EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.4.2024
COM(2024) 320 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

o uporabi in izvajanju Direktive (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev

{SWD(2024) 320 final}

Kazalo

1. Uvod ... 2
2. Analiza uporabe in izvajanja Direktive v državah članicah ... 3
2.1. Dvojna ali verižna napotitev ... 3
2.2. Pogoji za zaposlitev ... 4
2.2.1. Uporaba splošno veljavnih kolektivnih pogodb za vse sektorje ... 4
2.2.2. Plačilo za delo ... 4
2.2.3. Novi elementi pogojev za zaposlitev države članice gostiteljice ... 5
2.3. Obveznosti obveščanja ... 6
2.4. Pravila o dolgoročni napotitvi ... 7
2.5. Enako obravnavanje napotenih delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela ... 7
2.6. Dodatki za napotitev ... 8
2.7. Kolektivne pogodbe ... 8
2.8. Sodelovanje med državami članicami ... 9
2.9. Spremljanje, nadzor in izvrševanje ... 9
3. Podizvajanje in napotitev delavcev. ... 9
4. Napotitev državljanov tretjih držav ... 10
5. Glavni sklepi in morebitni nadaljnji ukrepi ... 11

1. Uvod

Direktiva (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (v nadaljnjem besedilu: Direktiva) je začela veljati 29. julija 2018, uporabljati pa se je začela 30. julija 2020. Države članice so morale do 30. julija 2020 sprejeti in objaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z Direktivo.

Namen sprememb, uvedenih z Direktivo, je zagotoviti enake konkurenčne pogoje in hkrati zaščititi pravice napotenih delavcev. Te spremembe vključujejo nadomestitev sklicevanja na „minimalne urne postavke“ s sklicevanjem na „plačilo za delo“ napotenih delavcev; določitev razširjenega sklopa pogojev za zaposlitev v državi članici prejemnici za dolgoročne napotitve ter zagotovitev, da bodo začasno napoteni delavci imeli enake osnovne pogoje, kot veljajo za lokalne začasne delavce, zaposlene v državi članici prejemnici.

To poročilo vsebuje pregled uporabe in izvajanja Direktive (EU) 2018/957 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev[1] v državah članicah, kot določa člen 2 Direktive. Temu poročilu je priložen delovni dokument služb Komisije s podrobnejšo analizo, na kateri temelji to poročilo[2].

To poročilo in priloženi delovni dokument služb Komisije sta sektorsko nevtralna. Člen 2(2), točka (b), Direktive (EU) 2018/957 določa, da Komisija v poročilo vključi oceno, ali so potrebni nadaljnji ukrepi za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev in zaščito delavcev za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa. Ta določba je bila vključena za primer nesprejetja posebne zakonodaje o napotitvi voznikov v navedenem sektorju. Ker je bila leta 2020 sprejeta Direktiva (EU) 2020/1057[3], posebna ocena sektorja cestnega prometa ni več potrebna, saj bo ta ocenjen v poročilu o izvajanju Direktive (EU) 2020/1057[4].

V skladu s pooblastilom sozakonodajalcev je v tem poročilu in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije posebna pozornost namenjena položaju napotenih delavcev v podizvajalskih verigah[5]. Ker se število napotitev delavcev, ki so državljani tretjih držav, povečuje in se bo verjetno še razširilo kot pomemben kanal mobilnosti znotraj EU, je v poročilu posebej obravnavan tudi njihov položaj[6]. Poleg tega je v njem proučeno, ali so potrebne morebitne spremembe Direktive.

V tem poročilu in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije je analizirana nacionalna zakonodaja, s katero se izvajajo določbe Direktive. Dokumenta ne vsebujeta izčrpnega opisa

[1] Direktiva (EU) 2018/957 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 173, 9.7.2018, str. 16).
[2] SWD(2024) 320 final.
[3] Direktiva (EU) 2020/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2020 o določitvi posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa ter spremembi Direktive 2006/22/ES glede zahtev za izvrševanje in Uredbe (EU) št. 1024/2012 (UL L 249, 31.7.2020, str. 49).
[4] V skladu z Direktivo (EU) 2020/1057 mora Komisija njeno izvajanje oceniti do 31. decembra 2025.
[5] Člen 2(2) Direktive (EU) 2018/957.
[6] Poročilo o praksah, možnostih in izzivih sodelovanja med državami članicami – zlasti v zvezi z napotitvijo državljanov tretjih držav, Končno poročilo ELA/2022/RS/027/ELA.306–2021/TITLE 3/2, 2. februar 2023. Poročilo je na voljo na tej povezavi: ela-report-posting-third-country-nationals.pdf (europa.eu).
Glej tudi *Employment and social developments in Europe* (Zaposlovanje in socialne zadeve v Evropi) (ESDE) 2023 (Urad za publikacije EU (europa.eu).

vseh nacionalnih izvedbenih ukrepov niti ne vplivata na nobeno stališče, ki bi ga lahko Komisija izrazila v morebitnih prihodnjih sodnih postopkih.

Informacije v tem poročilu in priloženem delovnem dokumentu služb Komisije temeljijo na nacionalnih ukrepih za prenos Direktive, ki so jih države članice Komisiji sporočile v skladu s členom 3(1) Direktive. Komisija je informacije o uporabi in izvajanju Direktive zbirala tudi iz različnih virov, kot so mreža pravnih strokovnjakov MoveS[7], Odbor strokovnjakov za napotitev delavcev na delo (ECPW) pri Komisiji[8] ter študija, ki podpira spremljanje Direktive (EU) 2018/957 in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju[9]. Komisija je z vprašalnikom, ki ga je razdelil Evropski organ za delo (ELA), zbrala tudi mnenja držav članic in socialnih partnerjev.

