



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 22.11.2006  
COM(2006) 708 konč.

**ZELENA KNJIGA**

**Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja**

## KAZALO

1.	Uvod – namen te zelene knjige .....	3
2.	Delovno pravo v Evropski uniji – sedanje stanje .....	5
	a. Razvoj v državah članicah .....	5
	b. Ukrepanje na ravni EU .....	6
3.	Ključni izziv politike – prožen in socialno vključujoč trg dela .....	7
4.	Posodobitev delovnega prava – vprašanja za razpravo .....	9
	a. Prehodi med zaposlitvami .....	9
	b. Pravna negotovost .....	10
	c. Trismerna razmerja .....	12
	d. Organizacija delovnega časa .....	13
	e. Mobilnost delavcev .....	14
	f. Vprašanja v zvezi z izvajanjem in neprijavljeno delo .....	14

## 1. UVOD – NAMEN TE ZELENE KNJIGE

Namen te zelene knjige je začeti javno razpravo v EU o tem, kako se lahko delovno pravo razvija v smer doseganja trajnostne rasti s številnejšimi in boljšimi delovnimi mesti in s tem podpira cilj lizbonske strategije. Posodobitev delovnega prava je ključna za uspešno prilagodljivost delavcev in podjetij. K temu cilju je treba stremeti znotraj ciljev Skupnosti v zvezi s polno zaposlenostjo, produktivnostjo dela in socialno kohezijo. Ta cilj je v skladu s pozivi Evropskega sveta, da je treba uporabiti vsa nacionalna sredstva in sredstva Skupnosti za spodbujanje znanja, usposobljenosti in prilagodljivosti delovne sile ter notranjih trgov, ki bi se odzivali na izzive skupnega vpliva globalizacije in staranja evropske družbe. To poudarja tudi letno poročilo Komisije o napredku pri rasti in delovnih mestih iz leta 2006: „Povečanje odzivnosti evropskih trgov dela je odločilno za spodbujanje gospodarske dejavnosti in večje produktivnosti“<sup>1</sup>.

Evropski trgi dela so pred izzivom, kako združiti večjo prožnost s potrebo po čim večji varnosti za vse<sup>2</sup>. Zaradi prizadevanja za prožnost na trgu dela se pojavljajo vedno bolj različne pogodbenne oblike zaposlovanja, ki se lahko znatno razlikujejo od standardnega pogodbenega modela<sup>3</sup> glede na stopnjo varnosti zaposlitve in dohodka ter sorazmerno stabilnost s tem povezanih delovnih in življenjskih pogojev.

V poročilu delovne skupine za zaposlovanje Evropskemu svetu iz leta 2003 je delovna skupina, ki ji je predsedoval Wim Kok, ugotovila, da bi lahko nastal dvotirni trg dela, ki bi bil razdeljen na tiste, ki so „znotraj“ in so zaposleni za nedoločen čas, in tiste, ki so „zunaj“<sup>4</sup>, vključno z brezposelnimi osebami in osebami, ki so izločene iz trga dela, ter osebami, ki so zaposlene nestalno ali neformalno. Zadnja skupina spada na sivo območje, na katerem so lahko osnovne pravice iz delovnega razmerja ali pravice socialnega varstva znatno manjše, kar povzroča negotovost glede prihodnjih možnosti zaposlitve in vpliva na bistvene odločitve na področju zasebnega življenja (*npr.* varnost nastanitve, načrtovanje družine itd.). Zatekanje k nadomestnim oblikam zaposlovanja bi lahko postalo še pogostejše, če ne bodo sprejeti ukrepi za prilagoditev standardne pogodbe o zaposlitvi, da se omogoči večja prožnost za delavce in podjetja. Zato je delovna skupina pozvala države članice, da ocenijo in po potrebi spremenijo raven prožnosti v standardnih pogodbah na področjih, kot so odpovedni rok, stroški in postopki za individualni ali kolektivni odpust ali opredelitev nezakonitega prenehanja delovnega razmerja<sup>5</sup>.

Integrirane smernice za rast in delovna mesta<sup>6</sup> opozarjajo na to, da je treba prilagoditi zakonodajo o zaposlovanju, da se spodbudi prožnost v povezavi z varnostjo zaposlitve in zmanjša segmentacija trga dela. Socialni dialog je ključen tudi pri oblikovanju kolektivnih rešitev in/ali rešitev na ravni podjetja, ki omogočajo tistim, ki so „znotraj“, in tudi tistim, ki so

---

<sup>1</sup> „Čas za višjo prestavo“, letno poročilo Komisije o napredku pri rasti in delovnih mestih iz leta 2006, str. 6. Glej tudi Skupno poročilo Sveta in Komisije o zaposlovanju 2005–2006, str. 6, 12–13.

<sup>2</sup> Prav tam.

<sup>3</sup> Raziskovalna študija „Zaposlitveni status posameznikov v nestandardni zaposlitvi“ (The Employment Status of Individuals in Non-Standard Employment) (B.Burchill, S.Deakin, S.Honey, Ministrstvo Združenega kraljestva za trgovino in industrijo, 1999) opredeljuje nestandardne oblike zaposlitve kot „tiste oblike dela, ki se odmikajo od modela ‚stalnega‘ ali časovno neomejenega delovnega razmerja, ki temelji na neprekinjenem delovnem tednu s polnim delovnim časom“.

<sup>4</sup> Delo, delo, delo: ustvarjanje dodatnih delovnih mest v Evropi. Poročilo delovne skupine za zaposlovanje, november 2003, stran 9.

<sup>5</sup> Prav tam, poglavje 2, stran 30.

<sup>6</sup> Integrirane smernice za rast in delovna mesta 2005–2008 iz leta 2005 (sprejete 12. julija 2005), [UL L 205, 6.8.2005, str. 21]

„zunaj“, uspešen prehod med različnimi zaposlitvenimi stanji ter hkrati pomagajo podjetjem, da se bolj prožno odzivajo na zahteve gospodarstva, ki temelji na inovacijah, in na spremembe v konkurenčnem okolju, ki ga oblikuje prestrukturiranje.

Drugi sestavni deli politike pristopa „prožne varnosti“ so vseživljenjsko učenje, ki omogoča ljudem, da sledijo potrebam po novem znanju in izkušnjah, aktivne politike trga dela, ki brezposelne ali neaktivne osebe spodbujajo k novim priložnostim na trgu dela, ter bolj prožna pravila socialnega varstva, ki upoštevajo potrebe oseb, ki menjajo delovno mesto ali začasno zapustijo trg dela.

