



Napoteni delavci med regulativo in prakso

Elizabeta Zirnstein
Suzana Sedmak
Klemen Širok



Znanstvene monografije
Fakultete za management

Glavni urednik
Matjaž Novak

Uredniški odbor
Ana Arzenšek
Štefan Bojnec
Dubravka Celinšek
Armand Faganel
Viktorija Florjančič
Borut Kodrič
Suzana Laporšek
Mirko Markič
Franko Milost
Matjaž Nahtigal
Mitja Ruzzier



Napoteni delavci med regulativo in prakso

Elizabetha ZirNSTein

Suzana Sedmak

Klemen Širok



Napoteni delavci med regulativo in prakso

Elizabeta Zirnstein

Suzana Sedmak

Klemen Širok

Recenzentki · Janja Hojnik in Darja Senčur Peček

Lektoriranje · Davorin Dukič

Oblikovanje in tehnična ureditev · Alen Ježovnik

Fotografija na naslovnici · Freepik

Izdala in založila · Založba Univerze na Primorskem

Titov trg 4, 6000 Koper · www.hippocampus.si

Glavni urednik · Jonatan Vinkler

Vodja založbe · Alen Ježovnik

Koper, 2021

© 2021 Elizabeta Zirnstein, Suzana Sedmak in Klemen Širok

<https://www.hippocampus.si/ISBN/978-961-293-119-3.pdf>

<https://www.hippocampus.si/ISBN/978-961-293-120-9/index.html>

<https://doi.org/10.26493/978-961-293-119-3>

*Izid monografije je finančno podprla Javna agencija
za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije iz sredstev
državnega proračuna iz naslova razpisa
za sofinanciranje znanstvenih monografij*



Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili
v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID 101105411

ISBN 978-961-293-119-3 (PDF)

ISBN 978-961-293-120-9 (HTML)

Kazalo

- Seznam preglednic · 6
- Krajšave · 7
- 1 Uvod · 9
- 2 Pomen in problematika napotovanja delavcev v Evropski uniji in Sloveniji · 13
- 3 Trg dela ter napotovanje delavcev iz Slovenije in v Slovenijo: stanje in trendi · 21
 - 3.1 Socialno ekonomski položaj v Sloveniji · 21
 - 3.2 Mobilnost prebivalstva: imigracija in emigracija · 22
 - 3.3 Mobilnost dela in napotitve delavcev skozi statistiko potrdil A1 · 22
- 4 Pravna ureditev napotovanja · 31
 - 4.1 Uredba 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti · 33
 - 4.2 Direktiva 96/71/ES · 38
 - 4.3 Slovenska zakonodaja · 41
 - 4.4 Varnost in zdravje pri delu ter napoteni delavci · 62
- 5 Napotovanje v praksi · 65
 - 5.1 Postopek napotovanja · 65
 - 5.2 Značilnosti napotovanja iz Slovenije · 67
 - 5.3 Napotovanje kot »poslovni model« · 70
 - 5.4 Zaščita delavcev · 73
 - 5.5 Institucionalni okvir · 76
 - 5.6 Izzivi pri uveljavljanju zakonodaje · 80
 - 5.7 Slovenski delodajalci in napotovanje · 84
- 6 Priporočila · 95
 - 6.1 Raven EU · 95
 - 6.2 Nacionalna raven · 96
- 7 Sklep · 101
- Literatura · 107
- Recenziji · 117

Seznam preglednic

- 3.1 Dinamika slovenskega trga dela · 22
- 3.2 Migracijski trendi in trendi napotovanja delavcev · 23
- 3.3 Obseg napotitev in države cilja in izvora delavcev · 24
- 3.4 Število izdanih potrdil A1 po letih · 25
- 3.5 Obseg napotitev iz Slovenije v obdobju 2019–2021 · 27
- 5.1 Opravljeni intervjuji · 66

Krajšave

EGP – Evropski gospodarski prostor
EU – Evropska unija
GZS – Gospodarska zbornica Slovenije
IRSD – Inšpektorat Republike Slovenije za delo
MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve
in enake možnosti
OZS – Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije
PD A1 – angl. *Portable Document A1*, v besedilu uporabljamo
izraz »potrdilo A1« oziroma »obrazec A1«
ZČmIS – Zakon o čezmejnem opravljanju storitev
ZDR-1 – Zakon o delovnih razmerjih
ZGD-1 – Zakon o gospodarskih družbah
ZMinP – Zakon o minimalni plači
ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZSSS – Zveza svobodnih sindikatov Slovenije
ZTuj-2 – Zakon o tujcih
ZZSDT – Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev
ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
ZUTD – Zakon o urejanju trga dela
ZZSDT – Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev

1 Uvod

Napoteni delavec je oseba, ki je zaposlena v eni državi in je začasno napotena v drugo, v kateri dela za svoje podjetje/organizacijo. Tipičen primer napotovanja predstavlja podjetje, ki kot ponudnik storitev pridobi posel v drugi državi. Z namenom izvedbe tega posla podjetje svoje zaposlene napoti na delo v to drugo državo. Po izvedbi (zaključku) tega posla, kar lahko pomeni nekaj dni, mesecev, včasih leto, se zaposleni vrnejo v državo, v kateri »običajno« opravljajo delo.

V Evropski uniji (EU) sodi področje napotovanja delavcev v širši kontekst ene izmed štirih temeljnih svoboščin notranjega trga – pravice do svobodnega opravljanja storitev. Čezmejno opravljanje storitev je področje, kjer se srečujejo različni interesi mnogih skupin akterjev – napoteni delavcev, delodajalcev (ponudnikov storitev), ki napotujejo svoje zaposlene v druge države članice, podjetij v teh državah, ki uporabljajo storitve, izvedene z napotenimi delavci, ostalih podjetij na nacionalnem trgu, domačih delavcev ter nenazadnje tudi držav članic EU.

Odnos držav do delavcev in podjetij, ki prihajajo iz drugih držav, je vedno izraz ekonomske politike vsake države, ki se med drugim odraža tudi v njeni zakonodaji. V EU sta svoboda opravljanja storitev in v tem okviru tudi status napoteni delavcev določena v številnih uredbah in direktivah EU kakor tudi v nacionalnih predpisih vsake posamične države članice.

Namen te monografije je predstaviti zakonodajo s področja napotovanja delavcev v Slovenijo in iz Slovenije ter njeno izvajanje v praksi. V njej analizo relevantnih evropskih in nacionalnih pravnih aktov nadgrajujemo z ugotovitvami o razkoraku med obstoječo regulativo in prakso. Zakonodaja, ki jo morajo delodajalci upoštevati pri napotitvah delavcev, je namreč zelo kompleksna, saj obsega tako evropsko zakonodajo kakor tudi nacionalne predpise, hkrati pa vključuje zelo različne vsebine, kamor sodijo predvsem tiste s področja delovnega prava in prava socialne varnosti. Dodaten izziv predstavlja še to, da morajo delodajalci pri uresničevanju svojih obveznosti do delavcev upoštevati nacionalne

zakonodaje tudi glede na to, kaj je za delavca ugodnejše. V številnih primerih je resnično težko ugotoviti pravice napotnega delavca in obveznosti njegovega delodajalca, zlasti če gre za večkratne napotitve in v različne države v kratkem časovnem obdobju. Za razliko od obstoječih del na tem področju se torej v pričujoči monografiji osredotočamo na vrzel med predpisanimi postopki in praksami oziroma izkušnjami pri uveljavljanju predpisov v procesu napotovanja v Sloveniji.

Pričujoča monografija je rezultat dveletnega raziskovanja pravnih in dejanskih vidikov napotovanja, ki je temeljilo na pristopu mešanih metod. V prvem delu raziskovalnega procesa smo se osredotočili na analizo ključnih nacionalnih in evropskih predpisov s področja napotovanja delavcev oziroma čezmejnega izvajanja storitev, na pregled relevantne strokovne literature in na analizo sekundarnih podatkov o obsegu napotovanja, ki smo jih pridobili od pristojnih državnih organov in drugih institucij oziroma iz predhodno opravljenih raziskav s področja napotovanja delavcev. V drugem delu raziskovalnega procesa smo primarne podatke zbrali s polstrukturiranimi intervjuji z glavnimi deležniki v procesu napotovanja. Od maja do decembra 2020 je bilo opravljenih skupno 15 polstrukturiranih intervjujev s ciljem seznaniti se s pogledi vseh strani institucionalnega odnosa v praksah napotitve: delodajalcev, predstavnikov državnih organov in napotenih delavcev.¹ Čeprav so intervjuvanci, ki so sodelovali v naši raziskavi, prihajali iz različnih sektorjev, se raziskovalne ugotovitve najpogosteje nanašajo na gradbeništvo, kar je bilo pričakovano, saj je največ napotitev prav v tem sektorju.