2. Analiza uporabe in izvajanja Direktive v državah članicah

2.1. Dvojna ali verižna napotitev

V Direktivi je obravnavan primer, v katerem delavca zaposli podjetje ali agencija za začasno zaposlovanje in njegovo delo posreduje podjetju uporabnika. Dvojna ali verižna napotitev je situacija, v kateri podjetje uporabnik delavca pošlje na začasno opravljanje dejavnosti v državo članico, ki ni država članica, v kateri delavec običajno dela za agencijo za začasno zaposlovanje ali za podjetje uporabnika[10].

V Direktivi je pojasnjeno, da se v tem primeru šteje, da je agencija za začasno zaposlovanje podjetje, ki delavca napoti, in mora zato izpolnjevati vse ustrezne obveznosti. Poleg tega mora podjetje uporabnik agencijo za začasno zaposlovanje pravočasno obvestiti, če namerava delavca, ki ga je napotila agencija za začasno zaposlovanje, poslati na opravljanje dejavnosti v drugo državo članico.

Določbe o agencijah za začasno zaposlovanje v primeru dvojne ali verižne napotitve, vključene v Direktivo, so skoraj vse države članice prenesle v svojo nacionalno zakonodajo. Nekatere države članice (Madžarska, Slovaška) podjetjem uporabnikom ne dovoljujejo, da bi delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, dodelila drugemu delodajalcu. Madžarska dvojne ali verižne napotitve ne dovoljuje, kadar gre za državo članico sedeža agencije za začasno zaposlovanje. Slovaška dvojno ali verižno napotitev dovoljuje v primerih iz člena 1(3), točka (a), (napotitev na podlagi pogodbe o storitvah) in člena 1(3), točka (b), (napotitev znotraj podjetja) Direktive 96/71/ES.

V veliki večini držav članic so agencije za začasno zaposlovanje opredeljene kot podjetja, ki eksplicitno ali implicitno izvajajo napotitve[11]. Večina držav članic[12] izrecno določa obveznost podjetja uporabnika, da agencijo za začasno zaposlovanje obvesti o dvojni ali verižni napotitvi.

---

[7] MoveS, ki ga financira Komisija, je mreža neodvisnih strokovnjakov na področju mobilnosti znotraj EU. MoveS pomeni mrežo pravnih strokovnjakov na področju prostega gibanja in koordinacije sistemov socialne varnosti. Zajema vseh 27 držav članic EU ter Islandijo, Lihtenštajn, Norveško in Švico.

[8] Poročilo podskupine o prenosu Direktive (EU) 2018/957, Poročilo Odboru strokovnjakov za napotitev delavcev na delo (ECPW) https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=sl.

[9] Študija v podporo pri spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju. Ta študija je bila pripravljena za Komisijo. V njej so izražena le stališča avtorjev in Komisija ni odgovorna za morebitne posledice, ki izhajajo iz ponovne uporabe te publikacije. https://op.europa.eu/sl/web/general-publications

[10] Glej podtočko 3.1.1.3 poročila podskupine o prenosu Direktive (EU) 2018/957, Poročilo Odboru strokovnjakov za napotitev delavcev na delo (ECPW).

[11] Glej podtočko 3.1.1.3 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

[12] Belgija, Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Finska in Švedska.

Irska, Hrvaška, Madžarska in Slovenija te zahteve po obveščanju niso vključile v svojo zakonodajo.

Časovni okvir, v katerem mora podjetje uporabnik agencijo za začasno zaposlovanje obvestiti o primerih dvojne ali verižne napotitve (kot se odraža v pojmu „pravočasno“ iz Direktive), se med državami članicami razlikuje. Nekatere države članice zahtevajo, da se take informacije zagotovijo pred začetkom dela[13], v razumnem času pred napotitvijo[14] ali brez odlašanja[15].

2.2. Pogoji za zaposlitev

Z Direktivo se uvajajo naslednje spremembe člena 3(1) Direktive 96/71/ES v zvezi s pogoji za zaposlitev, ki se uporabljajo za napotene delavce:

- uporaba pogojev za zaposlitev iz splošno veljavnih kolektivnih pogodb ali arbitražnih odločb ali pogojev, ki se uporabljajo v skladu s členom 3(8) Direktive 96/71/ES, v vseh sektorjih;
- pojem „minimalne urne postavke“ se nadomešča s pojmom „plačilo za delo“;
- pogojem za zaposlitev se dodajata dva nova elementa: pogoji nastanitve delavcev, kadar jo delodajalec zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo, ter dodatki ali povračilo za stroške, namenjeni kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma;
- obveznosti glede obveščanja se okrepijo.

2.2.1. Uporaba splošno veljavnih kolektivnih pogodb za vse sektorje

Z Direktivo se razširja področje uporabe kolektivnih pogodb, ki so bile razglašene za splošno veljavne v vseh sektorjih (in ne le v gradbenem sektorju). Na področju uporabe Direktive 18 držav članic[16] uporablja pogoje za zaposlitev iz splošno veljavnih kolektivnih pogodb v vseh sektorjih. Devet držav članic[17] nima splošno veljavnih kolektivnih pogodb, uporabljajo pa sektorske kolektivne pogodbe in/ali nacionalne kolektivne pogodbe.