Ta zelena knjiga obravnava vlogo, ki bi jo lahko imelo delovno pravo pri napredovanju načrta „prožne varnosti“ za podporo pravičnejšemu, odzivnejšemu in socialno bolj vključujočemu trgu dela, ki prispeva k oblikovanju bolj konkurenčne Evrope<sup>7</sup>. Prizadeva si za:

- določitev ključnih izzivov, ki še niso prinesli primerne odziva ter kažejo jasen primanjkljaj med obstoječim zakonskim in pogodbenim okvirom na eni strani in dejanskimi razmerami na področju dela na drugi strani. Pozornost je namenjena zlasti individualnemu delovnemu pravu in ne vprašanjem kolektivnega delovnega prava;
- vključitev vlad držav članic, socialnih partnerjev in drugih pomembnih zainteresiranih strani v odprto razpravo o tem, kako lahko delovno pravo pomaga spodbujati prožnost v povezavi z varnostjo zaposlitve ne glede na obliko pogodbe, s čimer konec koncev pripomore k večji zaposlenosti in manjši brezposelnosti;
- spodbujanje razprave o tem, kako bi lahko različne vrste pogodbenih razmerij skupaj s pravicami iz delovnega razmerja, ki se uporabljajo za vse delavce, olajšale ustvarjanje novih delovnih mest ter pomagale delavcem in podjetjem z zagotavljanjem lažjih prehodov na trgu dela, pomočjo pri vseživljenjskem učenju ter spodbujanjem večje ustvarjalnosti celotne delovne sile;
- prispevanje k načrtu za boljše predpise s spodbujanjem posodobitve delovnega prava ob upoštevanju splošnih koristi in s tem povezanih stroškov, da bi lahko posamezni delavci in podjetja bolj jasno razumeli svoje pravice in obveznosti. Preučiti je treba težave zlasti MSP v zvezi z upravnimi stroški, ki jih določata zakonodaja Skupnosti in nacionalna zakonodaja;

Organizirano bo štirimesečno odprto javno posvetovanje o tej zeleni knjigi<sup>8</sup>. Po javnem posvetovanju bodo glavna vprašanja in možnosti politike, izhajajoča iz odgovorov držav članic, socialnih partnerjev in drugih zainteresiranih strani, preučena v nadaljnjem sporočilu Komisije leta 2007. To je treba razumeti znotraj pobud o širšem vprašanju prožne varnosti, ki jih razvija Komisija v sodelovanju z državami članicami. Konkretno to pomeni, da bo Komisija junija 2007 objavila sporočilo o prožni varnosti, katerega namen bo do konca leta 2007 razviti argumente v podporo pristopu „prožne varnosti“ in določiti niz skupnih načel, ki bodo pomagala državam članicam usmerjati prizadevanja reforme.

---

<sup>7</sup> Delovno pravo ni edini dejavnik, ki ga je treba upoštevati v tem okviru. Integrirane smernice za rast in delovna mesta ugotavljajo, da bi bilo treba za lažje ustvarjanje novih delovnih mest, zlasti takšnih z nizkimi plačami, preučiti tudi davčni primež. V tem smislu lahko veliko pripomore tudi preusmeritev obdavčenja od davka na dobiček k davku na porabo in/ali k davku na onesnaževanje. Ta zelena knjiga ne obravnava ekonomskega priseljevanja, s katerim se ukvarja skupna priseljevalna politika.

<sup>8</sup> Prispevki se lahko predložijo z elektronskim obrazcem, ki je na voljo na spletni strani Evropske komisije na spletnem naslovu: [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm).

## 2. DELOVNO PRAVO V EVROPSKI UNIJI – SEDANJE STANJE

### a. Razvoj v državah članicah

Prvotni namen delovnega prava je bil odpraviti vsebovano gospodarsko in socialno neenakost v delovnem razmerju. Delovno pravo si je od začetka prizadevalo, da bi vzpostavilo zaposlitveni status kot glavni dejavnik, okoli katerega se razvijajo pravice. Ta tradicionalni model izraža več ključnih domnev o zaposlitvenem statusu. Domnevno je vključeval i) zaposlitev za nedoločen čas za polni delovni čas, ii) delovna razmerja, ki jih ureja delovno pravo, katerega središče je pogodba o zaposlitvi ter iii) obstoj delodajalca kot enega samega subjekta, ki odgovarja za obveznosti, določene za delodajalce. Opozoriti je treba na velike razlike v nacionalnih posebnostih glede pojmovanja ter izvajanja delovnega prava in politike dela.

Zaradi hitrega tehnološkega napredka, večje konkurenčnosti zaradi globalizacije, spremenljivega povpraševanja potrošnikov in znatne rasti storitvenega sektorja je bilo treba zagotoviti večjo prilagodljivost. Zaradi pojava oblike upravljanja „ravno ob pravem času“, krajšega naložbenega horizonta za gospodarske družbe, širitve informacijske in komunikacijske tehnologije ter pogostejše preusmeritve povpraševanja so se podjetja organizirala prožneje. To se kaže v različni organizaciji dela, delovnem času, plačah in velikosti delovne sile na različnih stopnjah proizvodnega ciklusa. Zaradi teh sprememb je bilo treba vzpostaviti več različnih pogodb o zaposlitvi ne glede na to, ali so bile izrecno zajete v zakonodaji EU in nacionalni zakonodaji.

Tradicionalni model delovnega razmerja se lahko izkaže za neprimerne za vse delavce z rednimi pogodbami za nedoločen čas, ki se bodo morali prilagoditi spremembam in izkoristiti priložnosti, povezane z globalizacijo. Preveč zaščitni pogoji lahko tudi odvrnejo delodajalce od tega, da bi zaposlovali med gospodarsko rastjo. Nadomestni modeli pogodbenih razmerij lahko povečajo zmožnost podjetij, da spodbujajo ustvarjalnost celotne delovne sile, da se doseže večja konkurenčna prednost.

Od začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja je bila reforma nacionalne zakonodaje o zaščiti delovnih mest usmerjena zlasti v določitev blažje ureditve, da bi se spodbudila večja pogodbeni raznolikost<sup>9</sup>. Namen reform je bil povečati prožnost „na robu“, tj. uvesti prožnejše oblike zaposlovanja z manjšo zaščito pred odpuščanjem, da se spodbudi vstop iskalcev prve zaposlitve in prikrajšanih iskalcev zaposlitve na trg dela ter da se tistim osebam, ki to želijo, omogoči več izbire pri zaposlovanju. Zato se je povečala segmentacija trgov dela<sup>10</sup>.

Kako se lahko delovna pravila prilagodijo spremenljivim dejanskim gospodarskim razmeram, kaže tudi razvoj na področju socialnega dialoga na nacionalni ravni, ravni industrije in podjetij, ki je usmerjen k uvedbi novih oblik notranje prožnosti. Razvijajoče se razmerje med zakonodajo in kolektivnimi pogodbami je razvidno iz tega, kako te pogodbe obravnavajo nova vprašanja (npr. prestrukturiranje, konkurenčnost, dostop do usposabljanja) in se uporabljajo za nove skupine delavcev (kot so delavci, ki jih posredujejo agencije). Kolektivne pogodbe niso več le dodatek, ki dopolnjuje delovne pogoje, ki so že določeni z zakonom. So pomembna orodja, ki prilagajajo pravna načela posebnim gospodarskim okoliščinam in posebnim okoliščinam v posameznih sektorjih.