Vsebina monografije je organizirana tako, da bralcu v prvem poglavju na kratko predstavimo pojem napotovanje in pomen napotovanja, hkrati napotovanje umestimo v širši polemični kontekst, ki se pogosto nanaša na standarde dela v Evropski uniji.

Napotovanje delavcev iz Slovenije in v Slovenijo v naslednjem poglavju prikazujemo skozi trg dela. Najprej naštejemo kazalnike socialno-ekonomskega položaja v Sloveniji ter orišemo migracijske tokove, ki so

¹ Nekateri raziskovalni rezultati, predstavljeni v monografiji, so bili pridobljeni v okviru projekta POW-Bridge (Premostitev razkoraka med zakonodajo in prakso pri napotitvah delavcev: angl. Bridging the gap between legislation and practice in the posting of workers), v katerem je sodelovalo osem evropskih držav (Avstrija, Slovenija, Italija, Slovaška, Madžarska, Poljska, Srbija in Severna Makedonija). Projekt je prejel finančno podporo Programa EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) (2014–2020). Potekal je v letih 2020 in 2021, vodilna ustanova je bila Evropski center za socialno politiko in raziskovanje (Avstrija), Univerza na Primorskem je sodelovala kot partnerica.

pomembni za razumevanje trendov napotovanja delavcev. V nadaljevanju se podrobneje posvetimo številčnemu prikazu obsega napotovanja, ki kaže naraščanje števila napotenih delavcev, in razčlenimo napotovanje glede na gospodarske panoge. Trenda napotovanja delavcev iz Slovenije pandemija bolezni covid-19 ni obrnila navzdol, kot s pomočjo najnovejših dosegljivih podatkov ugotavljamo na koncu poglavja.

Prikazu in razlagi evropske ter slovenske zakonodaje s področja napotovanja je namenjeno obsežno tretje poglavje, v katerem najprej predstavimo pravila, ki urejajo kolizijo med različnimi pravnimi režimi, ter pravila, ki urejajo delovnopravne vidike napotitev ter v povezavi s tem tudi pravila o koordinaciji sistemov socialne varnosti. V praksi se namreč ob napotovanju delavcev lahko primeri, da za isto osebo v istem časovnem obdobju velja zakonodaja več držav.

V četrtem poglavju z naslovom »Napotovanje v praksi« najprej sicer shematsko prikažemo postopek napotovanja delavcev v in iz Slovenije, poglavje pa je namenjeno predvsem predstavitvi rezultatov raziskave, ki smo jo izvedli leta 2020. Ti osvetljujejo napotovanje z različnih zornih kotov – z vidika pristojnih institucij, z vidika delodajalcev in njihovih predstavnikov ter z vidika delojemalskih organizacij. Predstavljene ugotovitve se v glavnem nanašajo na napotovanje iz Slovenije, saj Slovenija sodi med tiste države Evropske unije, ki največ napotujejo, hkrati pa je napotitev vanjo relativno malo. Ugotovitve so predstavljene v tematsko organiziranih sklopih tako, da se osredotočamo na izzive, ki jih napotovanje predstavlja za različne deležnike: delodajalce, napotene delavce in pristojne institucije.

Monografijo zaključujemo z ugotovitvami o razkoraku med zakonodajo in prakso pri napotovanju delavcev v in iz Slovenije ter s priporočili za zakonodajno in institucionalno urejanje tega področja v bodoče tako na ravni EU kot tudi na nacionalni ravni.

2 Pomen in problematika napotovanja delavcev v Evropski uniji in Sloveniji

Napotovanje delavcev je tematika, ki sodi v širši kontekst skupnega trga EU. To je trg, na katerem se prosto pretakajo štirje osnovni ekonomski faktorji – blago, delavci, storitve in kapital (Hojnik 2010, 9). Na skupnem trgu EU je pravica do čezmejnega opravljanja storitev ena temeljnih gospodarskih svoboščin, ki jih uživajo podjetja v EU. Za izpolnitev svojih pogodbenih obveznosti lahko podjetja v EU začasno pošljejo – ali napotijo – svoje zaposlene v drugo državo članico EU. Takšno zagotavljanje storitev, ko so zaposleni poslani na delo v drugo državo članico, privede do posebne kategorije, do t. i. »napotenih delavcev«. Napoteni delavec je torej tisti delavec, ki je, ne glede na državljanstvo, zaposlen pri delodajalcu v eni državi članici EU in ga ta delodajalec začasno napoti na opravljanje dela v drugo državo članico.¹ Pravni položaj tega delavca kakor tudi obveznosti delodajalca v procesu napotovanja so določeni z zakonodajo EU in nacionalnimi predpisi vsake posamične države članice.