2.2.2. Plačilo za delo

Z Direktivo se pojem „minimalne urne postavke“ nadomešča s pojmom „plačilo za delo“. Pojem „plačilo za delo“ vključuje pojem „minimalne urne postavke“, a ga tudi presega.

Države članice morajo zato zagotoviti, da delavci, napoteni na njihovo ozemlje, prejmejo „plačilo za delo“, ki je opredeljeno kot vsi sestavni deli plačila za delo, ki so obvezni v skladu z nacionalno zakonodajo ali kolektivnimi pogodbami, ki so razglašene za splošno veljavne ali ki se uporabljajo v skladu s členom 3(8) Direktive 96/71/ES.

Določbo o plačilu za delo iz Direktive so v svojo nacionalno zakonodajo vključile skoraj vse države članice. Nekatere države članice so določile splošno ali široko opredelitev plačila za delo[18], druge države članice pa so oblikovale seznam obveznih sestavnih delov plačila za delo[19]. Dve državi članici (Irska in Portugalska) pojma „minimalne urne postavke“ nista nadomestili s pojmom „plačilo za delo“.

[13] Belgija, Nemčija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Avstrija in Portugalska.
[14] Danska, Estonija, Grčija, Francija in Ciper.
[15] Italija.
[16] Belgija, Bolgarija, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Romunija, Slovenija in Finska.
[17] Češka, Danska, Italija, Ciper, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Švedska.
[18] Belgija, Nemčija, Estonija, Irska, Hrvaška, Madžarska, Italija, Malta, Avstrija, Poljska in Finska.
[19] Bolgarija, Češka, Španija, Francija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Romunija in Slovenija.

Na splošno večina držav članic meni, da so se s prehodom z „minimalne urne postavke“ na „plačilo za delo“ pravice napotenih delavcev izboljšale[20]. Vendar pa Komisija ugotavlja, da socialni partnerji in zlasti delodajalci opozarjajo, da se pojavljajo težave pri določanju plačila za delo, ki se uporablja za napotene delavce, z vsemi njegovimi obveznimi sestavnimi deli[21]. Te težave so povezane predvsem z zapletenostjo določanja nadomestila za delo v praksi, na primer v zvezi s kolektivnimi pogodbami (zlasti kar zadeva plačilo za delo in njegove obvezne sestavne dele[22]). Delodajalci pogosto ne razumejo, katere obvezne elemente plačila za delo morajo upoštevati.

2.2.3. Novi elementi pogojev za zaposlitev države članice gostiteljice

V Direktivi sta na seznam temeljnih pogojev države članice prejemnice za zaposlitev, ki se odobrijo delavcu, napotenemu v to državo članico, dodana dva nova elementa: pogoji nastanitve delavcev, kadar jo delodajalec zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo, ter dodatki ali povračilo za stroške, namenjeni kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma.

Pri prenosu Direktive se veljavne določbe o obeh zgoraj navedenih elementih med državami članicami razlikujejo, kot je podrobno opisano v nadaljevanju. Navedene določbe se uporabljajo za napotene delavce, če obstajajo tovrstne določbe za domače delavce v državi članici gostiteljici.

Določbe o pogojih nastanitve, kadar delavci niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo, ima 12 držav članic[23] in te določbe se uporabljajo za napotene delavce. Slovenija te določbe uporablja samo za lokalne delavce, napotene v tujino (ne pa za delavce, napotene v Slovenijo).

12 držav članic[24] v svoji nacionalni zakonodaji nima določb o pogojih nastanitve delavcev, kadar jo delodajalec zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo. Vendar so lahko ti pogoji vključeni v kolektivne pogodbe ali individualne pogodbe o zaposlitvi, kot je določeno v veljavnih kolektivnih pogodbah, pri čemer zajemajo napotene delavce (v primeru Poljske napotene delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela), razen v Belgiji in na Irskem.

Poleg tega je 18 držav članic[25] sprejelo nacionalne določbe o povračilu za stroške, namenjene kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma. Te določbe se uporabljajo tudi za napotene delavce. Slovenija nima posebnih

[20] Glej podtočko 3.1.1.4.3 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije, v kateri je navedeno, da 14 držav članic, ki so odgovorile na vprašalnik o izvajanju Direktive, meni, da se je položaj napotenih delavcev po spremembi „minimalne urne postavke“ v „plačilo za delo“ izboljšal.
[21] Glej opombo 20.
[22] To točko, zlasti izzive za delodajalce in agencije za začasno zaposlovanje, so poudarili nekateri deležniki, s katerimi so bili opravljeni razgovori v okviru študije v podporo spremljanju Direktive in direktive o izvrševanju. Glej točko 8.1.3 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju ter podtočko 3.1.1.4.3 o plačilu za delo v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem temu poročilu.
[23] Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija, Grčija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Portugalska, Slovenija in Finska.
[24] Belgija, Irska, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Ciper, Malta, Nizozemska, Slovaška, Poljska in Švedska.
[25] Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija, Estonija, Grčija, Španija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Finska.

določb za kritje potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so iz poklicnih razlogov napoteni zdoma[26].

Komisija ugotavlja, da je nekaj pomislekov v zvezi z neustreznimi pogoji nastanitve, ki lahko vplivajo na napotene delavce[27].

