Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2026/5094

20.10.2026

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Oblikovanje jasnega okvira EU za napotitve državljanov tretjih držav: zagotavljanje resničnih napotitev, pravne varnosti in poštene konkurence

(mnenje na lastno pobudo)

(C/2026/5094)

Poročevalec: **David HAFNER**

Svetovalca	Herwig VERSCHUEREN (za poročevalca II. skupine) Jukka AHTELA (za I. skupino)
Sklep plenarne skupščine	19. 2. 2026
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	25. 6. 2026
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	15. 7. 2026
Plenarno zasedanje št.	607
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	196/6/13

1. Sklepi in priporočila

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR (EESO)

1.1 ugotavlja, da napotitve državljanov tretjih držav znotraj pogodbenega okvira o svobodi opravljanja storitev (člen 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije, PDEU) ureja splošna zakonodaja EU, ki se uporablja za napotitve delavcev, oblikuje pa jih tudi sodna praksa Sodišča Evropske unije (Sodišče). Razlike v razlagi in izvajanju med državami članicami lahko povzročijo pravno negotovost ter tveganje zlorab in izkrivljanja poštene konkurence, kar bi lahko omajalo zaupanje v notranji trg in njegovo legitimnost;

1.2 poziva k jasnejši razlagi in pojasnitvi izvajanja ter doslednejši uporabi sedanjega okvira EU, vključno z jasnejšimi in dostopnejšimi napotili na ustrezno sodno prakso, da se omogočijo pravna varnost, enaki konkurenčni pogoji in učinkovita zaščita delavcev ter podjetij;

1.3 poudarja, da morajo biti napotitve državljanov tretjih držav povezane z resničnimi storitvami, ki se opravljajo čezmejno, in ne smejo nikoli omogočati dostopa do trga dela države članice prejemnice ali se uporabljati za posredovanje delavcev drugim podjetjem;

1.4 ugotavlja, da so države članice v skladu s členom 79(5) PDEU še naprej pristojne za določanje pogojev za vstop na njihov trg dela in dostop do njega, ter poudarja, da se nepoštene ureditve napotitev ne smejo uporabljati za izogibanje tem pristojnostim;

1.5 poudarja, da je treba temeljne pogoje, ki veljajo za zakonite napotitve državljanov tretjih držav, predvsem v zvezi z zakonitim prebivanjem, običajno zaposlitvijo v državi članici pošiljateljici in zahtevo, da oseba ne poskuša dobiti dostopa do trga dela države članice prejemnice, ustrezno pojasniti z vidika njihove uporabe v praksi, izvajanja in uveljavljanja;

1.6 pozdravlja nedavno doseženo politično soglasje o reviziji uredb o koordinaciji sistemov socialne varnosti, v skladu s katero se pred napotitvijo zahteva trimesečno obdobje predhodnega zavarovanja v sistemu socialne varnosti države članice pošiljateljice;

1.7 poudarja, da je pogoj za resnično napotitev dejanska in preverljiva povezava med delavcem in trgom dela države članice pošiljateljice, ter poziva k jasnejšim in operativnim merilom za ocenjevanje takšne povezave, med drugim vidikov, kot so dejanska zaposlitev, pokritje s sistemi socialne varnosti, po potrebi skladnost z davčnimi obveznostmi ter resnična ekonomska dejavnost delodajalca v državi članici pošiljateljici, da se izognemo slamnatim družbam. Nedavne dogovorjene spremembe uredb o koordinaciji sistemov socialne varnosti so pomembna referenčna točka pri vprašanju, kako ocenjevati povezavo s trgom dela države članice pošiljateljice;

1.8 ugotavlja, da obstajajo dokazi o primerih, ko so bili delavci zaposleni v državi članici predvsem zaradi napotitve v drugo državo članico, kar lahko vzbudi dvom, ali je bila zahteva glede običajne zaposlitve izpolnjena;

1.9 poudarja vse večjo vlogo posrednikov, verig novačenja delavcev in agencij za začasno delo pri napotitvah državljanov tretjih držav ter poziva k boljšemu izvrševanju pravil, da bodo takšne ureditve pomenile resnično opravljanje storitev, ne zgolj ponudbo delovne sile, in se ne bodo zlorabljale za spodbujanje nedovoljene migracije. To je mogoče med drugim doseči s strožjim upoštevanjem meril glede bistvenih dejavnosti in preprečevanjem slamnatih družb;