Pojem čezmejnih napotitev je v okviru EU znan že dlje časa, v Sloveniji pa se v večji meri z njim srečujemo predvsem po širitvi EU leta 2004. Obseg napotovanja delavcev v EU se je znatno povečal prav po tem, ko se je državam EU leta 2004 pridružilo deset novih članic. Eden ključnih razlogov za bliskovito povečanje števila napotenih delavcev v premožnejše države so bile občutne razlike v življenjskih standardih oziroma povprečnih dohodkih med prebivalci novih in starih članic. Z namenom zagotavljanja poštene konkurence med ponudniki storitev iz različnih držav ter zaščite pravic napotenih delavcev (peti odstavek uvodnega besedila k Direktivi 96/71/ES) je bila konec devetdesetih let prejšnjega stoletja sprejeta Direktiva 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (v nadaljeva-

¹ Za napotene delavce se uporablja tudi izraz »detaširani delavci«, ki izhaja iz angleške besede *detached*. V slovenščini je pogostejši izraz »napoteni delavci«, v angleški literaturi pa najdemo tudi izraza *posted workers* in *expatriates* ali krajše *expats*.

nju Direktiva 96/71/ES (1997). Omenjena direktiva določa, da morajo podjetja delavcem, ki jih napotijo na delo v drugo državo članico, zagotoviti minimalne pogoje in pravice v skladu s predpisi države, kjer se delo opravlja. Med navedene minimalne pogoje spadajo predvsem pravila glede delovnega časa, počitka, plačila za delo, varnosti in zdravja pri delu, enakega obravnavanja ter nediskriminacije pri delu.

Z namenom odprave nekaterih pomanjkljivosti pri izvajanju Direktive 96/71/ES je bila leta 2014 sprejeta izvedbena² 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 (v nadaljevanju Direktiva 2014/67/EU) (2014). Zaradi v praksi neustrezne uporabe skupnih pravil s strani držav članic tudi po sprejemu izvedbene direktive je bila leta 2018 sprejeta še 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 nadaljevanju Direktiva 2018/957) (2018), ki revidira določbe Direktive 96/71/ES. Eden ključnih ciljev direktive je v vzpostavitvi enotnih pravil glede plačila za opravljeno delo napotenih delavcev. Plačilo za delo napotenih delavcev naj bo takšno, kot velja za lokalne delavce v skladu z zakonodajo in s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami na ravni države napotitve. Pomemben cilj je tudi časovno omejevanje dolgotrajnih obdobj napotitev na največ 18 mesecev.³

S pravnega vidika je pri analizi regulatornega okolja pri napotenih delavcih treba omeniti še Uredbo (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (v nadaljevanju Uredba 883/2004), ki podrobno določa način in obseg pridobljenih pravic napotenih delavcev, ki so jih države članice EU dolžne upoštevati ne glede na državljanstvo oseb, za katere bi se lahko zaradi narave njihovega dela uporabila zakonodaja različnih držav članic.

Povezovanje (koordinacija) sistemov socialne varnosti ima v EU dolgo zgodovino.⁴ Ker sta svoboda gibanja delavcev in povezovanje sis-

² Evropske direktive in uredbe, ki so sprejete zaradi izvrševanja neke predhodne direktive ali uredbe, označimo (poimenujemo) tudi kot »izvedbene«.

³ Namen in cilji Direktive 2018/957 so povzeti po njenih uvodnih določbah.

⁴ Podrobneje gl. v Jorens (2010); Fuchs in Cornelissen (2015); Strban in Bagari (2019).