2.3. Obveznosti obveščanja

Z Direktivo je določeno, da morajo države članice (brez nepotrebnega odlašanja in pregledno) objaviti informacije o pogojih za zaposlitev, ki se uporabljajo v skladu s členom 3(1) Direktive 96/71/ES, vključno s sestavnimi deli plačila za delo in pogoji za zaposlitev, ki se uporabljajo za delavce, napotene za daljši čas. V zvezi s tem morajo države članice zagotoviti, da so informacije na enotnem uradnem nacionalnem spletnem mestu točne in posodobljene.

Če v teh informacijah ni navedeno, kateri pogoji za zaposlitev se uporabljajo, se to v primeru kršitve nacionalnih določb, sprejetih v skladu z Direktivo, upošteva pri določanju kazni v skladu z nacionalnim pravom in/ali prakso, kolikor je to potrebno za zagotovitev njihove sorazmernosti.

Države članice so vzpostavile nacionalna spletna mesta o napotitvi, da bi izpolnile okrepljene obveznosti iz Direktive glede obveščanja.

Večina držav članic je svojo nacionalno zakonodajo prilagodila, da bi določila sorazmernost sankcij, če na teh nacionalnih spletnih mestih ni informacij o tem, kateri pogoji za zaposlitev se uporabljajo.

Irska, Španija, Francija, Ciper, Slovenija in Slovaška niso posebej določile sorazmernosti sankcij. Vendar se v nekaterih od teh držav članic sorazmernost v praksi uporablja na podlagi splošnih določb delovnega prava (Francija) ali prek inšpektorjev za delo (Slovaška).

Komisija ugotavlja, da obstajajo pomanjkljivosti v vsebini informacij, ki so jih objavile države članice, na primer težave pri iskanju informacij o kolektivnih pogodbah in nepopolne ali zastarele informacije na nacionalnih spletnih mestih[28]. Vendar pa je za delodajalce ključno, da so informacije o pogojih za zaposlitev (zlasti o plačilu za delo in vseh njegovih obveznih sestavnih delih), ki se uporabljajo za napotene delavce (vključno s kolektivnimi pogodbami in razmerami glede dolgoročne napotitve) popolne in posodobljene.

Z Direktivo (EU) 2019/1152[29] o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji so bile za delodajalce uvedene nove zahteve glede informacij, s katerimi naj bi se zagotovilo, da bodo napoteni delavci ustrezno obveščeni o osnovnih delovnih pogojih in pogojih za zaposlitev v okviru njihove delovne naloge v državi članici gostiteljici. Informacije na

[26] Glej podtočko 3.1.1.4.4 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.
[27] Glej opombo 26. Eden od sindikatov na ravni EU je v odgovoru na vprašalnik o izvajanju Direktive navedel, da je neustrezna nastanitev stalen razlog za skrb med napotenimi delavci, tako v smislu kakovosti kot velikosti. Glej tudi točko 6.6.2 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju. V študiji so poudarjena številna vprašanja s področja varnosti in zdravja pri delu, povezana z nastanitvijo napotenih delavcev (nastanitev je lahko na primer slabe kakovosti in prenatrpana).
[28] Glej podtočko 3.1.1.4.5 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije, zlasti v zvezi s stališči deležnikov, vključno z organizacijami delodajalcev.
[29] Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji (UL L 186, 11.7.2019, str. 105).

nacionalnih spletiščih so na voljo prek spletišča Your Europe[30].

2.4. Pravila o dolgoročni napotitvi

Z Direktivo so uvedena nova pravila, v katerih so obravnavane dolgoročne napotitve, pri katerih dejansko trajanje napotitve presega 12 mesecev oziroma 18 mesecev, če podjetje predloži obrazloženo obvestilo. V takih primerih je treba zagotoviti vse veljavne pogoje države članice gostiteljice za zaposlitev, ki so določeni z zakonom ali kolektivno pogodbo v smislu člena 3(8) Direktive 96/71/ES, razen dveh izjem[31].

Skoraj vse države članice delavcem, napotenim za daljši čas, zagotavljajo vse dodatne pogoje za zaposlitev, ki se uporabljajo z zakonom in/ali kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašenimi za splošno veljavne. Na Irskem se za napotenega delavca uporabljajo enaki pogoji ne glede na trajanje napotitve. Poleg tega vse druge države članice od podjetja zahtevajo, da predloži obrazloženo obvestilo za podaljšanje obdobja dolgoročne napotitve z 12 mesecev na 18 mesecev.

Komisija ugotavlja, da se določitev dodatnih pogojev za zaposlitev, ki se uporabljajo za napotene delavce pri dolgoročnih napotitvah, in časovni okvir za predložitev obrazloženega obvestila med državami članicami razlikujeta[32]. Ugotavlja tudi, da je treba zagotoviti, da nacionalna spletna mesta vsebujejo informacije o dolgoročnih napotitvah, kar doslej ni bilo vedno upoštevano. Samo popolne informacije zagotavljajo, da delodajalci ustrezno razumejo veljavne pogoje za zaposlitev.

2.5. Enako obravnavanje napotenih delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela

Z Direktivo je določeno, da je treba napotene delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, v zadevah iz člena 5 Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela[33] obravnavati enako kot delavce, ki jih napotijo agencije za začasno zaposlovanje s sedežem v državi članici, v kateri se delo opravlja.

Obveznost, da se napotenim delavcem zagotovijo pogoji za zaposlitev, ki se uporabljajo v skladu s členom 5 Direktive 2008/104/ES, so sprejele skoraj vse države članice (razen Irske in Slovenije).

