

NAPOTITEV DELAVCEV

Napoten delavec je delavec, ki ga delodajalec pošlje v drugo državo članico EU, da tam začasno opravlja storitev. Svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev sta temeljni svoboščini, zapisani v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU). Načelo, ki ureja položaj napotenih delavcev, je načelo enakega plačila za enako delo v istem kraju.

PRAVNA PODLAGA

Členi 54 in od 56 do 62 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

CILJI

Napoten delavec je delavec, ki ga delodajalec pošlje v drugo državo članico EU, da tam začasno opravlja storitev. Z zakonodajo EU o napotenih delavcih naj bi urejali in uravnotežili predvsem naslednji načeli:

- enake konkurenčne pogoje za čezmejno opravljanje storitev s čim manj omejitvami ter
- varstvo pravic napotenih delavcev z zagotovljenim enotnim sklopom socialnih pravic, da bi preprečili nepravilno obravnavanje in ustvarjanje poceni delovne sile.

DOSEŽKI

A. Zgodovina direktive o napotitvi delavcev

[Direktiva o napotitvi delavcev](#) izvira iz načela svobode opravljanja storitev (člen 56 PDEU) in zaveze Evropske unije, da bo odpravila ovire za prosti čezmejni pretok storitev na notranjem trgu. S širitvijo Evropske unije leta 1986, ko sta se ji pridružili Španija in Portugalska, je v ospredje razprave o notranjem trgu prišlo vprašanje čezmejnega opravljanja storitev. Po desetletju pravne blokade je sprejetje direktive za ureditev položaja napotenih delavcev končno spodbudila sodba Sodišča Evropske unije (C-113/89), hkrati pa tudi pristop Avstrije, Finske in Švedske k Uniji.

Prva direktiva je bila sprejeta 16. decembra 1996. Vanjo je bilo vključeno „jedro“ minimalnih pogojev zaposlovanja in delovnih pogojev, kot so najdaljši delovni čas, minimalni plačani letni dopust, najnižje urne postavke, zdravje in varnost pri delu itd. Za preostali del delovnega razmerja pa so še naprej veljala pravila delovnega prava države, ki delavca napoti. Kar zadeva socialno varnost, so bili napoten delavci, če je napotitev praviloma trajala manj kot dve leti, še naprej zavarovani v sistemu socialne varnosti v svoji matični državi. Kar zadeva obdavčitev, je imela država, ki delavca napoti, pravico do pobiranja dohodnine za prvih 183 dni, nato pa je pravica prešla na državo prejemnico.

Zato so lahko razlike v ceni lokalnih in napotenih delavcev precejšnje, odvisno od ravni plač, prispevkov za socialno varnost in davka od dobička, ki jih je treba plačati.

V letih po sprejetju prve direktive o napotitvi delavcev so se pri izvajanju, pravni razlagi in ureditvi primera napotenih delavcev pokazali trije specifični izzivi:

- vse večje razlike v plačah in stroških dela, zaradi česar je uporaba napotenih delavcev za podjetja postala privlačnejša in zato se je med letoma 2010 in 2014 število napotitev povečalo za 44,4 %;
- okolje, ki je spodbujalo zlorabe, kot so rotacijske napotitve in praksa navideznih družb, pri čemer so se izkoriščale vrzeli v direktivi, da bi se izognili zaposlitveni in socialni zakonodaji;
- nejasnost postavljenih standardov in pomanjkljivosti pri sodelovanju med pristojnimi organi znotraj posameznih držav članic in med njimi, kar je povzročalo težave organom izvrševanja.

Z vidika določb socialne politike, ki so z revizijo Lizbonske pogodbe leta 2007 postale del evropskih primarnih pogodb, je bilo vprašljivo, ali je direktiva o napotitvi delavcev iz leta 1996 ustrezen pravni instrument za zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev za prosto čezmejno opravljanje storitev in ali je obenem dobra podlaga za socialne pravice delavcev. V primerih, ko je bilo izvajanje in uveljavljanje minimalnih standardov zaposlovanja v direktivi prepuščeno državam članicam, so se pri razlagi terminologije iz direktive o napotitvi delavcev zanašale na sodbe Sodišča Evropske unije. Vendar po sprejetju direktive o napotitvi delavcev sodbe Sodišča niso zagotovile potrebne pravne jasnosti. Kot je Komisija upravičeno ugotovila, je odsotnost jasnega standarda povzročala negotovost glede pravil in praktične težave organom, pristojnim za izvrševanje pravil v državah članicah gostiteljicah, ponudnikom storitev pri določanju plač napotenih delavcev, pa tudi napotenim delavcem, kar zadeva seznanjenost z njihovimi pravicami. Poleg tega je Sodišče Evropske unije s štirimi sodbami v letih 2007 in 2008 v zadevah Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) in Komisija/Luksemburg (C-319/06) zaposlitvene standarde, ki so bili v direktivi o napotitvi delavcev prvotno zasnovani kot minimalni, spremenilo v „najvišjo zgornjo mejo“ pogojev za zaposlitev. Odtlej pa je izdalo tudi dve sodbi, ki napotenim delavcem zagotavljata večjo zaščito. V zadevi Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) je razsodilo, da mora razvrščanje delavcev v različne plačne razrede, ki so splošno zavezujoči in pregledni v kolektivni pogodbi, veljati tudi za napotene delavce. Kasneje pa je v zadevi Regio-Post (C-115/14) razsodilo, da lahko države članice od ponudnikov javnih naročil in njihovih podizvajalcev zahtevajo, da svojim zaposlenim izplačujejo določene minimalne plače.