---

<sup>9</sup> Publikacija OECD Employment Outlook 2004, poglavje 2 o ureditvi varstva zaposlitve in delovanju trga dela.

<sup>10</sup> Skupno poročilo o zaposlovanju 2005–2006.

## b. Ukrepanje na ravni EU

Na ravni EU je bilo sprejetih več zakonodajnih in političnih ukrepov ter izvedenih več analitičnih študij, katerih namen je bil ugotoviti, kako bi lahko nove, bolj prožne oblike dela združili z minimalnimi socialnimi pravicami za vse delavce.

Na izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev v zvezi s pogodbami za določen čas, delom s krajšim delovnim časom, začasnim delom in sezonskim delom sta najprej opozorila Socialna listina iz leta 1989 in potem še akcijski program v zvezi z izvajanjem Socialne listine<sup>11</sup>. Obdobje intenzivne razprave o primernosti pobud na ravni Skupnosti o teh delovnih razmerjih je doseglo višek z direktivama o delu s krajšim delovnim časom<sup>12</sup> in delu za določen čas<sup>13</sup>, ki sta določili, da sta okvirna sporazuma med socialnimi partnerji EU zavezujoča, in tako vzpostavili načelo enake obravnave delavcev, zaposlenih s krajšim delovnim časom, in delavcev, zaposlenih za določen čas, glede na primerljive delavce, zaposlene s polnim delovnim časom.

Leta 2000 je Komisija s socialnimi partnerji začela posvetovanje na prvi stopnji o posodobitvi delovnih razmerij, na podlagi katerega je bil leta 2002 sprejet okvirni sporazum o delu na daljavo<sup>14</sup>. Leta 2002 je Komisija sprejela predlog direktive o minimalnih standardih za zaposlovanje delavcev, ki jih posredujejo agencije za začasno zaposlovanje<sup>15</sup>, o katerem Svet še ni sprejel skupnega stališča.

Objavljene so bile natančne študije o razvoju delovnega prava v EU-15 v obdobju 1992–2003<sup>16</sup>. Rezultati teh študij so bili predstavljeni na konferenci Delovno pravo v Evropi: koraki proti letu 2010, ki jo je leta 2004 organiziralo nizozemsko predsedstvo s podporo Komisije<sup>17</sup>. Izvajajo se dodatne državne študije, ki obravnavajo razvoj delovnega prava v EU-25 ter v Bolgariji in Romuniji.

Odgovornost za zaščito delovnih pogojev in izboljšanje kakovosti dela v državah članicah je odvisna predvsem od nacionalne zakonodaje ter učinkovitosti izvršilnih in nadzornih ukrepov na nacionalni ravni. Na ravni EU je pravni red Evropskih skupnosti tisti, ki podpira in dopolnjuje ukrepe držav članic na tem področju.

Komisija spodbuja tudi ukrepanje držav članic in socialnih partnerjev za okrepitev lizbonskih ciljev za rast in delovna mesta, tako da podpira niz instrumentov politike, vključno s socialnim dialogom EU, in finančne ukrepe, kot so Evropski socialni sklad, program za zaposlovanje in socialno solidarnost Progress ter predlagani Evropski sklad za prilagajanje in

---

<sup>11</sup> Evropska komisija, Akcijski program Socialne listine (Social Charter Action Programme), november 1989.

<sup>12</sup> Direktiva 97/81/ES o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenem med UNICE, CEEP in ETUC.

<sup>13</sup> Direktiva 99/70/ES o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP.

<sup>14</sup> Na zahtevo socialnih partnerjev je Komisija začela študijo, ki jo je opravil Adalberto Perulli in ima naslov „Gospodarsko odvisno/kvazi odvisno (paraodvisno) zaposlovanje: pravni, socialni in gospodarski vidiki“ („Economically dependent/quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects“) (2002).

<sup>15</sup> COM(2002) 149 z dne 20. marca 2002, predložen, potem ko so socialni partnerji neuspešno poskušali doseči dogovor, in pozneje spremenjen s COM(2002) 701 z dne 28. novembra 2002.

<sup>16</sup> Razvoj delovnega prava (The Evolution of Labour Law) (1992–2003), zvezka I in II. Pripravljeno je bilo splošno poročilo, ki vključuje celovit pregled razvoja delovnega prava v EU-15.

<sup>17</sup> Glej tudi končne sklepe konference nizozemskega predsedstva v Leidnu leta 2004, ki so na voljo na spletnem naslovu [http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp\\_document&link\\_id=44922#3738600](http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600).

globalizacijo. Tudi usklajevanje politik zaposlovanja znotraj partnerstva za rast in delovna mesta ter odprta metoda usklajevanja na področju politik socialne vključitve pomagata zagotavljati popolno mobilnost delavcev v Evropi v skladu s pogodbami. Te združujejo konkretne cilje in cilje politike, določene na ravni EU, ki so preneseni v nacionalne načrte, uporabo meril uspešnosti in kazalnikov za merjenje napredka, izmenjavo izkušenj in medsebojne preglede, kar omogoča nova spoznanja na podlagi dobre prakse.

### 3. KLJUČNI IZZIV POLITIKE – PROŽEN IN SOCIALNO VKLJUČUJOČ TRG DELA

Ker delovno pravo in kolektivne pogodbe niso bile celostno prilagojene hitrim spremembam organizacije dela in družbe, so se začele širiti različne pogodbene oblike. Podjetja si z nestandardnimi pogodbenimi dogovori ter med drugim tudi s preprečevanjem stroškov, ki nastanejo z upoštevanjem pravil o varstvu zaposlitve ali odpovednih rokov, in stroškov s tem povezanih prispevkov za socialno varnost prizadevajo ohraniti konkurenčnost v globaliziranem gospodarstvu. Upravna bremena, povezana z zaposlovanjem rednih delavcev, znatno vplivajo tudi na rast zaposlovanja, zlasti v malih podjetjih<sup>18</sup>. Nestandardni in prožni standardni pogodbeni dogovori so podjetjem omogočili, da se lahko z boljšim povezovanjem delovnih mest s povpraševanjem in ponudbo hitro odzivajo na spremenljive potrošniške trende, razvijajoče se tehnologije ter nove priložnosti za privabljanje in ohranitev bolj raznolike delovne sile. Delavci imajo tudi večjo izbiro, zlasti v zvezi z ureditvijo delovnega časa, večjimi poklicnimi možnostmi, boljšim ravnovesjem med družinskim življenjem, delom in izobraževanjem, ter večjo osebno odgovornost.

