijeniti.

Okvirni kolektivni ugovor zaključen 1997. godine između poslodavca i krovnog udruženja sindikata u čl. 8.3. navodi:<sup>127</sup>

„Poduzeća moraju ograničiti korištenje agencijskih radnika na slučajeve

125 O prednostima takvog rješenja vidi Novaković, N., op. cit., str. 15. Moguće bi bilo ugovoriti i podjelu obveza među ugovornim stranama, primjerice prije i poslije ustupanja radnika.

126 Schlussanträge, op. cit.

127 Kolektivni ugovor za industriju goriva i naftnih derivata sadrži odredbu istog sadržaja u čl. 29/1.

povećanja posla ili inače za poslove koji su ograničeni vremenski ili zbog svoje naravi, a koje zbog njihove hitnosti, ograničenog trajanja rada, potrebnih stručnih znanja i posebnih uređaja ili zbog sličnih razloga ne mogu povjeriti svojim radnicima.

Unajmljivanje radnika smatra se nezakonitim ako poduzeće koje koristi agencijski rad zapošljava agencijske radnike koji u jednom dužem vremenskom razdoblju obavljaju redovite poslove u poduzeću uz stalne radnike poduzeća i pod istim rukovodstvom.“

Sindikatale AKT zastupa radnike zaposlene u industriji goriva i naftnih derivata. Shell A.F. opskrbljuje 18 finskih zračnih luka gorivom i član je Udruženja poslodavaca u industriji goriva, Öljytuote. Sindikat AKT u svojoj tužbi ističe da je Shell A.F. od 2008. godine naovamo angažirao veliki broj agencijskih radnika za obavljanje poslova koji su identični poslovima koje obavljaju njegovi vlastiti radnici. Korištenje agencijskih radnika predstavlja nedopušteno ponašanje u smislu sporne odredbe kolektivnog ugovora.<sup>128</sup>

Tuženici Shell A.F. i Öljytuote prigovorili su da je korištenje agencijskog rada opravdano zbog dopuštenih razloga, budući da se njime uglavnom nastoji osigurati zamjena radnika koji koriste godišnji odmor ili su na bolovanju. Osim toga navode da čl. 29/1 Kolektivnog ugovora sadrži ograničenje koje se ne može opravdati razlozima navedenim u čl. 4.1. Direktive te da nacionalni sud ne smije primijeniti odredbe kolektivnog ugovora koje su protivne Direktivi.

## **7.2. Prethodno pitanje finskog Radnog suda**

Finski Radni sud odlučio je zastati s postupkom i Europskom sudu uputiti sljedeća pitanja na prethodno odlučivanje:

„1. Mora li se čl. 4.1. Direktive tumačiti tako kao da utvrđuje trajnu obvezu nacionalnih vlasti, uključujući i sudove, da sredstvima koja im stoje na raspolaganju osiguraju da oni nacionalni propisi ili klauzule kolektivnih ugovora koje su protivne odredbi Direktive budu bez pravnog učinka ili se ne primjenjuju?<sup>129</sup>

2. Mora li se čl. 4.1. Direktive tumačiti na način da mu je protivna odredba nacionalnog prava prema kojoj je korištenje rada putem agencija za privremeno zapošljavanje dopušteno samo u slučajevima koji su posebno utvrđeni, kao što je u slučaju povećanja obima posla, ili posla koji se ne može povjeriti stalnim radnicima poduzeća?

3. Ako se utvrdi da je odredba nacionalnog prava protivna Direktivi, koja sredstva stoje na raspolaganju sudu za postizanje svrhe Direktive, kada je riječ o

<sup>128</sup> Tužbom Sindikat AKT zahtijeva da se Shell A.F. i Öljytuote sankcioniraju zbog povrede čl. 29/1 Okvirnog kolektivnog ugovora novčanom kaznom iz čl. 7. Zakona o kolektivnim ugovorima.

<sup>129</sup> Mišljenje nezavisnog odvjetnika uz toč. 1.: „Čl. 4/1 Direktive 2008/104/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19.11.2008. o radu putem agencija za privremeno zapošljavanje treba tumačiti na način da zabranjuje zadržavanje ili uvođenje zabrana ili ograničenja korištenja agencijskog rada koja nisu opravdana razlozima općeg interesa, među ostalim, prije svega zaštitom agencijskih radnika, zahtjevom zaštite zdravlja i sigurnosti na radnom mjestu ili nužnošću da se osigura nesmetano funkcioniranje tržišta rada i spriječi eventualna zloporaba.“  
Šire: Schlussanträge, op. cit., toč. 22-97.

kolektivnom ugovoru koji moraju primjenjivati privatne osobe?“

Nezavisni odvjetnik razmatrao je pitanja i dao vrlo opširno mišljenje. Ovdje iznosimo samo najvažnije uz toč. 2. Zaključci nezavisnog odvjetnika vezani uz pitanje opravdanosti ograničenja korištenja agencijskog rada utvrđenih spornim odredbama kolektivnih ugovora mogli bi, ako ih Europski sud prihvati, biti važni za buduće uređenje agencijskog rada i zaštitu ne samo agencijskih radnika, nego i stalnih radnika poduzeća korisnika.