B. Reforme za boljše izvajanje

Zaradi teh pomanjkljivosti je Komisija začela reformo, da bi posodobila prvotno direktivo o napotitvi delavcev in okrepila njeno izvrševanje. Pri uvajanju sprememb je upoštevala posodobitve evropskih pogodb in močan trend naraščanja števila napotitev.

Glavna zakonodajna predloga sta bila:

1. Direktiva 2014/67/EU o izvrševanju

[Direktiva 2014/67/EU o izvrševanju](#) vzpostavlja skupni pravni okvir za ugotavljanje dejanske napotitve delavcev ter omogoča enotnejše izvajanje, uporabo in izvrševanje

skupnih standardov. V njej je napotitev jasneje opredeljena, določena pa je tudi odgovornost držav članic v zvezi s preverjanjem skladnosti z direktivo o napotitvi delavcev, zlasti v sektorjih, kjer je večja možnost zlorab, kot sta gradbeništvo ali cestni tovorni promet. Z direktivo naj bi dosegli boljše sodelovanje med nacionalnimi organi, pristojnimi za napotitev, saj uvaja obveznost odzivanja na prošnje za pomoč in določa roke, v katerih je treba odgovoriti na prošnje za informacije. Poleg tega lahko zdaj upravne kazni in globe, ki jih ponudnikom storitev naloži ena država članica, izvrši in izterja druga država članica.

2. Revidirana direktiva o napotitvi delavcev

Komisija je marca 2016 predlagala revizijo prvotne direktive o napotitvi delavcev, da bi v primeru dolgoročne napotitve zagotovili uporabo delovnega prava države članice gostiteljice ter obravnavali vprašanja, kot so enako plačilo, uporaba kolektivnih pogodb in obravnava delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

Predlog je bil deležen precejšnjega nasprotovanja, saj je 11 parlamentov držav članic vložilo obrazloženo mnenje in s tem sprožilo postopek za preverjanje subsidiarnosti, imenovan tudi postopek rumenega kartona. V večini mnenj so parlamenti poudarili, da bi predlog pomenil slabši konkurenčni položaj za njihove delavce in da bi države članice izgubile pravico do odločanja o osnovnih delovnih in zaposlitvenih pogojih za napotene delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, kot je predvideno v direktivi o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela iz leta 2008.

Po intenzivnih pogajanjih med Komisijo, Svetom in Evropskim parlamentom je Svet 21. junija 2018 sprejel revidirano direktivo. Revidirana direktiva o napotitvi delavcev ([Direktiva \(EU\) 2018/957](#)), ki velja od 30. julija 2020, se nanaša na naslednja področja:

- Dolgoročna napotitev: napotitev lahko traja največ 12 mesecev, z možnostjo podaljšanja za šest mesecev (Komisija je sprva predlagala 24 mesecev). Po tem obdobju se uporabljajo določbe delovnega prava države članice gostiteljice.
- Plačilo: za vse napotene delavce se že od začetka uporabljajo vsa pravila države gostiteljice, ki se uporabljajo za lokalne delavce, torej tudi načelo enakega plačila za enako delo na enakem mestu. V zvezi z drugimi elementi plačila pa revizija uvaja jasnejša pravila glede nadomestil, medtem ko se potni stroški ter stroški bivanja in nastanitve ne smejo odšteti od plač delavcev. Kot določa direktiva o izvrševanju, morajo države članice na enem samem nacionalnem spletišču objaviti informacije o tem, katere elemente mora vsebovati plačilo.
- Delovni pogoji: države članice lahko uporabijo obsežne, reprezentativne regionalne ali sektorske kolektivne pogodbe. Prej je to veljalo samo za splošno veljavne kolektivne pogodbe v gradbenem sektorju. V zvezi s pogoji nastanitve v državi gostiteljici je treba uporabiti veljavna nacionalna pravila za lokalne delavce, ki so zdoma zaradi dela.
- Napoteni delavci, zaposleni pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela: revidirana direktiva o napotitvi delavcev zagotavlja enako obravnavo napotitvenih delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela. Enaki pogoji, ki veljajo za nacionalne agencije za začasno zaposlovanje, se uporabljajo tudi za čezmejnne agencije, ki posredujejo delavce.