1.10 ugotavlja, da lahko neizpolnjevanje pogojev za napotitev državljanov tretjih držav privede do nezakonitega zaposlovanja in bivanja ter tako delavce kot delodajalce postavi v pravno tvegan položaj; poudarja, da je učinkovito izvrševanje v državah članicah nujno;

1.11 poudarja, da je treba okrepiti vlogo Evropskega organa za delo (ELA), tudi tako, da se razširi njegov mandat in se mu dajo na voljo ustrezni viri, zlasti za usklajevanje skupnih inšpekcijskih pregledov, mediacijo, izmenjavo informacij med državami članicami ter spremljanje vzorcev napotitev, pri katerih so udeleženi državljani tretjih držav, med drugim s skupnimi digitalnimi orodji in ob tesnejšem vključevanju socialnih partnerjev; glede tega pozdravlja prihodnji sveženj o pravični mobilnosti delavcev kot priložnost, da se ta mobilnost še izboljša, med drugim z oblikovanjem evropske izkaznice socialnega zavarovanja za podporo digitalizaciji in čezmejnemu preverjanju dokazil o socialnem zavarovanju, zlasti dokazil PD A1;

1.12 opozarja na posebno ranljivost napotenih delavcev državljanov tretjih držav, ki jo še zaostrujejo težave, povezane z razlago in izvajanjem pravnega okvira, ter nezadostno izvrševanje, in poziva k boljšemu dostopu do informacij o pravicah in obveznostih, tudi na podlagi ciljnih ukrepov obveščanja in sodelovanja s socialnimi partnerji; poziva tudi k ustrezni podpori EU, vključno s financiranjem in programi, da bi napoteni delavci prejemali učinkovite in dostopne informacije in smernice, v kar morajo biti aktivno vključeni socialni partnerji, ter k ustreznim podpornim ukrepom, da bi ti delavci lahko resnično lažje uveljavljali svoje pravice.

2. **Splošne ugotovitve**

Mobilnost delovne sile in svoboda opravljanja storitev na notranjem trgu: pravni okvir

2.1 Lettovo poročilo pravilno navaja, da je evropski enotni trg temelj gospodarske rasti brez primere, konvergence, družbenega napredka in izboljševanja življenjskih standardov po vsej celini ([1]). K njegovemu uspehu je bistveno pripomogla mobilnost delovne sile znotraj EU, ki pomeni gibanje fizičnih oseb po EU, iz ene države članice v drugo, zaradi zaposlitve ali opravljanja storitev ter omogoča delo v drugi državi članici na podlagi prostega gibanja delavcev (člen 45 PDEU) in svobode opravljanja storitev (člen 56 PDEU). Slednja se nanaša na dejavnosti podjetja, ki delavce za določen čas pošlje (tj. napoti) iz ene države članice v drugo.

([1]) Letta E. (2024): *Much more than a market* (Veliko več kot le trg), str. 14.

2.2 Delavci, ki uveljavljajo možnost prostega gibanja, so vključeni v trg dela države članice prejemnice, medtem ko se napoteni delavci gibajo v okviru svobode začasnega opravljanja storitev njihovih delodajalcev in ostanejo vključeni v trg dela države pošiljateljice. Državljani tretjih držav, ki zakonito delajo in prebivajo v državi članici, nimajo pravice prostega gibanja kot delavci – razen pod nekaterimi pogoji, ki veljajo za rezidente za daljši čas –, lahko jih pa njihov delodajalec napoti.

2.3 Hkrati z razvojem enotnega trga je vse večje število podjetij zakonito izkoristilo možnost napotitve delavcev, tudi državljanov tretjih držav, za čezmejno opravljanje storitev, s čimer so prispevala k delovanju enotnega trga in konkurenčnosti evropskega gospodarstva. Pravice napotenih delavcev iz delovnega razmerja so zajamčene v Direktivi 96/71/ES ([2]) o napotitvi delavcev na delo (kot je bila spremenjena z Direktivo št. 2018/957/EU ([3])), Direktivi 2014/67/EU ([4]) o izvrševanju in Direktivi št. 2020/1057/EU ([5]) (o napotitvi voznikov v sektorju cestnega prometa). Pravice napotenih delavcev do socialne varnosti obravnavata Uredba (ES) št. 883/2004 ([6]) in Uredba (ES) št. 987/2009 ([7]) o koordinaciji sistemov socialne varnosti. Ti instrumenti se uporabljajo neodvisno od nacionalnosti napotenega delavca in torej veljajo tudi za državljane tretjih držav ([8]). Če se je izkazalo za potrebno, je bil ta pravni okvir do določene mere pojasnjen in dopolnjen na podlagi sodne prakse Sodišča, tudi v zvezi z napotitvami državljanov tretjih držav.