temov socialne varnosti neločljivo povezana, je bila koordinacija sistemov socialne varnosti predmet pravnega urejanja že od ustanovitve prvotnih evropskih skupnosti. Po ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo so leta 1953 stekli pogovori o Evropski konvenciji o socialni varnosti delavcev migrantov. Ko je bila sprejeta Pogodba o ustanovitvi evropske gospodarske skupnosti (EGS), t. i. Rimska pogodba, je bilo besedilo omenjene konvencije že usklajeno. Da bi se izognili dolgotrajnemu postopku ratifikacije, so ustanovne države EGS usklajeno besedilo sprejele v obliki uredbe, in sicer Uredbe Sveta št. 3 o socialni varnosti delavcev migrantov (v nadaljevanju Uredba 3) (1958) in njene izvedbene uredbe. Ko so se EGS pridružile nove države članice, od katerih so nekatere imele izrazito drugačne sisteme socialne varnosti, je postalo jasno, da je treba obstoječa pravila spremeniti (Mišič, Bagari in Strban 2020, 31). V začetku sedemdesetih let sta bili sprejeti Uredba Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (v nadaljevanju Uredba 574/72) (1972) in njena izvedbena Uredba Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (v nadaljevanju Uredba 1408/71) (1972). Pri osebni veljavnosti koordinacijskih uredb je mogoče opaziti trend širitve z delavcev na vse državljane EU. Predvsem delavci ne smejo biti prikrajšani na področju socialne varnosti zaradi gibanja znotraj EU, saj bi bila svoboda gibanja s tem ovirana. Zato sta prvotni uredbi o koordinaciji sistemov socialne varnosti (Uredba 3 in Uredba št. 4 o določitvi izvedbenih pravil in dopolnitvi določb Uredbe št. 3 o socialni varnosti delavcev migrantov (1958)) vzpostavili sistem koordinacije za delavce (državljanke države članice) in njihove družinske člane. Šele pozneje, v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja, je bila osebna veljavnost tedanje Uredbe 1408/71 razširjena tudi na samozaposlene osebe, javne uslužbenke in študente (Strban 2011, 19). Leta 1998 je bila objavljen predlog nove uredbe o koordinaciji sistemov socialne varnosti, ki je sedaj vsebovana v Uredbi 883/2004. Opozoriti velja na dejstvo, da je s to uredbo poenoten le formalni del socialne varnosti, medtem ko ostaja vsebinski del (materialni) še vedno v pristojnosti držav članic EU. To pomeni, da so države članice še vedno pristojne za določitev kroga zavarovanih oseb, vrst pravic iz naslova socialnih zavarovanj, obsega pravic upravičencev iz socialnih zavarovanj.

vanj in postopkov za uveljavljanje pravic iz sistema socialne varnosti ipd. Uredba torej ne uvaja novih pravic iz naslova obveznih socialnih zavarovanj, pač pa zgolj uveljavljanje že obstoječih pravic. Leta 2009 je bila sprejeta tudi izvedbena 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 (2009) (v nadaljevanju Uredba 987/2009).

V Sloveniji smo določbe Direktive 96/71/ES (s spremembami in z izvedbenimi akti) implementirali v nacionalno zakonodajo z Zakonom o čezmejnem izvajanju storitev (v nadaljevanju ZčmIS), ki je bil sprejet leta 2018 in noveliran leta 2021. V tem zakonu tudi delno urejamo izvajanje obeh uredb o koordinaciji sistemov socialne varnosti (Uredbe 883/2004 in izvedbene Uredbe 987/2009).

Nacionalni socialni sistemi so osnova socialne varnosti v EU. Ti veljajo za vse delavce v posamezni državi članici EU, tako domače kot tuje. Pravila, vsebovana v zgoraj navedenih uredbah, ki koordinirajo nacionalne sisteme, določajo, da delavec prispevke za socialno varnost plačuje le v eni državi – praviloma tam, kjer opravlja delo. Velja pa izjema za napotene delavce – ti ostanejo ob napotitvi na delo v tujino zavarovani v državi zaposlitve (torej v državi, iz katere so bili napoteni).⁵

Ta izjema, ko napoteni delavec za celoten čas napotitve (maksimalna dolžina tega obdobja se je skozi desetletja spreminjala) ostane del socialnega sistema države zaposlitve, je v Evropski uniji v veljavi že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja (Riesco-Sanz, López in Maira Vidal 2020). V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, s priključitvijo najprej Grčije in kasneje Španije ter Portugalske (držav s takrat relativno nizkim dohodkom na prebivalca v primerjavi s starejšimi članicami), pa je dobila tema napotovanja delavcev oziroma čezmejnega izvajanja storitev na evropskem notranjem trgu nove razsežnosti (European Parliament 2021; Institute of Public Affairs 2018). V nekaterih panogah je tako napotovanje delavcev oziroma najemanje delavcev prek podizvajalcev postalo običajna zaposlovalna praksa (Riesco-Sanz, López in Maira Vidal 2020). Kot ugotavljajo nekateri raziskovalci, je ravno prost pre-

⁵ Državo, v kateri delavec običajno (pretežno) opravlja svoje delo in od koder je napoten na delo v drugo državo, v strokovni in znanstveni literaturi označujemo z različnimi izrazi, najpogosteje pa kot »domača država«, »napotujoča država«, »država zaposlitve« ali »država pošiljateljica«; drugo državo, v katero je delavec napoten, pa kot »državo napotitve« ali »državo gostiteljico«. V monografiji smo se odločili za uporabo izraza »država zaposlitve« in »država napotitve«.