- Promet: [Direktiva \(EU\) 2020/1057](#) določa posebna pravila za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa. Sodišče Evropske unije je v sodbi v zadevi Döbbersberger (C-16/18) z dne 19. decembra 2019 iz področja uporabe direktive o napotitvi delavcev izključilo delavce, ki opravljajo strežne storitve na mednarodnih vlakih.

C. Druge pobude

Komisija je leta 2019 ustanovila Evropski organ za delo, da bi zagotovila pravilno uporabo pravil o mobilnosti delovne sile in socialne varnosti. Evropski organ za delo je leta 2023 skupaj s Komisijo začel izvajati program za napotitev 360 (Posting 360), okvir za sodelovanje med ustreznimi deležniki, da bi izboljšali izmenjavo informacij, povečali upravno sodelovanje in izboljšali seznanjenost z evropskimi in nacionalnimi pravili o napotitvi delavcev.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je gonilna sila pri sprejemanju zakonodaje o prostem gibanju oseb in prostem pretoku storitev.

Od leta 2014 je v resolucijah večkrat opozoril, da je treba direktivo o napotitvi delavcev izboljšati. Med pogajanjem o reviziji direktive se je izrecno zavzel za načelo enakega plačila za enako delo in za to, da bi smele države članice uporabljati regionalne, sektorske ali panožne pogodbe. Poleg tega si je prizadeval, da bi lahko države članice na podlagi klavzule o pregledu tujim podjetjem v primeru pogodb s podizvajalci naložile enake nacionalne obveznosti.

Parlament je marca 2021 izrazil pomisleke, ker se revidirana direktiva o napotitvi delavcev neusklajeno razlaga, in Komisijo pozval, naj državam članicam med vsem postopkom prenosa neposredno pomaga, da bi zagotovili enotno razlago evropskega prava. V [resoluciji z dne 20. maja 2021 o vplivu pravil EU o prostem gibanju delavcev in prostem pretoku storitev: mobilnost delovne sile v EU kot orodje za usklajevanje potreb in ponudbe na trgu delovne sile](#) je opozoril na posebej ranljiv položaj mobilnih delavcev, vključno z napotnimi, med pandemijo covid-19 ter pozval k odpravi strukturnih pomanjkljivosti v evropskih in nacionalnih regulativnih okvirih. Zato je pozval k boljšemu izvajanju, izvrševanju in spremljanju revidirane direktive o napotitvi delavcev ter k vzpostavitvi točke vse na enem mestu, kjer bi lahko delavci in delodajalci dostopali do digitalnih storitev za mobilnost delovne sile in napotitev.

Komisija je leta 2016 predstavila predlog [uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe \(ES\) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti in Uredbe \(ES\) št. 987/2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe \(ES\) št. 883/2004](#). Eden od ciljev predloga je bil pojasniti pravila o zakonodaji, ki se uporablja, ter razmerje med uredbo o koordinaciji sistemov socialne varnosti in direktivo o napotitvi delavcev. Pogajanja o predlogu še potekajo.

Parlament je v [resoluciji z dne 25. novembra 2021](#) o uvedbi evropske kartice socialnega zavarovanja za izboljšanje digitalnega uveljavljanja pravic socialne varnosti in pravično mobilnost poudaril potrebo po vseevropskem digitalnem instrumentu za vse mobilne delavce, vključno z napotnimi delavci. S takim instrumentom bi zagotovili učinkovito identifikacijo, sledljivost, združevanje in prenosljivost pravic na področju

socialne varnosti ter pravično in učinkovito izboljšali izvrševanje pravil EU o mobilnosti delovne sile in koordinaciji sistemov socialne varnosti na trgu dela. Komisija je 6. septembra 2023 predstavila [sporočilo o digitalizaciji na področju koordinacije sistemov socialne varnosti](#). V njem so opisani različni projekti, ki se razvijajo na področju digitalizacije, med drugim tudi projekt evropske izkaznice socialnega zavarovanja (ESSPASS). Projekt ESSPASS je osredotočen na digitalizacijo procesov za zaprositev in prejem dokumentov o pravicah ter preverjanje v realnem času, da se institucijam socialne varnosti, inšpektoratom za delo, izvajalcem zdravstvenih storitev in drugim ustreznim subjektom omogoči, da te dokumente takoj preverijo po celi Evropi.

Parlament je napotitev omenil tudi v [resoluciji z dne 18. januarja 2024 o reviziji pooblastil Evropskega organa za delo](#), v kateri je pozval, naj se pooblastila Evropskega organa za delo razširijo na mobilnost delavcev za državljane tretjih držav s posebnim poudarkom na odpravi navideznih napotitev in navideznega samozaposlovanja.

Za več informacij o tej temi obiščite [spletišče](#) Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve.

Aoife Kennedy
03/2024