### **7.3. Opravdanost ograničenja korištenja agencijskog rada predviđenih kolektivnim ugovorom**

Razmatrajući ograničenja iz čl. 4.1. Direktive nezavisni odvjetnik navodi da se u odredbi *primjerice* nabrajaju opravdana ograničenja agencijskog rada zbog općeg interesa: to su, *prije svega*, zaštita ustupljenih radnika, zahtjevi zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, ili potreba da se osigura nesmetano funkcioniranje tržišta rada i spriječe zlorabe. Ograničenja se mogu primjenjivati bez razlike na domaća poduzeća kao i ona iz drugih država članica.

Predmet spora jest sadržaj odredbe kolektivnog ugovora. Ona se sastoji od dva propisa. Prvi opisuje narav zadaća koje se mogu povjeriti agencijskim radnicima. To su samo oni poslovi koji su „ograničeni vremenski i s obzirom na svoju narav“ i koje „zbog hitnosti, ograničenog trajanja rada, potrebnih stručnih znanja i posebnih uređaja ili sličnih razloga“ ne mogu izvršiti vlastiti radnici tog poduzeća. Drugim propisom, kojim se želi ograničiti trajanje zaposlenja agencijskih radnika u određenom poduzeću, klasificiraju se kao „nelegitimne“ situacije u kojima se agencijski radnik „zapošljava u okviru normalne djelatnosti jednog poduzeća uz stalne radnike poduzeća i kroz duže razdoblje uz isto rukovodstvo“. Prema stajalištu nezavisnog odvjetnika, oba propisa uzeta zajedno ograničavaju mogućnost korištenja agencijskog rada s obzirom na narav izvršenih zadataka, s jedne strane, te prema njihovu trajanju, s druge. Odredbe ograničavaju korištenje ovog oblika rada te djeluju ograničavajuće na pružanje usluga poduzeća za privremeno zapošljavanje, tako da one bez dvojbe predstavljaju ograničenja u smislu čl. 4.1. Direktive.

Nezavisni odvjetnik naglašava da je donošenju Direktive prethodilo mišljenje prema kojemu se agencijski rad ne smije smatrati zamjenom za stabilne oblike rada. Također ističe kako zakonodavna djelatnost Unije u području radnog prava počiva na načelu ugovora o radu na neodređeno vrijeme kao uobičajenom obliku zaposlenja.<sup>130</sup> Kako iz pojmovnih određenja u čl. 3.1., toč. b-d Direktive proizlazi da agencijski rad podrazumijeva radni odnos „privremene naravi“, zaključuje se da ovi oblici rada nisu prikladni za sve odnose, posebice ako postoji trajna potreba za radnom snagom.

Budući da Direktiva ne definira agencijski rad, niti nabraja taksativno slučajeve u kojima je njegovo korištenje opravdano, države članice dobile su značajno područje odlučivanja, u okviru politike razvoja tržišta rada. Pritom moraju poštovati pravo

130 Toč. 15. Direktive, toč. 7. Okvirnog ugovora kojeg uzima u obzir Direktiva 1999/70; završno mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetu Jansen, C-313/10; posebice čl. 6. Direktive o pristupu agencijskih radnika zaposlenju u poduzeću korisniku. Toč. 111. Mišljenja nezavisnog odvjetnika.

Unije te brinuti o općoj razini zaštite radnika u području agencijskog rada (čl. 9.2. Direktive). Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika država ostaje u granicama odlučivanja ako propiše da je korištenje agencijskog rada dopušteno u okolnostima koje su u skladu s vremenski ograničenom naravi ovog oblika rada, uz pretpostavku da to ne djeluje štetno na izravno zapošljavanje kod korisnika.

Ocjena je nezavisnog odvjetnika da je sporna odredba čl. 29/1 Granskog kolektivnog ugovora *pravno osnovana*. S jedne strane, s obzirom na opisanu narav agencijskog rada, pravno je osnovano ograničenje njegova korištenja prema čl. 29/1 Granskog kolektivnog ugovora na „obavljanje povećanog obima posla ili inače za poslove koji su vremenski ili po svojoj naravi ograničeni ... koje zbog hitnosti, ograničenog trajanja posla, potrebnih stručnih znanja ili posebnih uređaja ili sličnih razloga (u poduzeću korisniku) ne mogu obaviti stalni radnici poduzeća korisnika“. S druge strane, prema mišljenju nezavisnog odvjetnika, navedena odredba zabranom korištenja agencijskih radnika pored vlastitih radnika poduzeća u „dužem razdoblju“ slijedi opravdani cilj sprječavanja zloraba korištenjem ovog oblika rada. U skladu sa stajalištima na kojima se temelji pravo Unije korištenje agencijskog rada ne smije djelovati štetno na izravne radne odnose, već mora voditi sigurnijim oblicima rada.