Pogodbe za določen čas, pogodbe za krajši delovni čas, pogodbe o dežurstvu, pogodbe brez določenega delovnega časa, pogodbe za delavce, najete prek agencij za začasno zaposlovanje, pogodbe za zunanje delavce itd. so postale značilni element evropskega trga dela. Celoten delež tistih, ki delajo po delovnih dogovorih, drugačnih od standardnega pogodbenega modela, in samozaposlenih se je od leta 2001 povečal s 36 % delovne sile EU-25 v letu 2001 na skoraj 40 % v letu 2005<sup>19</sup>. Delež zaposlenosti za krajši delovni čas glede na celotno zaposlenost se je v zadnjih petnajstih letih povečal s 13 % celotne zaposlenosti na 18 %. Od leta 2000 je močnejše prispevala (za približno 60 %) k ustvarjanju novih delovnih mest kot standardna zaposlitev za polni delovni čas. Delo za krajši delovni čas je značilno zlasti za zaposlovanje žensk – s krajšim delovnim časom dela skoraj ena tretjina zaposlenih žensk in le 7 % moških. Delež zaposlenosti za določen delovni čas glede na celotno zaposlenost se je v EU-25 povečal z 12 % leta 1998 na 14 % leta 2005. Za razliko od dela za krajši delovni čas pri delu za določen čas niso opazne očitne razlike med spoloma<sup>20</sup>. Glede na vedno višjo stopnjo uporabe teh oblik pogodbe bo morda treba preučiti raven prožnosti, ki jo zagotavljajo standardne pogodbe, da bodo omogočale lažje zaposlovanje, ohranitev na delovnem mestu in obseg napredovanja na trgu dela.

---

<sup>18</sup> Observatorij evropskih MSP št. 7, Zaposlovanje delovne sile: upravna bremena za MSP v Evropi (Observatory of European SMEs No 7, Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe), 2002, str. 11.

<sup>19</sup> Smernice za zaposlovanje 2005–2008: kazalnik vseh zaposlenih za krajši delovni čas in/ali po pogodbi za določen čas ter vseh samozaposlenih kot delež glede na zaposlene osebe, na osnovi raziskave EU o delovni sili (ESTAT, 2005).

<sup>20</sup> Zaposlovanje v Evropi (Employment in Europe) iz leta 2006, statistična priloga. Pogodbe o delu za krajši delovni čas lahko trajajo nedoločen ali določen čas. Zadnji podatki o tem, kako delavci dojemajo svoje delovne pogoje (objavljeni v četrti raziskavi o pogojih dela Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer), kažejo, da je 68 % delavcev, zaposlenih za krajši delovni čas, zadovoljnih s svojim urnikom dela, 23 % bi jih želelo delati več ur, 9 % pa manj.

Samozaposlovanje je prav tako način za izpolnjevanje potreb po prestrukturiranju, zmanjšanje neposrednih ali posrednih stroškov dela in prožnejše upravljanje sredstev zaradi nepredvidenih gospodarskih okoliščin. Razen tega je izraz poslovnega modela storitvenega podjetja, ki potrošnikom zagotavlja končane projekte. V mnogih primerih izraža prosto izbiro posameznika, da bo delal samostojno kljub nižji ravni socialnega varstva v zameno za bolj neposreden nadzor nad pogoji zaposlovanja in plačilnimi pogoji. Leta 2005 je bilo v EU-25 več kot 31 milijonov samozaposlenih delavcev ali 15 % celotne delovne sile<sup>21</sup>. Samozaposleni, ki opravljajo dejavnost v svojem imenu in nimajo zaposlenih oseb, zajemajo 10 % vseh delavcev v EU-25. Čeprav največji delež v tej skupini pripada kmetijstvu in prodaji na drobno, je takšno samozaposlovanje vedno pogostejše v gradbenem sektorju in sektorju osebnih storitev, ki sta povezana z zunanjim izvajanjem dela, oddajo dela podizvajalcem in projektnim delom.

Vseeno so vidni nekateri negativni vplivi zaradi vedno bolj raznolikih delovnih dogovorov<sup>22</sup>. Obstaja tveganje, da del delovne sile ostane ujet na kratkotrajnih, nizko kakovostnih delovnih mestih z nezadostnim socialnim varstvom, zaradi česar je ta delovna sila ranljiva. Vendar pa so lahko takšna delovna mesta odskočna deska za nekatere ljudi, pogosto tiste s posebnimi težavami, da se vključijo na trg dela.

Podatki za EU-15 kažejo, da je približno 60 % tistih, ki so bili leta 1997 vključeni v nestandardne pogodbene dogovore, imelo standardne pogodbe leta 2003. Vseeno je bilo 16 % takšnih oseb še vedno v istem položaju, 20 % pa jih ni bilo več zaposlenih<sup>23</sup>. K tveganju za šibkejši položaj na trgu dela močno prispevata tudi vidik spola in medgeneracijski vidik, ker imajo ženske, starejši in tudi mlajši delavci, ki so zaposleni po nestandardnih pogodbah, manj možnosti za izboljšanje položaja na trgu dela<sup>24</sup>. Vseeno je treba upoštevati, da so stopnje prehoda v različnih državah članicah zelo različne.

Zadnje poročilo o zaposlovanju v Evropi iz leta 2006<sup>25</sup> se sklicuje na ugotovitve, da stroga zakonodaja o varstvu zaposlitve zmanjšuje dinamiko na trgu dela ter poslabšuje možnosti žensk, mladih in starejših delavcev. Poročilo poudarja, da deregulacija „na robu“, če se bistveno ne spremenijo stroga pravila za redne pogodbe, spodbuja razvoj segmentiranih trgov dela, kar negativno vpliva na produktivnost. Izpostavlja tudi dejstvo, da po mnenju delavcev sistem podpore v primeru brezposelnosti zagotavlja boljšo zaščito kot zakonodaja o varstvu zaposlitve. Zdi se, da so dobro načrtovani sistemi nadomestil v primeru brezposelnosti, ki so usklajeni z aktivnimi politikami trga dela, boljši način varstva pred tveganji na trgu dela.

Glede na globalizacijo, stalno prestrukturiranje in prehod na gospodarstvo, ki temelji na znanju, morajo biti evropski trgi dela bolj socialno vključujoči in se morajo bolj odzivati na inovacije in spremembe. Potencialno ranljivi delavci morajo imeti možnost napredovanja na družbeni lestvici, kar jim omogoča, da izboljšajo mobilnost in dosežejo uspešne prehode na trgu dela. Pravni okviri, ki ohranjajo standardno delovno razmerje, morda tistim, ki sklenejo redne pogodbe za nedoločen čas, ne ponujajo dovolj prostora za odkrivanje možnosti za večjo

---

<sup>21</sup> Prav tam, tudi Odnosi med delodajalci in delojemalci v Evropi (Industrial Relations in Europe), 2004. V novih državah članicah EU je samozaposlovanje zlasti pogosto na Poljskem, Madžarskem, v Litvi, Latviji in Estoniji ter tudi v Združenem kraljestvu, na Irskem, Portugalskem in Nizozemskem.

