



Napoteni delavci v Evropski uniji

Povzetek

Uvod

V poročilu je obravnavan pojav napotnih delavcev v državah članicah EU in na Norveškem. Navedeni so razpoložljivi viri, iz katerih je mogoče pridobiti informacije o pogostosti napotitev, in številke za države, v katerih so na voljo podatki. Poleg tega so obravnavani pomen evropskih in nacionalnih predpisov pri določanju pogojev zaposlovanja in delovnih razmer napotnih delavcev ter mogoče posledice več odmevnih sklepov, ki jih je nedavno sprejelo Sodišče Evropske unije v zadevah v zvezi z napotitvijo delavcev. Poročilo vključuje tudi mnenja in stališča socialnih partnerjev na nacionalni ravni.

Politični okvir

Direktiva o napotitvi delavcev (Direktiva EU št. 96/71/ES), ki je bila sprejeta leta 1996, vključuje sklic na „skupek obveznih predpisov“, ki zagotavljajo minimalno zaščito za napotene delavce v državi „gostiteljici“. Sprva so številni pravni strokovnjaki menili, da ima Direktiva omejen pomen za preoblikovanje evropskega in nacionalnega urejanja dela. Ta domneva je temeljila na razumevanju, da je glavni namen Direktive omogočiti uporabo celotnega delovnega prava države gostiteljice za napotene delavce.

Sodišče je v več nedavnih sklepih podvomilo o vsebini in področju uporabe nacionalnih predpisov o pogojih zaposlovanja napotnih delavcev. Ti sklepi so Evropsko komisijo, države članice in socialne partnerje opozorili na težave pri izvajanju te direktive na nacionalni ravni.

Razprava, ki je sledila, se je nanašala ne le na izbiro, ki je bila državam članicam dana na voljo v zvezi s področjem uporabe veljavnih predpisov, in sicer vprašanjem „popolne“ zaščite v primerjavi z „minimalno“ zaščito, temveč so bila v njej obravnavana tudi druga zahtevna vprašanja. Eno od njih je način izvajanja predpisov, saj lahko države članice pri določanju pogojev zaposlovanja napotnih delavcev izbirajo med zakonodajo in kolektivnimi pogajanjimi. Druga težava se nanaša na značilnosti kolektivne pogodbe, ki se bo uporabljala, saj mora biti „splošno zavezujoča“.

Ključne ugotovitve

- V številnih državah se vprašanju napotnih delavcev v javnih razpravah v glavnem namenja malo pozornosti, saj ga celo socialni partnerji štejejo za nepomembno vprašanje. V razpravah se glavna pozornost običajno namenja drugim kategorijam delavcev, kot so tuji delavci na splošno in delavci, zaposleni prek agencij za začasno delo (ki pogosto vključujejo napotene delavce). Vendar so imele nedavne sodbe Sodišča za posledico mobilizacijo na evropski ravni, v katero so bile deloma vključene tudi pomembne sindikalne organizacije v skoraj vseh državah članicah.
- V EU je na voljo zelo malo podatkov o skupnem številu in značilnostih napotnih delavcev. Programi poročanja o napotnih delavcih in spremljanja teh delavcev so redki. Zato je trenutno skoraj nemogoče vedeti, koliko delavcev je napotnih v Evropi, saj za večino držav ni na voljo zanesljivih podatkov, razen za Češko, Finsko, Litvo in Slovenijo, od leta 2008 pa še za Dansko.
- Direktiva državam članicam omogoča dve temeljni možnosti: izvajanje minimalne ali popolne zaščite in izvajanje zaščite prek pravnih instrumentov ali samostojnih kolektivnih pogajanj. V praksi sta v večini nacionalnih zakonov, s katerimi se izvaja direktiva o napotitvi delavcev, kot mogoči sredstvi za določanje ravni zaščite za napotene delavce navedena zakonodaja in kolektivna pogajanja. Le v treh državah – v Latviji, na Poljskem in v Združenem kraljestvu – so pogoji zaposlovanja in delovne razmere napotnih delavcev izključno določeni v zakonodaji.