V Estoniji obveznost podjetja uporabnika, da agencijo za začasno zaposlovanje obvesti o pogojih za zaposlitev, ki se uporabljajo za delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, velja le za dolgoročne in verižne napotitve, Malta pa to obveznost obveščanja nalaga le za napotitvena obdobja, ki presegajo štiri zaporedne tedne. Švedska to obveznost nalaga le, kadar agencija za začasno zaposlovanje to zahteva. Hrvaška od agencije za začasno zaposlovanje zahteva pisno potrditev, da je bila obveščena o pogojih za zaposlitev.

Na podlagi tega Komisija ugotavlja, da nekatere države članice od podjetja uporabnika zahtevajo, da agencijo za začasno zaposlovanje le v posebnih primerih obvesti o pogojih, ki

[30] Napotitev delavcev v tujino: Pravila socialne varnosti za napotene delavce – Your Europe (europa.eu).
[31] Izjemi se nanašata na: (i) postopke, formalnosti ter pogoje za sklenitev in prenehanje pogodbe o zaposlitvi, tudi konkurenčne klavzule, in (ii) pokojninske načrte dodatnega poklicnega zavarovanja.
[32] Za več informacij (vključno s stališči socialnih partnerjev) glej podtočko 3.1.1.4.6.1 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.
[33] Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (UL L 327, 5.12.2008, str. 9).

veljajo za delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ali pa uvedejo dodatne zahteve glede informacij.

Komisija se tudi zaveda nekaterih resnih pomislekov glede tega, da se lahko zaradi praktične uporabe določb Direktive v zvezi z napotenimi delavci, zaposlenimi pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, pojavijo primeri, v katerih se za te delavce morda uporabljajo manj ugodni pogoji. To bi se lahko zgodilo bodisi zaradi namernega izogibanja pravilom bodisi zato, ker agencije za začasno zaposlovanje in podjetja uporabniki slabo poznajo ustrezna pravila, ki se uporabljajo v drugih državah članicah, zlasti v zvezi s kolektivnimi pogodbami[34]. Delodajalci so poročali, da lahko zapletenost pravnega sistema, ki ureja začasno čezmejno delo (npr. napotitev), povzroči nenamerno neskladnost, zlasti s strani manjših podjetij. Zato so potrebne lahko dostopne in razumljive pravne informacije[35].

2.6. Dodatki za napotitev

Več držav članic[36] določa, kateri deli dodatkov za napotitev se izplačajo kot povračilo stroškov, ki so dejansko nastali zaradi napotitve, in kateri so del plačila za delo.

Kadar pogoji za zaposlitev, ki se uporabljajo za delovno razmerje, ne določajo, ali se – in če se, kateri – elementi dodatka za napotitev izplačujejo kot povračilo stroškov, ki so dejansko nastali zaradi napotitve, se v skladu z Direktivo šteje, da se celotno nadomestilo izplača kot povračilo stroškov. To pravilo je v svojo nacionalno zakonodajo vključila velika večina držav članic[37].

Komisija ugotavlja, da nekatere države članice[38] v svojo nacionalno zakonodajo niso vključile posebne določbe, da so dodatki za napotitev del plačila za delo, razen če se izplačujejo kot povračilo stroškov, ki so dejansko nastali zaradi napotitve. Poleg tega nacionalna zakonodaja nekaterih držav članic[39] ne vključuje ali ne določa jasno tega, da se povračilo potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev napotenega delavca izvaja v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso matične države članice.

2.7. Kolektivne pogodbe

Z Direktivo se razširja možnost, da se za napotene delavce uporabljajo kolektivne pogodbe, ki niso splošno veljavne, v državah članicah, ki že imajo sistem za razglasitev splošne veljavnosti kolektivnih pogodb[40]. Od 18 držav članic, ki uporabljajo splošno veljavne kolektivne pogodbe, so vsaj štiri države članice[41] uveljavile možnost iz Direktive, da se lahko za napotene delavce uporabljajo tudi kolektivne pogodbe, ki niso splošno veljavne.

---

[34] Točki 6.1.2 in 6.1.3.1 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju. Glej tudi podtočko 3.1.1.4.6.2 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

[35] Potočka 6.1.3.1 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju ter podtočka 3.1.1.4.6.2 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

[36] Belgija, Bolgarija, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Finska.

[37] Belgija, Ciper, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Finska in Švedska.

[38] Češka, Danska, Madžarska, Avstrija, Slovenija in Švedska.

[39] Belgija, Češka, Danska, Nemčija, Irska, Španija, Luksemburg, Madžarska, Latvija, Malta, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Poljska, Slovenija in Finska.

[40] Glej podtočko 3.1.1.4.8 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

[41] Grčija, Madžarska, Nizozemska in Finska.

2.8. Sodelovanje med državami članicami

V skladu z Direktivo morajo države članice zagotavljati sodelovanje med organi ali telesi, pristojnimi za spremljanje pogojev za zaposlitev iz člena 3 Direktive 96/71/ES. Določbe o sodelovanju med pristojnimi nacionalnimi organi in telesi so v svojo nacionalno zakonodajo vključile vse države članice.