<sup>22</sup> Nestalno zaposlovanje v Evropi: primerjalna študija tveganj, povezanih s trgov delu, v prožnih gospodarstvih (Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies). Končno poročilo ESOPE. Generalni direktorat za raziskave, 2004.

<sup>23</sup> Zaposlovanje v Evropi (Employment in Europe) iz leta 2004, stran 15 in poglavje 4. Vendar je treba opozoriti, da vse nestandardne pogodbe niso nestalne.

<sup>24</sup> Zaposlovanje v Evropi (Employment in Europe) iz leta 2004, poglavje 4, str. 181.

<sup>25</sup> Zaposlovanje v Evropi (Employment in Europe) iz leta 2006, od strani 81.



prožnost pri delu ali jih ne spodbujajo k temu. Za uspešno soočanje z inovacijami in spremembami bodo morali trgi dela obravnavati tri glavna vprašanja: prožnost, varnost zaposlitve in segmentacijo. Namen te zelene knjige je spodbuditi razpravo o tem, ali je treba vzpostaviti odzivnejši regulativni okvir, ki bo podpiral sposobnost delavcev za predvidevanje sprememb in soočanje z njimi ne glede na to, ali so zaposleni po pogodbah za nedoločen čas ali nestandardnih pogodbah za določen čas.

#### Vprašanja

1. Katere naloge bi ocenili kot prednostne za učinkovit program reforme delovnega prava?
2. Ali lahko prilagoditev delovnega prava in kolektivnih pogodb prispeva k boljši prožnosti in varnosti zaposlitve ter manjši segmentaciji trga dela? Če lahko, na kakšen način?
3. Ali sedanji predpisi v obliki zakonov in/ali kolektivnih pogodb ovirajo ali spodbujajo podjetja in delojemalce, ki poskušajo izkoristiti možnosti za povečanje produktivnosti ter prilagoditev uvedbi novih tehnologij in sprememb v zvezi z mednarodno konkurenco? Kako se lahko izboljša kakovost predpisov v zvezi z MSP in hkrati ohranijo njihovi cilji?
4. Kako se lahko z zakonom ali kolektivno pogodbo olajša zaposlovanje po pogodbi o delu za nedoločen čas in delu za določen čas, da se omogoči večja prožnost v okviru teh pogodb, ter se hkrati zagotovijo tudi ustrezni standardi varnosti zaposlitve in socialne varnosti?

#### 4. POSODOBITEV DELOVNEGA PRAVA – VPRAŠANJA ZA RAZPRAVO

##### a. Prehodi med zaposlitvami

Namen delovne zakonodaje in zakonodaje o socialnem varstvu v večini držav članic je bil zavarovati osebe v odvisnem delovnem razmerju na posebnih delovnih mestih. Ta zakonodaja morda ne zagotavlja delavcem dovolj podpore pri prehodu med statusi v primeru neprostovoljne prekinitve delovnega razmerja (npr. odpoved in brezposelnost) ali prostovoljne prekinitve delovnega razmerja (npr. zaradi izobraževanja in usposabljanja, obveznosti nege in varstva, prekinitve dela in starševskega dopusta). Obravnavati je treba tudi težave delavk, ki so nesorazmerno zastopane v novih oblikah delovnih dogovorov ter imajo še vedno težave pri dostopu do polnih pravic in socialnih prejemkov.

Možnosti za vstop, obstanek in napredek na trgu dela se zelo razlikujejo glede na zakonodajo o varstvu zaposlitve in pravni pogodbeni okvir na nacionalni ravni, ki močno vplivata na prehod med zaposlitvenimi statusi, zlasti v zvezi s položajem dolgoročno brezposelnih in tistih, ki so „zunaj“ in so nestalno zaposleni. Primeri delovnopравниh ukrepov za podporo prehodom med zaposlitvami, ki so se razvili v postopku socialnega dialoga na nacionalni ravni, so nizozemski zakon o prožnosti in varnosti iz leta 1999, avstrijski zakon o odpravnini (*Abfertigungsrecht*) iz leta 2002<sup>26</sup> ter španska uredba iz junija 2006 o lažji spremembi pogodb o delu za določen čas v odprte pogodbe o delu z nižjimi stroški v primeru odpovedi<sup>27</sup>. Avstrijska reforma je zanimiv primer korenitega odmika od sistema, ki temelji na

<sup>26</sup> Glej pripombo o teh primerih, ki je navedena v poročilu delovne skupine za zaposlovanje, strani 33 in 35, ter publikacijo OECD Employment Outlook 2004, poglavje 2.

<sup>27</sup> Glej poročilo v evropskem spletnem observatoriju za odnose med delodajalci in delojemalci iz avgusta 2006 na spletnem naslovu <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

tradicionalnem delovnem razmerju med enim delavcem in enim podjetjem, na sistem, ki temelji na širšem skladu nadomestil za delojemalca na nacionalni ravni. Odpravljena je bila povezava med odpovedjo s strani delodajalca in plačilom odpravnine. Nova pravila omogočajo delavcem, da zapustijo delovno mesto, kadar najdejo nadomestno zaposlitev, in ne ostanejo na delovnem mestu zaradi strahu, da ne bodo dobili odpravnine. Reforma je odpravila grožnjo za obstoj podjetja zaradi nenadnih stroškov odpuščanja, medtem ko se prispevek delodajalca v varčevalni sklad posameznika časovno razporedi. S stališča delojemalca nov sistem zmanjšuje stroške mobilnosti, ker so delavci še vedno delno upravičeni do odpravnine, kadar sprejmejo novo delovno mesto.

S sprejetjem pristopa k zaposlitvi glede na življenjska obdobja bo morda treba pozornost, ki je bila do zdaj namenjena skrbi za zaščito posameznih delovnih mest, usmeriti v okvir za podporo varnosti zaposlitve, vključno s socialno podporo in dejavnimi ukrepi za pomoč delavcem med prehodom. To je dosegla Danska z združitvijo „mehke“ zakonodaje o varstvu zaposlitve, intenzivnimi aktivnimi ukrepi na trgu dela, precejšnjimi naložbami v usposabljanje in visokimi nadomestili v primeru brezposelnosti s strogimi pogoji.

#### Vprašanja

5. Ali bi bilo uporabno preučiti kombinacijo med prožnejšo zakonodajo o varstvu zaposlitve in dobro izdelanim sistemom pomoči za brezposelne v obliki nadomestila za dohodek (tj. pasivne politike trga dela) in aktivnih politik trga dela?

6. Kakšno vlogo lahko imajo zakoni in/ali kolektivne pogodbe, sklenjene s pogajanjem med socialnimi partnerji, pri spodbujanju dostopa do usposabljanja in prehodov med različnimi pogodbenimi oblikami za mobilnost navzgor med povsem dejavnim poklicnim življenjem?