Korištenje agencijskog rada kroz duže razdoblje, iako ovaj po svojoj naravi mora biti kratkotrajan, može biti indicija koja upućuje na zlorabu ovog oblika rada. Opravdanim ocjenjuje mjere čiji je cilj spriječiti zlorabe agencijskog rada, ali ne gotovo u potpunosti isključiti njegovu uporabu, nego primjerice isključiti korištenje u čitavoj jednoj gospodarskoj grani ili utvrditi kvote ugovora ove vrste, dakle, mjere ne bi smjele dovesti do zabrane korištenja ovog prava. Cilj odredbi spornog kolektivnog ugovora nije ukidanje ovog oblika rada.

Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika pravno je osnovan onaj nacionalni propis, poput predmetnog kolektivnog ugovora, koji, s jedne strane, ograničava korištenje agencijskog rada na one poslove koji po svojim obilježjima (naravi) ili trajanju objektivno odgovaraju potrebi za dodatnim zaposlenicima, a, s druge, zabranjuje korištenje agencijskih radnika u dužem vremenskom razdoblju uz stalne zaposlenike poduzeća zbog razloga općeg interesa, koji je nužan za normalno funkcioniranje tržišta rada i sprječavanje zloraba. Također, ocijenio je da su navedena ograničenja razmjerna, odnosno ne prekoračuju ono što je potrebno da bi se osiguralo postizanje ciljeva tih propisa.

#### **7.4. Rezultat – odgovor nezavisnog odvjetnika**

Kao rezultat nezavisni odvjetnik predložio je sljedeći odgovor na prethodno pitanje finskog suda, pod točkom 2.:

„2. Nije protivna članku 4.1. Direktive odredba nacionalnog prava koja, s jedne strane, ograničava korištenje rada putem agencija za privremeno zapošljavanje na privremenim poslovima, koje zbog objektivnih razloga ne mogu obaviti radnici izravno zaposleni kod poslodavca, a, s druge strane, zabranjuje korištenje agencijskih radnika uz radnike izravno zaposlene kod poslodavca, kroz duže razdoblje radi obavljanja poslova koji su identični poslovima koje obavljaju stalni radnici.“



## 8. ZAKLJUČAK

Rad putem agencija za privremeno zapošljavanje nema onu važnost koju imaju neki drugi oblici atipičnog rada, primjerice rad na određeno vrijeme, no u stalnom je porastu. To pokazuju i hrvatske statistike o broju zaposlenih radnika i broju agencija za privremeno zapošljavanje. Novi je Zakon o radu donio novine, među ostalim i zbog daljnjeg usklađivanja s Direktivom, no ostalo je još prostora za izmjene *de lege ferenda* na koje se u radu ukazuje. Među najvažnijim novinama izdvojit ćemo: produženje razdoblja na koje agencije mogu ustupati radnika drugom poduzeću, korisniku, na tri godine te korištenje agencijskog rada duže od tri godine ako je to zbog nekih objektivnih razloga dopušteno kolektivnim ugovorom. Primjetno je nastojanje da se rigidna regulativa ublaži radi učinkovitog stvaranja radnih mjesta i razvoja fleksibilnih oblika rada.

Upravo su ovo ciljevi koje je postavila Direktiva o agencijskom radu iz 2008. godine, instrument kojim se na europskoj razini nastoji zajamčiti zaštita agencijskih radnika, odnosno poboljšati ova vrsta zapošljavanja, osiguravanjem primjene načela jednakog postupanja. Ipak, čini se da je do učinkovitog uređenja ovog pravnog instituta, kojim bi se osigurala stvarna zaštita agencijskih radnika, povećalo zapošljavanje, a poslodavcima omogućila fleksibilnost, trnovit put. Razlike u nacionalnim zakonodavstvima, nedovoljno precizne odredbe Direktive koje ostavljaju dosta prostora za diskrecijsko odlučivanje država, daju povoda za prihvaćanje teze da je riječ o *soft law* instrumentu. Pred Europskim sudom pojavio se prvi predmet u vezi s primjenom Direktive. Povodom prethodnih pitanja koja mu je uputio finski Radni sud, Europski sud treba odlučiti o dopuštenosti odredbi kolektivnih ugovora kojima se zabranjuje korištenje agencijskih radnika u dužem razdoblju, uz stalne radnike poslodavca korisnika, za obavljanje identičnih poslova koje obavljaju stalni korisnikovi radnici. Zanimljivo je da je jedan od tuženika Shell Aviation Finland, kao poduzeće korisnik agencijskog rada.