tok storitev ključen za oblikovanje enotnega evropskega trga dela, saj so »stopnje kratkoročne mobilnosti storitev znatnejše od dolgoročnejših migracij delavcev« (Mussche, Corluy in Marx 2018, 113). Napotovanje delavcev je tako mogoče razumeti kot »ključni fenomen mobilnosti delavcev v sodobni Evropi« (Lens, Mussche in Marx 2019, 18), kar je nekoliko presenetljivo, saj je bilo pričakovano, da bodo po širitvi Evropske unije trendi dolgoročne mobilnosti na trgu dela živahnejši (Lens, Mussche in Marx 2019, 18). Hkrati gre pri napotovanju delavcev za izvajanje čezmejnih storitev in se torej ti »premikajo kot storitve in ne kot delovna sila« (Danaj 2018, 39), kar ima seveda tudi druge implikacije, o katerih razpravljamo v monografiji. Napoteni delavci so zaščiteni z Direktivo 2018/957, ki določa pravila in pogoje zaposlovanja v državi gostiteljici (Evropski parlament 2021; Hastings in Cremers 2017).

Obseg napotovanja delavcev lahko prikažemo skozi izdajanje potrdil A1, ki dokazujejo, da je napotena oseba vključena v socialno zavarovanje države zaposlitve – tako je bilo leta 2010 v Evropski uniji izdanih 1.058.314 potrdil A1 (Pacolet in De Wispelaere 2014), medtem ko jih je bilo leta 2019 izdanih že 4.570.675 (De Wispelaere, De Smedt in Pacolet 2021), kar predstavlja več kot štirikratno povečanje. Podatki za Slovenijo, ki sodi med države z največ napotitvami delavcev v druge evropske države, kažejo, da se je število izdanih potrdil A1 med letoma 2010 in 2020 povečalo za več kot šestkrat, in sicer s 23.944 na 146.157 izdanih potrdil (De Wispelaere, De Smedt in Pacolet 2021). Izdana potrdila A1 sicer ne predstavljajo tudi števila napotениh delavcev, saj je lahko ista oseba na delo v tujino napotena tudi večkrat v istem koledarskem letu – tako število napotениh delavcev predstavlja približno 60 % od skupnega števila potrdil A1 (De Wispelaere, De Smedt in Pacolet 2021).

Če na te številke pogledamo drugače, lahko zapišemo, da napoteni delavci predstavljajo približno 1 % delavcev na evropskem trgu. Za Slovenijo je ta delež bistveno višji in je leta 2019 predstavljal 3,1 %. Za slovenski gradbeni sektor velja, da je leta 2019 29,4 % zaposlenih napotil v druge evropske države (De Wispelaere, De Smedt in Pacolet 2021). Več kot 40 % vseh evropskih napotitev je bilo leta 2019 v sektorju gradbeništva (za Slovenijo je ta delež še višji – 54 %), tretjina napotitev se je zgodila v storitvenem sektorju, dobra četrtnina pa v ostalih industrijskih panogah brez gradbeništva (De Wispelaere, De Smedt in Pacolet 2021).

Smer napotovanja ne poteka, kot je včasih zmotno implicirano, le iz revnejših v premožnejše države Evropske unije, temveč je čezmejno opravljanje storitev prisotno tudi med državami z višjimi povprečnimi

dohodki (Mussche, Corluy in Marx 2018; De Wispelaere, De Smedt in Pacolet 2021). Da je nižanje stroškov dela eden glavnih motivov za čezmejno opravljanje oziroma najemanje storitev, je pričakovano še posebej v določenih sektorjih (npr. gradbeništvo, transport). Hkrati pa zasledimo trditev, da je kljub problematičnim vidikom t. i. »kompetitivnega napotovanja« (ki ga razumejo kot »emanacijo nerazvite evropske socialne dimenzije« (Lens, Mussche in Marx, str. 16), ki še pogloblja razlike med nacionalnimi trgi v Evropski uniji) na napotovanje treba gledati v širši luči. Tako ločijo še »napotovanje specialistov« (v panogah z visoko dodano vrednostjo, kot so električne instalacije, finance, kemijska industrija itd.), kjer sta najpomembnejša razloga pri najemanju storitev z napotenimi delavci pomanjkanje domačih specialistov in fleksibilnost napotenih, ter »napotovanje ekspertov« (v panogah z visoko dodano vrednostjo, ki temeljijo na znanju), kjer je napoteni delavec za končnega delodajalca pravzaprav dražji kot lokalni (Lens, Mussche in Marx 2021, 16–17). Torej, zatrjujejo avtorji (str. 16–17), motivi končnega uporabnika niso zmeraj povezani z izogibanjem predpisom in izkoriščanjem delavcev, kar je nujno upoštevati tudi pri sprejemanju tako nacionalnih kot evropskih regulativ s področja čezmejnega opravljanja storitev.