#### **b. Pravna negotovost**

Zaradi različnih oblik nestandardnega dela so postale meje med delovnim pravom in gospodarskim pravom zabrisane. Tradicionalno razlikovanje med „zaposlenimi“ in samostojnimi „samozaposlenimi“ ne izraža več ustrezno gospodarske in družbene resničnosti dela. Spori o pravni naravi delovnega razmerja se lahko pojavijo, kadar je razmerje prikrito ali kadar nastanejo dejanske težave pri umestitvi novih in dinamičnih delovnih dogovorov v tradicionalni okvir delovnega razmerja.

Prikrita zaposlitev pomeni, da je oseba, ki je zaposlena, uvrščena drugače, zato da bi prikrila svoj dejanski pravni status in se izognila stroškom, ki lahko vključujejo davke in prispevke za socialno varnost. Takšna nezakonita praksa je lahko posledica neustrezne uporabe civilne ali gospodarske ureditve.

Ukrepi za boj proti prikritemu zaposlovanju na nacionalni ravni, ki so pogosto pripravljene v sodelovanju s socialnimi partnerji, vključujejo uvedbo pravil o obvezni pravni domnevi<sup>28</sup> in izboljšanje mehanizmov izvajanja, vključno s ciljno usmerjenimi kampanjami ter posebnimi pobudami za informiranje in ozaveščanje<sup>29</sup>. Nejasna pravna opredelitev statusa samozaposlitve v nacionalnih pravnih in upravnih okvirih lahko osebo, ki meni, da je samozaposlena, agencije za socialno varnost ali davčne ustanove razvrstijo kot osebo v odvisnem delovnem razmerju. To lahko pomeni, da morata samozaposleni/zaposleni in

<sup>28</sup> Nizozemski zakon o prožnosti in varnosti iz leta 1999 je uvedel obvezno pravno domnevo, da pogodba o zaposlitvi obstaja, kadar je bilo opravljeno delo za drugo osebo za plačilo na tedenski osnovi ali za najmanj dvanajset ur na mesec v treh zaporednih mesecih.

<sup>29</sup> Na podlagi zadnjih sporazumov o socialnem partnerstvu, sklenjenih na Irskem in v Španiji, so se vlade teh držav strinjale s povečanjem števila inšpektorjev za delo.

njegov glavni odjemalec/delodajalec plačati dodatne prispevke za socialno varnost<sup>30</sup>. Komisija je poudarila, da morajo težavo v zvezi z osebami, ki se lažno prikazujejo kot samozaposlene osebe, da bi obšle nacionalno pravo<sup>31</sup>, reševati najprej države članice<sup>32</sup>.

Pojem „*ekonomsko odvisnega dela*“ zajema okoliščine med dvema uveljavljenima pojmom odvisne zaposlitve in samostojne samozaposlitve. Ti delavci nimajo sklenjene pogodbe o zaposlitvi. Teh delavcev morda ne zajema delovno pravo, ker spadajo na „sivo območje“ med delovnim pravom in gospodarskim pravom. Čeprav so formalno „samozaposleni“, so ekonomsko odvisni od enega naročitelja ali odjemalca/delodajalca z vidika vira dohodka<sup>33</sup>. Takšen pojav je treba jasno ločiti od namerne napačne uvrstitve samozaposlitve. Nekatere države članice so že uvedle zakonodajne ukrepe za zaščito pravnega statusa ekonomsko odvisnih in ranljivih samozaposlenih delavcev<sup>34</sup>.

Čeprav so bili ti pristopi nekoliko neodločni in nepopolni, kažejo na to, da si zakonodajalci, sodišča in socialni partnerji prizadevajo, da bi rešili težave na tem zapletenem področju. „Ciljno usmerjen pristop“ k določitvi različnih pravic in obveznosti v okviru delovnega prava za „zaposlene“ in „delavce“ v Združenem kraljestvu je primer, kako skupinam ranljivih delavcev v zapletenih delovnih razmerjih dodeliti minimalne pravice brez širitve celotnega obsega delovnopravnih pravic, povezanih s standardnimi pogodbami o delu<sup>35</sup>. Protidiskriminacijske pravice, varovanje zdravja in varnosti, zagotovljen minimalni osebni dohodek in zaščitni ukrepi za pravice iz pogajanj za kolektivno pogodbo so bili izbirno razširjeni na ekonomsko odvisne delavce v več državah članicah. Druge pravice, zlasti pravice v zvezi odpuščanjem in odpovedjo, so še vedno omejene na redno zaposlene osebe, ki so bile neprekinjeno zaposlene za določeno obdobje.

Na ravni Skupnosti je ureditev delovnih pogojev samozaposlenih trgovskih potnikov primer, kako so lahko pravila notranjega trga zelo podobna vidikom delovnega prava. Za zagotovitev

---

<sup>30</sup> Druga kariera: odpravljanje ovir za osebe v odvisnem delovnem razmerju, ki se želijo samozaposliti in/ali ustanoviti podjetje (Second Career: Overcoming the obstacles faced by dependent employees who want to become self-employed and/or start their own business). Generalni direktorat za podjetništvo, Evropska komisija, 2004., str. 8, 29–31.

<sup>31</sup> Organizacije socialnih partnerjev so ugotovile, da se „samozaposlovanje“, navidezni ponudniki storitev in razširjene verige oddaje del podizvajalcem uporabljajo zato, da se obidejo prehodne omejitve v zvezi z dostopom do nekaterih nacionalnih trgov dela, ki so bile uvedene po širitvi. Glej Poročilo o delovanju prehodnih ureditev, določenih v pristopni pogodbi iz leta 2003, COM(2006) 48 z dne 8. februarja 2006.

<sup>32</sup> V skladu s tem Komisija pozdravlja sprejetje priporočila o delovnem razmerju junija 2006 na 95. zasedanju mednarodne delovne konference, ki spodbuja države članice, da v sodelovanju s socialnimi partnerji oblikujejo in sprejmejo nacionalne politike za redno pregled področja uporabe svoje zakonodaje ter njeno pojasnitev in prilagoditev, kadar je to potrebno, da se zagotovi učinkovita zaščita delavcev, ki opravljajo delo v okviru delovnega razmerja. Ta nezavezujoč instrument uporablja strateški pristop, ki opredelitev narave in obsega zaščite delavcev v delovnem razmerju prepušča nacionalni zakonodaji in praksi.

<sup>33</sup> To ne pomeni nujno, da so ti delavci v ranljivem položaju.