2.4 Napotitve državljanov tretjih držav za namene čezmejnega opravljanja storitev niso urejene s posebno zakonodajo EU, zato zanje velja splošna zakonodaja EU o napotitvah. Vendar nanje vpliva Sodišče, na podlagi t. i. sodne prakse *Vander Elst*, ki izhaja iz svobode opravljanja storitev, ki jo uživa delodajalec ([9]). Sodišče je pojasnilo, da država članica prejemnica od napotenih državljanov tretjih držav ne sme zahtevati predhodne odobritve, kot je delovno dovoljenje, saj so ti delavci že zakonito zaposleni v državi članici pošiljateljici. Po mnenju Sodišča ti delavci nimajo namena vstopiti na trg dela države članice prejemnice, saj se bodo potem, ko bodo opravili svoje delo, vrnili v svojo državo izvora ali prebivališča. Vendar lahko država članica prejemnica ponudnika storitev pozove, naj dokaže, da je napoteni državljan tretje države v državi članici pošiljateljici v zakonitem položaju, tj. da tam zakonito prebiva, ima delovno dovoljenje in je socialno zavarovan ter da svojo glavno dejavnost opravlja v državi članici, kjer ima ta ponudnik storitev sedež. Delavci ne bi smeli iskati dostopa do trga dela države članice prejemnice.

2.5 Poleg tega je Sodišče razsodilo, da svobode opravljanja storitev ni mogoče izkoriščati v druge namene kot za opravljanje takšnih storitev ([10]). To velja, kadar ti delavci opravljajo naloge pod nadzorom in vodstvom podjetja, ki ima sedež v državi članici prejemnici. Država članica prejemnica lahko od teh delavcev tudi zahteva, da po prvih treh mesecih,

([2]) Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) 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, 2024/159, 28.5.2024, str. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 30.4.2004, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Uredba (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 284, 30.10.2009, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Z Uredbo (EU) št. 1231/2010 (UL L 344, 29.12.2010, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) je bil obseg uporabe ureditev za koordinacijo sistemov socialne varnosti razširjen na državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici in so v čezmejnem položaju med državami članicami. Sodišče je podalo široko razlago pogojev za zakonito prebivanje v državi članici, vključno z začasnim prebivanjem državljanov tretjih držav v državi članici na podlagi začasnega vizuma (Sodišče, zadeva C-477/17, *Balandin*).

([9]) Sodna praksa Sodišča v zadevah: C-43/93 *Vander Elst*, C-445/03 *Komisija proti Luksemburgu*, C-244/04 *Komisija proti Nemčiji*, C-168/04 *Komisija proti Avstriji*, C-91/13 *Essent*, C-18/17 *Danieli*, C-540/22 *SN in drugi*.

([10]) Sodna praksa Sodišča v zadevah: C-445/03 *Komisija proti Luksemburgu*, C-244/04 *Komisija proti Nemčiji*, C-540/22 *SN in drugi*.

ki so pokriti s schengenskim vizumom, pridobijo dovoljenje za prebivanje, da bi lahko preverila, ali so v zakonitem položaju, predvsem z vidika pogojev za prebivanje, delovnega dovoljenja in socialne varnosti v državi članici, kjer jih je zadevno podjetje zaposlilo, in ali ne ogrožajo javnega reda.