Razprave o napotovanju v Evropski uniji in sprejemanje regulative s tega področja spremljajo tudi razprave o spornih in nezakonitih praksah. Med temi sta pogosti temi izkoriščanje delavcev in izigravanje zakonodaje z namenom finančnega okoriščanja, ki porajata skrbi glede negativnega vpliva napotovanja na evropske »standarde na področju dela« (Lens, Mussche in Marx 2021). Nekateri (Wagner in Hassel 2016, 163) navajajo vzpostavitev »sistema institucionalnega izkoriščanja mobilnih in migrantskih delavcev« v mesnopredelovalni industriji v Nemčiji. Najemanje tujih delavcev prek podizvajalcev in zmanjševanje števila neposredno zaposlenih (domačih) delavcev vodi v prekarizacijo celotne panoge. Za to je značilna delitev med »primarnim« (neposredno zaposleni (domači) delavci) in »sekundarnim« trgom dela – slednji se od primarnega loči po slabših delovnih pogojih, pomanjkljivi varnosti na delovnem mestu, nižjem plačilu, nepravilnostih v zvezi z delovnim časom itd. (Wagner in Hassel 2016). Tudi Lillie (2012) trdi, da je zaposlovanje napotenih delavcev vodilo v segmentacijo trga dela, kjer so delodajalci domače delavce nadomestili s slabše plačanimi tujimi delavci.

Napotovanje delavcev je povezano s pojmom t. i. socialnega dampinga, kjer gre za prakse oziroma delovanje, ki »spodkopava ali se izogiba obstoječim družbenim predpisom z namenom pridobivanja konku-

renčne prednosti« (Bernaciak 2014, 4). V Avstriji je tako leta 2017 z namenom zaščite nacionalnega trga stopil v veljavo Zakon o preprečevanju plačilnega in socialnega dampinga, ki pa je bil pričakovano deležen mnogih kritik tudi iz Slovenije. Označen je bil kot diskriminatoren do izvajalcev storitev iz drugih države Evropske unije in v mnogih pogledih tudi legalno sporen oziroma v nasprotju z veljavno evropsko zakonodajo (Škof 2019; Zver 2017; Karat 2017). Vsekakor je treba poudariti, da socialnega dampinga ni mogoče omejiti na podjetja iz »revnejših« držav, ki svoje delavce napotujejo v »bogatejše« države Evropske unije. Tudi v slednjih se namreč določeni akterji izogibajo veljavni zakonodaji in sledenju predpisov, posledično pa lahko tako »prisilijo druge udeležence na trgu v socialni damping« (Bernaciak 2014, 25) v tej tekmi proti dnu. Da socialni damping, ki temelji na izkoriščanju napotenih delavcev, na dolgi rok znižuje plačilne in delovne pogoje za vse delavce, ugotavljajo tudi drugi avtorji (Riesco-Sanz, López in Maira Vidal 2020).

Izkoriščanje napotenih delavcev pogosto poteka prek slamnatih podjetij, ki so ustanovljena z namenom izkoriščanja razlik v socialnih sistemih držav članic in izogibanja predpisom (prim. McGauran 2016; Schwarz, Kielbaso in Benio 2021; Hastings in Cremers 2017; Cremers 2014). Praviloma se ustanovljajo v državah članicah, kjer so prispevki za socialno varnost relativno nizki, »svoje« delavce pa napotujejo v države z relativno visokimi socialnimi prispevki. V slovenskem kontekstu ta podjetja pogosto na podlagi meddržavnih sporazumov zaposlujejo državljane tretjih držav, ki jih potem »napotijo« v države članice EU. V velikem deležu gre sicer za nelegalno ali lažno napotovanje, saj delavci običajno v Sloveniji – državi, v kateri so formalno zaposleni – nikoli zares ne delajo in živijo. Ti delavci so pogosto žrtve cele verige podjetij, ki kratijo njihove pravice s področja delovnopravne zakonodaje (prim. FRA 2019; Danaj idr. 2020). Zaradi pomanjkljivega nadzora in izkoriščanja zakonskih »lukenj« lastniki slamnatih podjetij le redko odgovarjajo za svoja nelegalna početja, in če jim pristojne institucije odredijo zaprtje podjetja, delovanje nadaljujejo v naslednjem, prav tako slamnatem.