<sup>34</sup> Primer je pojem delavcev v delovnem razmerju, podobnem zaposlitvi, ki ustreza civilnopravnemu pojmu „*paraodvisnega dela*“ v Italiji in Nemčiji. V Nemčiji so bile spremembe Zakonika o socialni varnosti, ki so bile sprejete leta 1999 in so obravnavale status ekonomsko odvisnih delavcev z vidika socialne varnosti, dodatno spremenjene leta 2002 (glej Razvoj delovnega prava (The Evolution of Labour Law, zvezek 2, str. 151–153). V Španiji je predviden zakon o samozaposlenih delavcih, s katerim bo začel veljati sporazum, ki je bil sklenjen med špansko vlado in glavnimi predstavniki samozaposlenih oseb 26. septembra 2006, o pravicah in nadomestilih samozaposlenih oseb, vključno z ekonomsko odvisnimi delavci.

<sup>35</sup> Razprava o zaposlitvenem statusu DTI (DTI Discussion Document on Employment Status), julij 2002; tudi Uspeh pri delu: varstvo ranljivih delavcev, podpora dobrim delodajalcem (Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers), Ministrstvo za trgovino in industrijo Združenega kraljestva, marec 2006.

osnovne zaščite samostojnim trgovinskim zastopnikom pri delu z naročniki je Direktiva 86/653/EGS<sup>36</sup> opredelila tudi določbe o plačilu, pogoje za spremembo pogodb za določen čas v pogodbe za nedoločen čas ter določbe o odškodnini zaradi prenehanja veljavnosti pogodbe.

Zagovarjalo se je mnenje, naj se v vse individualne delovne pogodbe za storitve, ki jih opravlja ekonomsko odvisna samozaposlena oseba, uvedejo minimalne zahteve<sup>37</sup>. Vendar pa bi lahko takšne zahteve kljub temu, da bi povečale varnost in preglednost ter zagotovile minimalno raven zaščite samozaposlenih, omejevale obseg teh pogodbenih dogovorov.

#### Vprašanja

7. Ali je treba zagotoviti večjo jasnost pravnih opredelitev držav članic o zaposlitvi in samozaposlitvi, da se omogočijo prehodi *bona fide* iz zaposlitve v samozaposlitev in obratno?

8. Ali je potreben „temelj pravic“ za zaščito delovnih pogojev vseh delavcev ne glede na pogodbe o delu? Kakšen bi bil po vaši oceni vpliv takšnih minimalnih zahtev na ustvarjanje novih delovnih mest in na zaščito delavcev?

#### c. Trismerna razmerja

Zaradi pogostejšega dela prek agencij za začasno zaposlovanje so nekatere države članice spremenile delovno pravo, da bi uvedle ustrezne odgovornosti delodajalca in uporabniškega podjetja za zaščito pravic delavcev. „Trismerno razmerje“ med uporabniškim podjetjem, zaposlenim in agencijo je običajno, kadar delavca zaposli agencija za začasno zaposlovanje, potem pa ga na podlagi gospodarske pogodbe najame uporabniško podjetje za opravljanje delovnih nalog v tem podjetju. Zaradi „dvojnega delodajalca“ je delovno razmerje še bolj zapleteno<sup>38</sup>.

Delo prek agencij za začasno zaposlovanje je v večini držav članic urejeno z zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in samourejanjem<sup>39</sup>. Namen predloga direktive o delavcih, ki jih posredujejo agencije za začasno zaposlovanje, predloženega s strani Komisije, je določitev nediskriminacijskega načela, ki zagotavlja, da se delavci, ki jih posredujejo agencije, obravnavajo vsaj tako kot „redni delavci“ v „uporabniškem podjetju“<sup>40</sup>.

Podobne težave lahko nastanejo, kadar so delavci vključeni v razširjene verige oddaje del podizvajalcem. Več držav članic je poskušalo rešiti takšne težave tako, da so določile odgovornost glavnih izvajalcev za obveznosti svojih podizvajalcev v skladu s sistemom solidarne odgovornosti. Takšen sistem spodbuja glavne izvajalce k spremljanju, ali njihovi gospodarski partnerji upoštevajo delovno zakonodajo. Vseeno se je razpravljalo o tem, da lahko takšna pravila omejujejo oddajo del podizvajalcem s strani tujih gospodarskih družb in bi zato lahko ovirala prosto zagotavljanje storitev na notranjem trgu. Zadnja sodna praksa o napotitvi delavcev na delo je odločila, da je takšen sistem sprejemljiv procesni način za

<sup>36</sup> Direktiva Sveta 86/653/EGS z dne 18. decembra 1986 o usklajevanju zakonodaje držav članic o samozaposlenih trgovskih zastopnikih.

<sup>37</sup> Glej zlasti Perulli, op. cit. poglavje 3.

<sup>38</sup> Delo prek zaposlitvenih agencij v razširjeni Evropski uniji (Temporary Agency work in an enlarged European Union), European Foundation, 2006, str. 1.

<sup>39</sup> Prav tam.

<sup>40</sup> Spremenjen predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o delovnih pogojih začasne delavce (Amended proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers), COM(2002) 701.

zaščito pravice do najmanjše višine plačila, kadar je takšna oblika zaščite delavcev potrebna in sorazmerna ter v skladu z javnim interesom<sup>41</sup>.

#### Vprašanja

9. Ali menite, da je treba pojasniti odgovornosti različnih strank v večstranskih delovnih razmerjih, da se določi, kdo je odgovoren za uresničevanje pravic iz delovnega razmerja? Ali bi bila subsidiarna odgovornost učinkovit in izvedljiv način za določitev te odgovornosti v primeru podizvajalcev? Če ne bi bila, ali menite, da obstajajo drugi načini za zagotovitev primerne zaščite delavcev v „trismernih razmerjih“?

10. Ali je treba pojasniti zaposlitveni status delavcev, ki jih posredujejo agencije za začasno zaposlovanje?

#### **d. Organizacija delovnega časa**

Dejstvo, da na izrednem zasedanju Sveta EPSCO 7. novembra 2006 ni bil dosežen dogovor, je opozorilo na to, da so določbe Direktive 2003/88/ES in s tem povezana sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti<sup>42</sup> še vedno velik izziv za nekatere sektorje, kot je zdravstveni sektor.

---

<sup>41</sup> Sodišče Evropskih skupnosti je menilo, da člen 5 Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, kadar se razlaga glede na člen 49 PES, ne izključuje uporabe takšnega sistema kot primerne ukrepa v primeru neizpolnjevanja Direktive, če je takšen sistem potreben in sorazmeren. Glej sodbo Sodišča Evropskih skupnosti z dne 12. oktobra 2004 v primeru C-60/03 Wolff in Müller [2004] ECR I-9553.

<sup>42</sup> Zlasti sodbe Sodišča Evropskih skupnosti z dne 3. oktobra 2000 v primeru C-303/98 (SIMAP) ECR I-7963, z dne 9. oktobra 2003 v primeru C-151/02 (Jäger) ECR I-8389 in z dne 1. decembra 2005 v primeru C-14/04 (Dellas) ECR I-10253.

Komisija zdaj preučuje stanje glede na zastoj v Svetu.

