



## NAPOTITEV DELAVCEV

Svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev, kakor sta določeni v Pogodbi o delovanju Evropske unije, zagotavljata mobilnost podjetij in delavcev znotraj EU. Da pa bi zagotovili pravično mobilnost in pošteno konkurenco, je EU sprejela tudi posebne predpise, ki urejajo pravice napotenih delavcev.

### PRAVNA PODLAGA

Člen 54 in člani od 56 do 62 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

### CILJI

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

- vzpostavitev enakih konkurenčnih pogojev za čezmejno opravljanje storitev s čim manj omejitvami ter
- zaščita pravic napotenih delavcev z zagotavljanjem enotnega sklopa socialnih pravic, da bi preprečili nepravilno obravnavo in ustvarjanje poceni delovne sile.

### DOSEŽKI

#### A. Zgodovina direktive o napotitvi delavcev Spodbujanje prostega pretoka storitev

Zgodovina in pravna podlaga direktive o napotitvi delavcev izhajata iz načela svobode opravljanja storitev (člen 56 PDEU) in iz zaveze EU, da bo odstranila ovire za prosti čezmejni pretok storitev na notranjem trgu. S širitvijo Evropske unije leta 1986, ko sta se ji pridružili Španija in Portugalska, se je v ospredju razprave o notranjem trgu pojavilo 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 EU.

Izvorna direktiva je bila sprejeta 16. decembra 1996. Vanjo je bilo vključeno „trdno jedro“ minimalnih pogojev zaposlovanja in delovnih pogojev (kot so maksimalni delovni čas, minimalni plačani letni dopust, minimalne urne postavke, zdravje in varnost pri delu itd.), ki jih je bilo treba spoštovati v skladu z načelom države gostiteljice, za preostali del zaposlitvenega razmerja pa so še naprej veljala pravila delovnega prava države pošiljateljice. Kar zadeva socialno varnost, so bili napoteni delavci, praviloma če je napotitev trajala manj kot dve leti, še naprej zavarovani v sistemu socialne varnosti v svoji matični državi. Pri obdavčitvi, je imela država pošiljateljica pravico do pobiranja dohodnine prvih 183 dni, nato pa je pravica prešla na državo gostiteljico.

Zato je lahko prišlo do precejšnjih razlik v ceni lokalnih in napotnih delavcev, ki so v povprečju napoteni za obdobje od 3 do 4 mesecev, saj so na to ceno vplivali višina plače in dohodnine ter obveznih prispevkov za socialno varnost.

V letih po sprejetju izvirne direktive o napotitvi delavcev so se pri izvajanju, pravni razlagi in ureditvi posebnega primera napotnih delavcev pokazale tri konkretne težave:

- vse večje razlike v plačah in stroških dela, zaradi česar je uporaba napotnih delavcev za podjetja postala privlačnejša; med letoma 2010 in 2014 se je število napotitev zaradi tega povečalo za 44,4 %;
- okolje, ki je spodbujalo zlorabe, kot so rotacijske napotitve in praksa „slamnatih podjetij“, ki so izkoriščala vrzeli v direktivi, da bi se izognila zaposlitveni in socialni zakonodaji ter opravljala dejavnosti v drugih državah članicah;
- nejasnost vzpostavljenih standardov in pomanjkljivosti pri sodelovanju med pristojnimi organi znotraj posameznih držav članic in med različnimi državami članicami, kar je povzročalo težave izvršilnim organom.

Z vidika določb socialne politike, ki so z revizijo Lizbonske pogodbe leta 2007 postale del Pogodb Evropske unije, 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 obenem daje ustrezno podlago za socialne pravice delavcev. V primerih, ko je izvajanje in uveljavljanje minimalnih standardov zaposlovanja v direktivi prepuščeno državam članicam, se pri razlagi terminologije iz direktive o napotitvi delavcev upoštevajo sodbe Sodišča Evropske unije. Vendar od sprejetja direktive o napotitvi delavcev sodbe Sodišča niso zagotovile potrebne pravne jasnosti. Kot je Komisija upravičeno ugotovila, je pomanjkanje jasnega standarda povzročalo negotovost glede pravil in praktične težave organom, pristojnim za izvrševanje pravil v državi članici gostiteljici, pa tudi ponudnikom storitev pri določanju plač napotnih delavcev in napotenim delavcem samim, ki niso bili dovolj seznanjeni s svojimi pravicami. Poleg tega je Sodišče s svojimi štirimi sodbami v letih 2007/2008 v zadevah Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) in Komisija proti Luksemburgu (C-319/06) zaposlitvene standarde, ki so bili v direktivi o napotitvi delavcev prvotno zasnovani kot minimalni standardi, spremenilo v „zgornjo mejo“ pogojev za zaposlitev. V tem času pa je izdalo tudi dve sodbi, ki napotenim delavcem prinašata večjo zaščito: v zadevi Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) je rabsodilo, 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) rabsodilo, da lahko države članice od ponudnikov javnih naročil in njihovih podizvajalcev zahtevajo, da svojim zaposlenim izplačujejo določene minimalne plače.