Potreba po enakih konkurenčnih pogojih na notranjem trgu

2.6 Izvajanje te sodne prakse ter veljavne zakonodaje EU in nacionalnih predpisov je odvisno od tega, kako jih države članice uporabljajo. Evropski organ za delo je leta 2023 ugotovil, da pristojni organi v precejšnjem številu držav članic na različne načine uporabljajo in razlagajo pravila o napotitvah državljanov tretjih držav, tudi zadevno sodno prakso Sodišča o interakciji med svobodo opravljanja storitev, pravili o napotitvah in nacionalno zakonodajo o delovni migraciji ([11]). Posledično je še vedno nekaj negotovosti zaradi neenakega upoštevanja in uveljavljanja meril, ki določajo, kdaj so napotitve državljanov tretjih držav zakonite v okviru svobode opravljanja storitev. Pojasnitev teh meril ter spodbujanje njihove ustrezne uporabe in uveljavljanja sta torej postala pomembna za pošteno konkurenco, učinkovito izvrševanje delovnih standardov in pravilno delovanje notranjega trga. Negotovost za delodajalce, ki si prizadevajo za skladnost s pravom, lahko spodkoplje enake konkurenčne pogoje na enotnem trgu in poveča tveganje, da bodo delavci izpostavljeni nepoštenim praksam.

2.7 Premajhna jasnost pri uporabi pravil in sodne prakse Sodišča je lahko posebej problematična pri dogovorih o napotitvah, katerih namen je zaposlitev, in v zapletenih podizvajalskih strukturah, ki vključujejo posrednike dela ali agencije za začasno delo. V takšnih situacijah bodo organi, pristojni za izvrševanje, in akterji trga dela morda težko razlikovali med resničnim čezmejnim opravljanjem storitev in nepoštenimi ureditvami, namenjenimi izogibanju nacionalnim pravilom o delovni migraciji.

2.8 V državah članicah, za katere so na voljo podatki, število napotenih državljanov tretjih držav narašča ([12]); interne ugotovitve iz skupnih inšpekcijskih pregledov, ki jih usklajuje ELA, kažejo, da je v primerih, ko so vključeni napoteni državljani tretjih držav, pogosto več bistvenih in resnih kršitev, tudi pravil o napotitvah. To bi lahko pomenilo, da so delavci državljani tretjih držav napoteni pod pogoji, ki niso zajeti v tej sodni praksi ali določbah Pogodbe o svobodi opravljanja storitev. V takšnih primerih obstaja tveganje, da zaposlitev in prebivanje teh delavcev v državi članici prejemnici nista zakonita. Posledično delodajalec tvega, da bo kaznovan za zaposlitev državljanov tretjih držav brez potrebnega dovoljenja ([13]), zadevni delavec pa tvega, da bo obsojen zaradi nezakonite zaposlitve in prebivanja ([14]). Takšna situacija je velik pravni izziv za vse vpletene strani in bi jo bilo treba obravnavati, da bi se poiskale ustrezne rešitve. Določitev števila državljanov tretjih držav, ki smejo iz tretje države pripotovati na ozemlje države članice zaradi iskanja dela, bi lahko v nekaterih primerih veljala za grožnjo pristojnostim te države članice, kot so priznane v členu 79(5) PDEU.

2.9 S ciljno pojasnitvijo izvajanja veljavnega pravnega okvira bi se torej podprla poštena konkurenca, vzpostavilo zaupanje v sistem napotitev in organom omogočilo, da skladneje in z večjo pravno varnostjo ocenijo, ali napotitev državljana tretje države pomeni resnično čezmejno opravljanje storitev ali pa nepošteno konkurenco, ki krši pravila enotnega trga. S pojasnitvijo pogojev za napotitve ter smernicami za izvrševanje in izvajanje bi zaščitili delavce, hkrati pa bi podjetjem omogočili predvidljivost, ki jo potrebujejo, da z gotovostjo delujejo na enotnem trgu, ne da bi bili izpostavljeni nepošteni konkurenci.

([11]) ELA (2023), *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals* (Poročilo o praksah sodelovanja, možnostih in izzivih držav članic, zlasti v zvezi z napotitvami državljanov tretjih držav).

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt, L., in Pacolet, J. (2025), *Posting of workers – Collection of data from the prior declaration tools – Reference year 2023* (Napotitve delavcev – Zbiranje podatkov iz orodij za predhodno prijavo – referenčno leto 2023), Urad za publikacije Evropske unije.