#### Vprašanje

11. Kako bi lahko spremenili minimalne zahteve o organizaciji delovnega časa, da bi povečali prožnost za delodajalce in delojemalce ter hkrati zagotovili visok standard zaščite zdravja in varnosti delavcev? Katere vidike organizacije delovnega časa bi morala Skupnost preučiti prednostno?

#### e. Mobilnost delavcev

Dosledna uporaba delovnega prava EU je lahko vprašljiva, zlasti v okviru nadnacionalnega poslovanja podjetij in opravljanja storitev, zaradi različnih opredelitev delavca v različnih direktivah. To je še zlasti pomembno v zvezi s položajem obmejnih delavcev<sup>43</sup>.

Razen v smislu prostega pretoka delovne sile, večina delovne zakonodaje EU prepušča opredelitev „delavca“ državam članicam. Razpravljalo se je o tem, da morajo države članice ohraniti možnost presoje pri odločanju o obsegu opredelitev „delavca“ iz različnih direktiv. Vseeno bi lahko stalno sklicevanje na nacionalno pravo in ne na pravo Skupnosti vplivalo na zaščito delavcev, zlasti kadar gre za vprašanje prostega pretoka. Težave v zvezi z različnimi opredelitvami delavca so se pojavile zlasti pri izvajanju direktiv o nameščanju delavcev in prenosih podjetij. Odstopanje pri obsegu nacionalnih opredelitev „delojemalca“ je v takšnih okoliščinah težko uskladiti s cilji socialne politike Skupnosti, v skladu s katerimi je treba vzpostaviti ravnovesje med prožnostjo in varnostjo delojemalcev.

#### Vprašanje

12. Kako se lahko zagotovijo delovne pravice delavcev, ki opravljajo delo v nadnacionalnem okviru, zlasti obmejnih delavcev, v vsej Skupnosti? Menite, da bi bile v evropskih direktivah potrebne bolj usklajene opredelitve pojma „delavec“, da bi se na ta način tem delavcem zagotovilo uveljavljanje njihovih delovnih pravic ne glede na državo članico, v kateri delajo? Ali menite, da bi morale države članice pri tej zadevi ohraniti svoj manevrski prostor?

#### f. Vprašanja v zvezi z izvajanjem in neprijavljeno delo

Mehanizmi izvajanja morajo zagotavljati dobro delovanje in prilagodljive trge dela, da se preprečijo kršitve delovnega prava na nacionalni ravni in zaščitijo pravice delavcev na nastajajočem evropskem trgu dela<sup>44</sup>. V tem smislu je zlasti zaskrbljujoče neprijavljeno delo ter je tudi stalna značilnost sedanjih trgov dela, ki je pogosto povezana s čezmejnimi pretokom delovne sile. Ker je glavni element, ki prispeva k socialnemu dampingu, je pomemben vzrok za izkoriščanje delavcev in izkrivljanje konkurence. Oktobra 2003 je Svet sprejel resolucijo, s katero je pozval države članice k obravnavi te težave<sup>45</sup>. Predlagani ukrepi so vključevali preventivne ukrepe in sankcije ter partnerstva med socialnimi partnerji in javnimi organi na nacionalni ravni, ki bi obravnavali neprijavljeno delo. Ti ukrepi so zdaj izraženi v mešanici spodbud za spremembo neprijavljenega dela v redno delo, sankcij in kazni, boljših povezav z davčnim sistemom in nadomestili ter upravne ali davčne poenostavitve.

<sup>43</sup> Glej tudi Resolucijo EP A5-0338/2000, UL C 262, 18.9.2001, str. 148.

<sup>44</sup> Glej poročilo ILO V(1) Delovno razmerje (The Employment Relationship), 2005, odstavek 65. Glej tudi težave, navedene v Poročilu o delovanju prehodnih ureditev, določenih v pristopni pogodbi iz leta 2003. Glej tudi Sporočilo Komisije COM(2006) 159 z naslovom „Smernice o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev“.

<sup>45</sup> Resolucija Sveta o preoblikovanju neprijavljenega dela v redno zaposlitev (Council resolution on transforming undeclared work into regular employment) [UL C 260, 29.10.2003].

UNICE/UEAPME, CEEP in ETUC so to težavo, ki je sestavni del ravnovesja med prožnostjo in varnostjo, določile za temo skupne analize v delovnem programu socialnih partnerjev EU za obdobje 2006–2008<sup>46</sup>.

Ministrstva za delo in njihove službe imajo bistveno vlogo pri spremljanju uporabe prava, zbiranju zanesljivih podatkov o gibanju na trgu dela ter spreminjanju delovnih in zaposlitvenih vzorcev ter pri načrtovanju učinkovitih in odvračalnih sankcij kot načinov boja proti neprijavljenemu delu in prikritim delovnim razmerjem. V primeru voznega osebja v cestnem in pomorskem prometu je zaradi nadvacionalne in priobalne narave dejavnosti v teh sektorjih izvrševanje posebej zahtevno<sup>47</sup>.

Zagotoviti je treba učinkovitejše sodelovanje na nacionalni ravni med različnimi državnimi organi pregona, kot so inšpektorati za delo, uprave za socialno varnost in davčni organi. Boljši viri in strokovno znanje teh organov pregona ter njihovo sodelovanje s partnerji lahko prispevajo k zmanjšanju spodbud za opravljanje neprijavljenega dela.

Tudi okrepljeno upravno sodelovanje na ravni EU lahko pomaga državam članicam odkrivati in reševati zlorabe pravil s področja delovnega prava in izogibanje takšnim pravilom ter tako zagotoviti skladnost s pravom Skupnosti. Člen 10 PES določa splošno pravilo, ki predvideva vzajemne dolžnosti za resnično sodelovanje ter pomoč državam članicam in institucijam Skupnosti ter zahteva sprejetje ustreznih ukrepov, ki prispevajo k doseganju ciljev Skupnosti. Nezakonite prakse mednarodne razsežnosti le dodatno poudarjajo dejstvo, da je treba okrepiti sodelovanje na ravni EU, da se izboljšajo strategije in orodja za pregled, ki se uporabljajo za ocenjevanje delovnih pogojev in praks.

#### Vprašanja

13. Ali menite, da je treba okrepiti upravno sodelovanje med ustreznimi organi, da se znatno izboljša njihova učinkovitost pri izvrševanju delovnega prava Skupnosti? Ali menite, da imajo lahko socialni partnerji kakršno koli vlogo pri tem sodelovanju?

14. Ali menite, da so na ravni EU potrebne dodatne spodbude za podporo ukrepom držav članic za boj proti neprijavljenemu delu?

<sup>46</sup> Delovni program socialnih partnerjev EU 2006–2008 z dne 23. marca 2006.

<sup>47</sup> Direktiva o delovnem času oseb v cestnem prometu – določbe o samozaposlitvi in nočnem delu, predvideno raziskovalno poročilo za GD TREN.