## **B. Reforme za večjo uspešnost**

Zaradi teh pomanjkljivosti je Komisija začela reformo, da bi posodobila izvorno direktivo o napotitvi delavcev in okrepila izvrševanje. Pri uvajanju sprememb je upoštevala posodobitve Evropskih pogodb in spremembe vzorcev mobilnosti. V letu 2016 je bilo v EU 2,3 milijona napotnih delavcev, pri čemer se je v predhodnih šestih letih obseg napotitev povečal za 69 %.

Dva glavna zakonodajna predloga:

### **1. Direktiva 2014/67/EU o izvrševanju**

Ta direktiva vzpostavlja skupni pravni okvir za ugotavljanje dejanskih napotitev delavcev ter omogoča enotnejše izvajanje, uporabo in izvrševanje skupnih standardov. V direktivi je napotitev jasneje opredeljena, določena pa je tudi odgovornost posameznih držav članic v zvezi

s preverjanjem skladnosti z direktivo o napotitvi delavcev, zlasti v sektorjih z večjo možnostjo zlorab, kot sta gradbeništvo ali cestni prevoz blaga. 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.

## 1. Revizija direktive o napotitvi delavcev (junij 2018)

Komisija je marca 2016 predlagala revizijo izvorne direktive o napotitvi delavcev (96/71/ES), 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 začasno delo.

Po objavi tega predloga je 11 parlamentov držav članic predložilo obrazloženo mnenje in s tem sprožilo postopek za preverjanje subsidiarnosti, imenovan tudi postopek z rumenim kartonom. V večini mnenj parlamenti poudarjajo, da bi načelo „enakega plačila za enako delo“ pomenilo 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 začasno delo, kot je predvideno v direktivi o delu prek agencij za začasno delo iz leta 2008.

Po intenzivnih pogajanjih med Komisijo, Svetom in Evropskim parlamentom je Svet 21. junija 2018 sprejel revidirano direktivo. Končna različica ohranja mnoge ključne elemente, ki jih je predlagala Komisija, vendar s številnimi spremembami:

- 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 bodo vse od začetka uporabljala vsa pravila države gostiteljice, ki se uporabljajo za lokalne delavce, torej tudi načelo enakega plačila za enako delo na istem mestu. V zvezi z drugimi elementi plačila pa revizija uvaja jasnejša pravila glede nadomestil, potni stroški ter stroški bivanja in nastanitve pa se ne smejo odšteti od plač delavcev. Kot določa direktiva o izvrševanju, morajo države članice na enem samem nacionalnem spletnem mestu objaviti, katere elemente mora vsebovati plačilo.
- Delovni pogoji: Države članice lahko uporabijo velike, 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 nacionalna pravila za lokalne delavce, ki so zdoma zaradi dela.
- Napoteni delavci, zaposleni pri agencijah za začasno delo Revidirana direktiva o napotitvi delavcev zagotavlja enako obravnavo napotениh delavcev, zaposlenih pri agencijah za začasno delo. Enaki pogoji, ki veljajo za nacionalne agencije za začasno zaposlovanje, se bodo uporabljali tudi za čezmejne agencije, ki posredujejo delavce.
- Prevoz: Novi elementi direktive se bodo uporabljali za prevozni sektor, ko se bo začela uporabljati posebna zakonodaja EU za ta sektor (trenutno o njej potekajo pogajanja).

## VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je gonilna sila pri sprejemanju zakonodaje o prostem pretoku oseb in storitev. Imel je odločilno vlogo v razpravah o predpisih in pravilih za napotene delavce, vse

od leta 2004 pa je poudarjal, da je treba direktivo o napotitvi delavcev izboljšati (glej [študijo](#) Parlamenta iz junija 2016).

Med pogajanja o reviziji direktive o napotitvi delavcev se je Parlament izrecno zavzel za „enako plačilo za enako delo“ in za to, da bi države članice lahko uporabljale regionalne, sektorske ali industrijske kolektivne pogodbe. Poleg tega si je prizadeval, da bi lahko države članice s pomočjo klavzule o pregledu tujim podjetjem v primeru pogodb s podizvajalci naložile enake nacionalne obveznosti. Dosegel je tudi, da je bil določen dveletni rok za prenos direktive v nacionalno zakonodajo in za začetek njene uporabe.

Susanne Kraatz

10/2018