Do predaje ovog rada odluka nije donesena pa se u radu analizira mišljenje nezavisnog odvjetnika, koji je zaključio da sporne odredbe kolektivnih ugovora nisu protivne ograničenjima zabrane agencijskog rada, kako ih uređuje Direktiva. Izdvajamo ona njegova stajališta koja, ako ih Sud prihvati, smatramo ključnima za buduće tumačenje Direktive i korištenje agencijskog rada: svako duže korištenje agencijskog rada, koji je po svojoj naravi *privremeni* rad, upućuje na postojanje zlorabe ovog instituta; agencijski rad ne smije biti zamjena za stabilne oblike rada; ugovor na neodređeno vrijeme uobičajeni je oblik zaposlenja. Svoje teze nezavisni je odvjetnik potkrijepio uvjerljivim i prihvatljivim argumentima. Ovo baca novo svjetlo i na odredbe ZR-a o mogućnosti produženja korištenja rada ustupljenog radnika i duže od tri godine, kao i brisanu odredbu o mogućnosti zabrane agencijskog rada kolektivnim ugovorom.

Odluka Suda odredit će smjer daljnjeg razvoja ovog oblika rada. Pritom svakako valja pronaći pravu mjeru kako bi se spriječilo narušavanje minimalnih radnopravnih standarda ne samo agencijskih radnika, nego i stalnih radnika korisnika, a sve u korist promicanja poduzetništva, drugim riječima kapitala. Možemo se složiti s F. Radayem

koji na argument neizbježnosti korištenja atipičnog rada odgovara kako postoji puno načina za suprotstavljanje teškoj društvenoj i ekonomskoj stvarnosti ... Uvijek, dakle, postoji i neko drugo rješenje.

## Summary

**TEMPORARY AGENCY WORK  
IN CROATIAN, EUROPEAN AND COMPARATIVE LAW**

Temporary agency work is an atypical form of employment that is becoming more frequently used as an alternative to standard labour relationship. It is a complex, 'triangular' legal relationship, which involves temporary-work agency, employee employed by the agency and a user firm, to which the agency assigns the employee. This article analyses the characteristics of this unique, flexible form of employment in Croatian, European and comparative law and jurisprudence. A special attention is given to a recent case before the European Court of Justice (case *Akt ry v. Öljytuote ry, Shell Aviation Finland Oy C-533/13*).

**Key words:** *temporary agency work, Croatian law, comparative law, Directive 2008/104/EC, case law.*

## Zusammenfassung

**ARBEIT ÜBER DIE ZEITARBEITSAGENTUREN  
- IN KROATISCHEM, EUROPÄISCHEM UND  
KOMPARATIVEM RECHT**

Arbeit über die Zeitarbeitsagenturen ist eine der flexiblen Arbeitsformen und immer öfter vorkommende Alternativform des klassischen Arbeitsverhältnisses. Es geht um ein komplexes, dreiseitiges Rechtsverhältnis, an dem die Zeitarbeitsagentur, der Leiharbeitnehmer und das Benutzerunternehmen teilnehmen. In dieser Arbeit werden Merkmale dieses Rechtsverhältnisses in kroatischer, europäischer und komparativer Gesetzgebung und Rechtsprechung analysiert, wobei man besonderen Wert auf den finnischen Gegenstand, über welchen der Gerichtshof der Europäischen Union gerade entscheidet, legt.

**Schlüsselwörter:** *Zeitarbeitsagenturen, Arbeitsverhältnis, flexible Arbeitsformen.*

Riassunto

## **IL LAVORO MEDIANTE LE AGENZIE INTERINALI NEL DIRITTO CROATO, EUROPEO E COMPARATO**

Il lavoro mediante le agenzie interinali rappresenta una delle forme flessibili di lavoro e sempre più spesso l'alternativa al rapporto di lavoro classico. Trattasi di un rapporto complesso, composto da tre parti, nel quale partecipano l'agenzia interinale, il lavoratore dell'agenzia che viene ceduto e l'impresa dell'utente. Nel contributo si esaminano le caratteristiche di tale rapporto giuridico nella legislazione, come pure nella giurisprudenza, croata, europea e comparata. Particolare attenzione viene dedicata al caso finlandese sul quale proprio ora è chiamata a pronunciarsi la Corte di giustizia dell'Unione europea.

**Parole chiave:** *agenzie interinali, rapporto di lavoro, forme flessibili di lavoro.*