([13]) Direktiva 2009/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o minimalnih standardih glede sankcij in ukrepov zoper delodajalce nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 168, 30.6.2009, str. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Inherentna ranljivost napotenih delavcev državljanov tretjih držav

2.10 Državljani tretjih držav so nesorazmerno močno izpostavljeni nepoštenim ureditvam napotitev ([15]). Njihova ranljivost je v nekaterih primerih posledica njihove pravne in gospodarske odvisnosti od delodajalca. Omejeno poznavanje pravic, jezikovne ovire in negotove življenjske razmere, zaradi katerih ti delavci težko uveljavljajo svoje pravice ali prijavijo nepoštene prakse, lahko njihovo odvisnost še poveča. Z vključevanjem držav članic in socialnih partnerjev je mogoče izboljšati omejeno poznavanje pravic napotenih delavcev, in sicer z ustreznim obveščanjem in ozaveščanjem o pravicah delavcev ter z usmerjenimi informacijskimi kampanjami za seznanjanje delodajalcev z njihovimi obveznostmi. Do zlorab prihaja predvsem v visokotveganih sektorjih, kot so gradbeništvo, kmetijstvo in promet ([16]). To izkrivlja konkurenco in podjetja, ki upoštevajo pravila, postavlja v slabši položaj.

Obseg in vzorci

2.11 Napotitve delavcev vse bolj postajajo sestavni del opravljanja storitev na notranjem trgu. Najnovejše študije, pripravljene na podlagi upravnih podatkov iz držav članic, kažejo, da ima ta pojav jasne vzorce in ne gre za posamične primere ([17]). Vsako leto sta na notranjem trgu napotena približno dva milijona delavcev. V okviru tega širšega pojava so državljani tretjih držav napoteni še bolj množično. Število dokazil PD A1, izdanih za napotene delavce, se je v zadnjem desetletju bistveno povečalo in več držav članic poroča, da delež državljanov tretjih držav med napotenimi delavci narašča ([18]).

2.12 Poleg tega podatki iz nacionalnih upravnih virov in analitične študije ELA kažejo, da napotitve delavcev državljanov tretjih držav niso enakomerno porazdeljene po EU ([19]), temveč so močno vezane na specifične verige novačenja in migracij, ki povezujejo tretje države, države članice pošiljateljice in sprejemne trge dela v Evropski uniji.

2.13 Tudi pri porazdelitvi napotitev po sektorjih so vidni jasni vzorci. Število napotenih delavcev državljanov tretjih držav je zlasti visoko v delovno intenzivnih sektorjih, ki se soočajo s pomanjkanjem delovne sile in za katere so značilne podizvajalske verige ter zapletene ureditve ponudbe delovne sile. To so predvsem gradbeništvo, kmetijstvo, logistika in nekateri segmenti predelovalne industrije ter storitvenega sektorja ([20]).

2.14 Če povzamemo: razpoložljivi podatki kažejo, da napotitve državljanov tretjih držav niso obroben ali posamičen pojav, temveč element delovanja notranjega trga. Pri tem se pogosto kombinirajo novačenje zunaj EU v državo članico pošiljateljico, izdaja dovoljenj za bivanje in delo v tej isti državi ter nato napotitev v drugo državo članico (prejemnico). Napotitve delavcev državljanov tretjih držav so torej lahko povezane z nezakonito delovno migracijo teh državljanov v državo članico prejemnico in bi lahko odprle širša vprašanja glede učinkovitega izvajanja pravil EU, ki urejajo napotitve delavcev, pa tudi pravil o delovni migraciji iz držav zunaj EU.

3. **Posebne ugotovitve**

Povezava med delavcem in državo članico pošiljateljico

3.1 V praksi je pogosto težko ugotoviti, ali se delavec lahko šteje za običajno zaposlenega v državi članici pošiljateljici. Lahko se zgodi, da se državljani tretjih držav zaposlijo v eni državi članici in so kmalu zatem napoteni v drugo, na primer kadar podjetje, ki jih napoti, prejme naročilo v okviru postopka javnega naročanja. V takšnih primerih delovno razmerje v državi članici pošiljateljici morda obstaja le za kratek čas pred napotitvijo in lahko se vprašamo, ali je mogoče tega delavca resnično obravnavati kot del trga dela te države članice. Dodatne smernice je mogoče najti v členu 4(3) Direktive 2014/67/EU o izvrševanju, ki določa merila za ugotovitev, ali delavec začasno opravlja delo v državi članici, ki ni

([15]) Letta, E. (2024), str. 104; Evropska komisija, *Poročilo o uporabi in izvajanju Direktive (EU) 2018/957 o spremembi Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev*, COM(2024) 320; Evropski organ za delo (2023); Evropski organ za delo (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere in drugi (2025).
([18]) Prav tam.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023), ELA (2025).

država, v kateri običajno dela. Poleg tega je v skladu z nedavno dogovorjenimi spremembami uredb o koordinaciji sistemov socialne varnosti obvezno trimesečno obdobje predhodnega zavarovanja v sistemu socialne varnosti države članice pošiljateljice. Člen 4(2) Direktive 2014/67/EU o izvrševanju tudi določa merila za ugotovitev, ali podjetje, ki napoti delavca, opravlja večji del svojih dejavnosti, ne le notranjih upravljavskih in/ali administrativnih dejavnosti, v državi članici pošiljateljici ([21]).