2.9. Spremljanje, nadzor in izvrševanje

Direktiva med drugim vsebuje zahtevo, da države članice določijo učinkovita, sorazmerna in odvračilna pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnih določb, sprejetih v skladu z Direktivo. V vseh državah članicah (razen na Irskem) se kršitve nacionalnih določb za izvajanje Direktive kaznujejo z upravnimi globami. Šest držav članic uporablja kazenske denarne sankcije[42]. Komisija ugotavlja, da se sankcije med državami članicami razlikujejo. Najvišje globe na primer znašajo od 1 100 EUR v Latviji do 400 000 EUR v Avstriji in 500 000 EUR v Nemčiji.

3. Podizvajanje in napotitev delavcev.

V skladu s členom 2(2) Direktive mora Komisija v svojo analizo uporabe in izvajanja Direktive vključiti oceno, ali so pri podizvajanju potrebni nadaljnji ukrepi za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev in zaščito delavcev.

Člen 12 direktive o izvrševanju[43] določa mehanizem odgovornosti v zvezi s podizvajanjem. V skladu s tem mehanizmom odgovornosti se lahko napoteni delavec v zvezi z morebitnimi neporavnanimi neto prejemki ali prispevki za splošne sklade ali institucije socialnih partnerjev, če so zajeti v členu 3 Direktive 96/71/ES, poleg odgovornosti delodajalca ali namesto nje sklicuje na odgovornost pogodbenika, katerega neposredni podizvajalec je delodajalec.

Države članice morajo tako odgovornost podizvajalcev uvesti na nediskriminatoren in sorazmeren način v gradbenem sektorju, določijo pa jo lahko tudi v drugih sektorjih. Uvedejo lahko tudi strožje predpise v zvezi z odgovornostjo v smislu obsega (na primer zajamejo več podjetij, vključenih v podizvajalsko verigo, in ne le neposrednega izvajalca) in vrste (na primer zajamejo več delovnih pogojev v skladu s členom 3 Direktive 96/71/ES), kar morajo storiti na nediskriminatoren in sorazmeren način. Države članice lahko namesto teh predpisov v zvezi z odgovornostjo uporabijo tudi druge izvršilne ukrepe, če so ti upravičeni in sorazmerni v skladu s pravom EU.

Komisija glede na ta pravni okvir ter informacije, zbrane in analizirane v okviru tega poročila, ugotavlja, da so eden od glavnih izzivov, ki lahko vplivajo na pravice napotenih delavcev in enake konkurenčne pogoje med podjetji, dolge podizvajalske verige. Pomanjkanje preglednosti in odgovornosti v dolgih podizvajalskih verigah lahko zelo oteži izvrševanje veljavnih pravil, saj je odgovorno podjetje težko identificirati. Neposredna odgovornost in odgovornost izvajalca se torej lahko znatno zmanjšata. To lahko vpliva tudi na izterjavo neplačanih plač[44].

Mehanizem odgovornosti iz direktive o izvrševanju državam članicam omogoča, da zajemajo daljše verige. Vendar je večina držav članic to odgovornost omejila na neposrednega izvajalca,

[42] Belgija, Danska, Estonija, Grčija, Francija in Ciper.
[43] Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 159, 28.5.2014, str. 11).
[44] V zvezi s tem glej točko 6.7.2 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju ter oddelek 4.2 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

tako da je niso razširile na druge strani v podizvajalski verigi. Deset držav članic[45] je uvedlo odgovornost v celotni verigi (tj. odgovornost podizvajalcev, ki ni omejena na en člen v verigi)[46]. Štiri države članice (Belgija, Španija, Francija in Italija) so uvedle tudi dodatne ukrepe, kot je zgornja meja števila ravni podizvajalcev v podizvajalskih verigah[47].

Poleg tega lahko uporaba kolektivnih pogodb napotenim delavcem v podizvajalskih verigah zagotavlja drugačno varstvo in se lahko uporabi za plačevanje takih delavcev v skladu z manj ugodnimi sporazumi[48].

Kar zadeva ugotovljene izzive, bi sprejetje dobre prakse državam članicam in/ali socialnim partnerjem pomagalo povečati preglednost in odgovornost v podizvajalskih verigah. Dobra praksa vključuje omejitev števila ravni v podizvajalskih verigah in/ali razširitev odgovornosti podizvajalcev na celotno verigo ter krepitev sodelovanja med državami članicami za olajšanje inšpekcijskih pregledov in boj proti zlorabam[49].

V ta namen in v okviru nadaljnjega ukrepanja na podlagi tega poročila bi lahko Komisija ob podpori Evropskega organa za delo razmislila o tem, da bi se pregledalo, kako je v državah članicah trenutno zajeta odgovornost podizvajalcev (tj. zajeti sektorji, ravni in delovni pogoji). To bi lahko vključevalo zagotavljanje smernic o uporabi strožjih pravil na nacionalni ravni v zvezi z obsegom odgovornosti podizvajalcev (tj. uvedba odgovornosti v celotni verigi ali razširitev odgovornosti na druge pogoje za zaposlitev) na nediskriminatoren in sorazmeren način. Po mnenju Komisije trenutno ni potrebna sprememba Direktive v zvezi s podizvajanjem.

4. Napotitev državljanov tretjih držav

V tem oddelku in z njim povezanem oddelku priloženega delovnega dokumenta služb Komisije so predstavljeni glavni izzivi, ki vplivajo na delovne pogoje napotitve državljanov tretjih držav, ter nekateri primeri dobre prakse za reševanje teh izzivov. V oddelku ni opisan pravni okvir, ki se uporablja za vstop državljanov tretjih držav v državo članico gostiteljico in njihovo prebivanje v njej.