- Kar zadeva raven zaščite, 16 držav izvaja le minimalne zaščitne ukrepe, 11 pa jih uporablja širše zaščitne ukrepe. Večina držav članic, ki so se Evropski uniji pridružile leta 2004 in 2007 (države, ki delovno silo predvsem izvažajo), izvaja Direktivo tako, da za delavce, napotene na njihovo ozemlje, uporablja le minimalne zahteve iz Direktive. V nasprotju s tem jo večina držav članic EU-15 (in Slovenija) izvaja tako, da si prizadeva v celoti izkoristiti možnost razširitve uporabe nacionalnega delovnega prava na delavce, napotene na njihovo ozemlje.
- Čeprav imajo socialni partnerji pogosto različna stališča do direktive o napotitvi delavcev in sodb Sodišča, pa imajo zlasti v sektorjih, kot je gradbeništvo, enake pomisleke in pobude za boj proti nizkim plačam in neenotnim pogojem zaposlovanja. Nekatere organizacije delodajalcev so poudarile pozitivne značilnosti nacionalnih sistemov, kot sta sodelovanje med socialnimi partnerji in sposobnost zagotavljanja socialne kohezije.
- Z nedavnimi sodbami Sodišča je bilo opozorjeno na dejstvo, da predpisi o napotitvi delavcev ne spadajo k delovnemu pravu, temveč spadajo k trgovinskemu pravu. Glede delovnega prava je vedno mogoče izboljšati minimalne zaščitne ukrepe in mednarodne standarde v korist delavcev: ti minimalni zaščitni ukrepi so podlaga, s katere lahko vlade in socialni partnerji izhajajo pri ustvarjanju nadaljnjih jamstev. V nasprotju s tem so v trgovinskem pravu osnovni zaščitni ukrepi zgornja meja za zagotavljanje skladnosti in posledično spodbujanje konkurenčnosti; vsi dodatni ukrepi bi se šteli za nepravilne omejitve za zagotavljanje storitev in bi bili zato enakovredni netarifnim trgovinskim oviram.
- Zaradi različnih sodb Sodišča je manevrski prostor nacionalnih sindikalnih organizacij, ki si prizadevajo urediti pogoje zaposlovanja v podjetjih, ki pošiljajo delavce, postal zelo omejen: sindikalne organizacije ne morejo organizirati stavk ali drugih oblik protesta, katerih namen je tuja podjetja prisiliti v podpis sporazumov ali spoštovanje minimalnih pogojev iz nacionalnih kolektivnih pogodb.
- Zaradi najnovejših sodb Sodišča je zaščitne ukrepe zelo težko razširiti na ukrepe, ki presegajo tiste iz člena 3(1) Direktive (glej sodbi Sodišča v zadevi 341/05, Laval, točka 108, in

zadevi C-438/05, Viking Line, ZOdl., str. I-51, točka 81). V skladu s to razlago velja, da kadar prosti pretok storitev trči ob kolektivno pravno varstvo, ki se izvaja v nacionalnih sistemih odnosov med delodajalci in delojemalci, skoraj vedno prevlada prvi.

Politični kazalniki

- Razpoložljivost zanesljivih podatkov o napotitvi delavcev je pogoj za plodno razpravo o njihovih posebnih značilnostih in potrebi po zaščiti. Nujni ukrepi morajo vključevati oblikovanje skupnega sistema spremljanja na ravni EU, v katerem bi se zbirali podatki o številu napotitvi delavcev, njihovih pogojih zaposlovanja in delovnih razmerah. Tak sistem spremljanja bi združeval že razpoložljive vire (na primer sisteme socialne varnosti, ki so vključeni v izdajo obrazcev E101, ali različne že vzpostavljene postopke obveščanja) in zapolnjeval obstoječe vrzeli.
- Oblikovanje možnosti za zastopanje in kolektivna pogajanja v državi gostiteljici lahko bistveno prispevata k omejitvi morebitnih zlorab ter vzpostavljanju pravičnih pogojev zaposlovanja in konkurence. To bi bilo mogoče doseči na različne načine. Na primer, pravica do razkrivanja informacij in posvetovanja bi se lahko razširila na napotitev delavcev v podjetje, ki sprejme delavce, s čimer bi se omogočila vključitev napotitvi delavcev v posebne sporazume, z obveščanjem o njihovih pravicah pa bi jih ozaveščale organizacije socialnih partnerjev ali/in ustanove socialne varnosti.
- Sodelovanje med socialnimi partnerji v državi, ki delavce napoti, in državi, ki jih sprejme, lahko zagotovi trden okvir za zbiranje informacij in preprečevanje zlorab. Sindikati in – v nekaterih primerih – delodajalci so že razvili pobude in smernice za obravnavanje vprašanja napotitvi delavcev, včasih na čezmejni ravni.
- Krepitev vloge socialnih partnerjev na nacionalni in po možnosti tudi na evropski ravni – za vzpostavitev sistema spremljanja in oblikovanje možnosti za ureditev pogojev zaposlovanja in delovnih pogojev napotitvi delavcev – bi prispevala k reševanju položaja, za katerega se zdaj zdi, da ga obvladujejo ekonomski vidiki in modeli ureditve na evropski ravni.

Dodatne informacije

Celotno poročilo z naslovom „*Posted workers in the European Union*“ (*Napoteni delavci v Evropski uniji*) je na voljo na spletnem naslovu www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0908038s/index.htm.

Isabella Biletta, vodja raziskav
 ibi@eurofound.europa.eu