3.2 Jasnejše smernice za uporabo sodne prakse o napotitvah državljanov tretjih držav in njena interakcija z veljavnimi pravili, ki opredeljujejo običajno zaposlitev v državi članici pošiljateljici, bi lahko pomagale izboljšati doslednost pri ocenjevanju, ali so napotitve, ki vključujejo državljane tretjih držav, resnične, in zagotoviti, da se okvir za napotitve uporablja in ustrezno izvršuje v skladu z njegovim predvidenim namenom. V skladu s členom 4(4) direktive o izvrševanju se ocena teh elementov prilagodi posameznemu primeru, pri čemer se upoštevajo posebnosti okoliščin.

Agencije za začasno delo in verige za ponudbo delovne sile

3.3 Evropski organ za delo je v pred kratkim pripravljeni študiji izpostavil vse večji pomen strukturiranih verig novačenja za napotitve državljanov tretjih držav znotraj EU ([22]). Državljani tretjih držav so pogosto napoteni v okviru zapletenih nadnacionalnih struktur za ponudbo delovne sile, ki vključujejo več posrednikov in podizvajalcev.

3.4 V mnogih primerih delavci najprej vstopijo na trg dela ene države članice in so nato napoteni v drugo. Te poti mobilnosti lahko vključujejo agencije za novačenje, posrednike delovne sile ali podizvajalska podjetja, ki usklajujejo čezmejne napotitve delavcev.

3.5 Verige za ponudbo napotenih delavcev pa pogosto zajemajo več ravni pogodbenih odnosov med podjetjem prejemnikom v državi članici prejemnici, posredniki, ki organizirajo ponudbo delovne sile, in podjetjem, ki uradno nastopa kot delodajalec napotenih delavcev v državi članici pošiljateljici. V takšnih situacijah lahko delodajalec s sedežem v državi članici pošiljateljici deluje predvsem kot organizacijska točka širše verige za ponudbo delovne sile in ne kot podjetje, ki zaposluje delavce za dejavnosti, ki se izvajajo v tej državi članici. Zaradi tega lahko v nekaterih primerih podvomimo, ali podjetje pošiljatelj opravlja večji del svojih dejavnosti na ozemlju države članice pošiljateljice.

3.6 Poleg tega lahko tudi vse večja vloga agencij za začasno delo in drugih posrednikov pri teh ureditvah odpre temeljna vprašanja glede razmerja med čezmejnim opravljanjem storitev in nacionalnimi politikami delovnih migracij. Kadar agencije novačijo državljane tretjih držav zunaj EU, organizirajo njihov vstop preko ene države članice in jih nato napotijo v drugo, se zdi, da zasebni posredniki oblikujejo dostop do nacionalnega trga dela države članice prejemnice. Več držav članic je mnenja, da to spodkopava njihovo pravico, kot je priznana v členu 79(5) PDEU, da določijo število državljanov tretjih držav, ki smejo iz tretjih držav pripotovati na njihovo ozemlje, da bi si tam poiskali delo ([23]). Zloraba oziroma uveljavljanje svobode opravljanja storitev torej lahko pomeni izogibanje politiki delovnih migracij države članice prejemnice.

V Bruslju, 15. julija 2026

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Séamus BOLAND

([21]) Tudi Sodišče, zadeva C-784/19 *Team Power Europe*, o uporabi pravil o napotitvah v Uredbi 883/2004.
([22]) ELA (2025).
([23]) Position paper from the Netherlands, Belgium, Denmark, Germany, Italy, Latvia and Luxembourg – EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs) (Dokument o stališču Nizozemske, Belgije, Danske, Nemčije, Italije, Latvije in Luksemburga – Prednostne naloge politike EU za mandat Komisije 2024–2029: spodbujanje resničnih in poštenih napotitev državljanov tretjih držav).