Direktive o napotitvi delavcev veljajo enako za napotene delavce, ki so državljani EU, in za napotene delavce, ki so državljani tretjih držav. V tem okviru se lahko delavci iz tretjih držav, ki so redno in običajno zaposleni pri ponudniku storitev s sedežem v kateri od držav članic, napotijo v drugo državo članico, ne da bi v drugi državi članici zanje veljale nepotrebne upravne formalnosti, kot je obveznost pridobitve delovnega dovoljenja[50].

V večini držav članic se za napotene državljane tretjih držav uporabljajo enaka splošna pravila o napotitvi, s katerimi se prenaša ustrezna zakonodaja EU. Tri države članice[51] so v svoj nacionalni pravni okvir uvedle posebne določbe o napotitvi državljanov tretjih držav. Hrvaška in Nizozemska v svoji zakonodaji izrecno navajata, da oseba, ki je zakonito zaposlena v državi

[45] Belgija, Bolgarija, Španija, Francija, Italija, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija in Poljska.
[46] Glej podtočko 4.2.2.2 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju.
[47] Glej podtočko 4.2.2.1 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju.
[48] Glej točki 4.2.2 in 5.3.4. študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju.
[49] Za več primerov dobre prakse glej oddelek 4.3 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.
[50] Sodba Sodišča EU z dne 9. avgusta 1994, Raymond Vander Elst proti Uradu za mednarodne migracije, C-43/93, EU:C:1994:310.
[51] Hrvaška, Latvija in Nizozemska.

članici, v kateri ima delodajalec sedež, ne potrebuje delovnega dovoljenja. Podobno mora delodajalec v skladu z latvijskim delovnim pravom podati izjavo, da je delavec zakonito zaposlen v državi članici pošiljateljici[52].

Komisija ugotavlja, da so napoteni državljani tretjih držav na splošno bolj izpostavljeni zlorabam, kot so nezakonita napotitev, kršitve pravic delavcev, prekarni delovni pogoji, nepravilna plačila in neplačevanje socialnih prispevkov[53]. Napoteni državljani tretjih držav bodo verjetno sprejeli tudi plačilo za delo, nižje od zneska, ki bi se moral izplačati[54]. Zdi se, da so tveganja, povezana s prekarnimi življenjskimi in delovnimi pogoji, večja tudi za napotene državljane tretjih držav[55].

Poleg tega so napoteni državljani tretjih držav zaradi morebitne odvisnosti od delodajalca glede podaljšanja delovnega dovoljenja in/ali dovoljenja za prebivanje bolj ranljivi kot napoteni delavci iz EU[56]. Prav tako pogosto ne poznajo svojih pravic in se spoprijemajo z jezikovnimi ovirami.

Ugotovljeni primeri bi se lahko obravnavali z več ukrepi, kot je zagotavljanje boljšega dostopa do informacij o pravicah delavcev, zlasti za napotene delavce, ki so državljani tretjih držav[57], krepitev nadnacionalnega sodelovanja med izvršilnimi organi in organi, pristojnimi za migracije, ter krepitev izvrševanja pravil o napotitvi v določenih sektorjih z velikim številom napotenih državljanov tretjih držav[58].

5. Glavni sklepi in morebitni nadaljnji ukrepi

S prenosom Direktive v vseh državah članicah so se izboljšali delovni pogoji napotenih delavcev, zlasti kar zadeva plačilo za delo, enako obravnavo napotenih delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in povračilo stroškov, nastalih zaradi napotitve (npr. potni stroški, stroški za hrano in nastanitev).

Zakonodaja držav članic je večinoma skladna z zahtevami Direktive. Vendar je Komisija ugotovila, da obstajajo različne težave v zvezi z neskladnostjo nacionalnih ukrepov za prenos Direktive, na podlagi katerih bi se lahko sprejeli nadaljnji ukrepi. Ta vprašanja se nanašajo na različne določbe Direktive, kot so dvojna ali verižna napotitev, plačilo za delo, dva nova elementa pogojev države članice gostiteljice za zaposlitev, dolgoročna napotitev, enaka obravnava delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, dodatki za

[52] Glej točko 2.2.1 poročila o praksah, možnostih in izzivih sodelovanja med državami članicami – zlasti v zvezi z napotitvijo državljanov tretjih držav, Končno poročilo ELA/2022/RS/027/ELA.306–2021/TITLE 3/2, 2. februar 2023.

[53] Glej točko 6.5.2 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju ter točko 3.1 poročila o praksah, možnostih in izzivih sodelovanja med državami članicami – zlasti v zvezi z napotitvijo državljanov tretjih držav, Končno poročilo ELA/2022/RS/027/ELA.306–2021/TITLE 3/2, 2. februar 2023.

[54] Glej točko 6.5.2 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju.

[55] Glej točko 8.5 študije v podporo spremljanju Direktive (EU) 2018/957 o napotitvi delavcev in Direktive 2014/67/EU o izvrševanju.

[56] Glej točko 3.1 poročila o praksah, možnostih in izzivih sodelovanja med državami članicami – zlasti v zvezi z napotitvijo državljanov tretjih držav, Končno poročilo ELA/2022/RS/027/ELA.306–2021/TITLE 3/2, 2. februar 2023.

[57] Glej zlasti točko 3.4.2 poročila o praksah sodelovanja, možnostih in izzivih med državami članicami – zlasti v zvezi z napotitvijo državljanov tretjih držav, Končno poročilo ELA/2022/RS/027/ELA.306–2021/TITLE 3/2, 2. februar 2023.

[58] Glej tudi oddelek 5.2 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

napotitev ali spremljanje, nadzor in izvrševanje. Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami, da bi zagotovila pravilen prenos in uporabo Direktive.

Komisija ugotavlja, da obstaja nekaj težav pri določanju plačila za delo, ki se uporablja za napotene delavce, z vsemi njegovimi obveznimi sestavnimi deli. Evropski organ za delo bi lahko v tesnem sodelovanju z državami članicami in socialnimi partnerji[59] oblikoval orodje, s katerim bi se olajšal izračun plačila za delo napotenih delavcev, povečala pa bi se tudi preglednost izračuna. Tako orodje, za katerega bi lahko Evropski organ za delo določil splošne elemente, bi se uporabljalo in izvajalo na nacionalni ravni.

Komisija ugotavlja, da obstaja tudi nekaj pomislekov v zvezi s pogoji nastanitve, ki lahko vplivajo na napotene delavce. Nacionalni inšpekcijski organi in socialni partnerji (zlasti sindikati) bi lahko skupaj z Evropskim organom za delo pripravili ciljno usmerjene kampanje ozaveščanja za obravnavo vprašanj, kot so neustrezni pogoji nastanitve, ki lahko vplivajo na napotene delavce, vključno z natančnejšimi informacijami o pravici napotenih delavcev do pogojev nastanitve v državah članicah gostiteljicah (če so zagotovljeni domačim delavcem) in sankcijah za neupoštevanje te pravice.

Ključno je tudi, da imajo delodajalci in delavci dostop do popolnih in posodobljenih informacij o pogojih za zaposlitev (zlasti o plačilu za delo in vseh njegovih obveznih sestavnih delih), ki se uporabljajo za napotene delavce (vključno s kolektivnimi pogodbami in dolgoročno napotitvijo). Evropski organ za delo bi lahko zato nadaljeval in okrepil svoje sodelovanje z državami članicami pri izboljšanju teh informacij, da bi bile preglednejše, celovitejše in bolj posodobljene ter lažje dostopne za napotene delavce in ponudnike storitev.

Komisija je ugotovila, da obstajajo resni pomisleki v zvezi s praktično uporabo določb Direktive za napotene delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela. Evropski organ za delo bi lahko te pomisleke obravnaval v tesnem sodelovanju z državami članicami, in sicer z učinkovitejšim in obsežnejšim čezmejnim sodelovanjem ter prizadevanji za izvrševanje, pri katerih bi se osredotočal na delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. Socialni partnerji bi lahko razmislili tudi o podpori delu inšpektoratov za delo. Poleg tega bi lahko države članice izvajale preglede obstoječe zakonodaje in njenega izvajanja na nacionalni ravni ter/ali ob podpori Evropskega organa za delo vzpostavile službe za pomoč agencijam za začasno zaposlovanje in podjetjem uporabnikom pri uporabi pravil o napotitvi.

Komisija ugotavlja, da nekatere države članice v svojo nacionalno zakonodajo niso vključile nekaterih posebnih določb o dodatkih za napotitev. V zvezi s tem in tudi z drugimi določbami Direktive bo Komisija začela dialog z državami članicami, da bi zagotovila prenos v skladu z Direktivo. Poleg tega bi lahko Evropski organ za delo olajšal preglednost informacij o dodatkih za napotitev in povračilu stroškov, povezanih z napotitvijo, v državah članicah.

Kar zadeva podizvajanje, bi lahko države članice (kot glavne odgovorne akterke za izvrševanje pravil o napotitvi delavcev) in po potrebi socialni partnerji na podlagi omejitve števila ravni v podizvajalskih verigah in/ali razširitve odgovornosti podizvajalcev na celotno verigo na sorazmeren in nediskriminatoren način povečali preglednost in odgovornost v podizvajalskih verigah. Poleg tega bi lahko Komisija ob podpori Evropskega organa za delo razmislila o tem,

[59] Morebitni nadaljnji ukrepi za Evropski organ za delo v tem poročilu spadajo med njegove pristojnosti, v okviru katerih državam članicam in Komisiji pomaga pri njihovi učinkoviti uporabi in izvrševanju prava EU na področju mobilnosti delovne sile po vsej EU.

da bi se pregledalo, kako je v državah članicah trenutno zajeta odgovornost podizvajalcev (vključno z zagotavljanjem smernic o uporabi strožjih pravil na nacionalni ravni v zvezi z obsegom odgovornosti podizvajalcev).

Kar zadeva napotene delavce, ki so državljani tretjih držav, bi lahko imel Evropski organ za delo ključno vlogo pri poenostavitvi dostopa do informacij in podpiranju držav članic tako, da bi krepil nadnacionalno sodelovanje med nacionalnimi izvršilnimi organi[60].

Glede na glavne sklepe in nadaljnje ukrepe, predstavljene zgoraj, po mnenju Komisije trenutno ni treba pripraviti predloga za spremembo navedene Direktive ali Direktive 96/71/ES.

Komisija bo v skladu s svojo širšo vlogo varuhinje Pogodb in brez poseganja vanjo še naprej sodelovala z državami članicami, da bi zagotovila pravilen prenos in uporabo Direktive.

Ob podpori Evropskega organa za delo bo še naprej sodelovala z državami članicami pri izvrševanju pravil o napotitvi.

[60] Glej oddelek 5.2 priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.