Čezmejno opravljanje storitev je področje, kjer se srečujejo in si pogosto nasprotujejo interesi mnogih skupin akterjev – napotenih delavcev, delodajalcev, ki napotujejo, podjetij v državah napotitve, ki sprejemajo napotene delavce, ostalih podjetij na nacionalnem trgu, domačih delavcev in delavskih interesnih združenj, pristojnih nacionalnih in evropskih institucij itd. V pričujočem delu skušamo napotovanje osvetliti z različnih perspektiv mnogih deležnikov v procesu napotovanja.

3 Trg dela ter napotovanje delavcev iz Slovenije in v Slovenijo: stanje in trendi

V tem poglavju prikazujemo napotovanje delavcev iz Slovenije in v Slovenijo skozi prizmo podatkov o trgu dela. Najprej prikazujemo kazalnike socialno-ekonomskega položaja v Sloveniji ter migracijske tokove, ki so pomembni za razumevanje trendov napotovanja delavcev. V nadaljevanju se podrobneje posvetimo številčnemu prikazu obsega napotovanja, ki kaže naraščanje števila napotenih delavcev, in razčlenimo napotovanje glede na gospodarske panoge. Posvečamo se tudi analizi trenda napotitev v obdobju ukrepov zoper epidemijo covid-19.

3.1 Socialno ekonomski položaj v Sloveniji

Od leta 2017 do 2019 se je BDP v Sloveniji znižal za 1,5 odstotne točke na 3,2 % (Eurostat b.l.i). Z -4,2-odstotno rastjo BDP v primerjavi z letom 2019 ostaja domača gospodarska aktivnost šibka predvsem zaradi pandemije covid-19, ki je močno prizadela ključne gospodarske sektorje.

Osnovni kazalci trga dela (preglednica 3.1) po drugi strani kažejo relativno soliden položaj Slovenije v obdobju od konca gospodarske krize v letih 2013–2014. Od leta 2013 se je stopnja brezposelnosti v Sloveniji na medletni ravni občutno znižala. Stopnja brezposelnosti je leta 2019 s 4,5 % dosegla rekordno nizko stopnjo, vendar je pandemija covid-19 v letu 2020 prizadela tudi trg dela, pri čemer se je stopnja brezposelnosti zvišala na raven leta iz 2018, in sicer na 5,0 %. Od leta 2017 do 2019 se je stopnja zaposlenosti prebivalstva, starejšega od 15 let, zvišala z 69,3 % na 71,8 % in nato v letu 2020 zaradi pandemije upadla na 70,9 % (Eurostat b.l.č). Stopnja prostih delovnih mest se je v celotnem obdobju od leta 2013 gibala med 1,2 in 2,5 %, pri čemer je leta 2020 znašala 1,7 %.

Tako povprečna mesečna bruto plača kot bruto mesečna minimalna plača sta se v obdobju 2013–2020 zvišali. Povprečna bruto plača za leto 2020 je znašala 1.856 EUR (Statistični urad Republike Slovenije b.l.b), kar pomeni 14,1 % več kot leta 2017 (1.627 EUR). Mesečna bruto minimalna plača v letu 2020 je znašala 940,58 EUR, kar predstavlja 16,8-odstotno povečanje od leta 2017 (804,96 EUR).

Preglednica 3.1 Dinamika slovenskega trga dela

Postavka	2017	2018	2019	2020
Realni BDP (letna rast v %) ¹	4,8	4,4	3,3	-4,2
Stopnja brezposelnosti, starejši od 15 let (%) ²	6,6	5,1	4,5	5,0
Stopnja zaposlenosti, starejši od 15 let (%) ³	69,3	71,1	71,8	70,9
Stopnja prostih delovnih mest (%) ⁴	2,2	2,5	2,3	1,7
Povprečna mesečna bruto plača (v EUR) ⁵	1.627	1.682	1.754	1.856
Mesečna bruto minimalna plača (v EUR) ⁶	805	843	887	941

OPOMBE ¹ Eurostat (b.l.i). ² Eurostat (b.l.a). ³ Eurostat (b.l.č). ⁴ Eurostat (b.l.f). ⁵ Statistical Office of the Republic of Slovenia (b.l.). ⁶ Eurostat (b.l.h).

3.2 Mobilnost prebivalstva: imigracija in emigracija

Zavoljo ekonomskih in zgodovinskih dejavnikov je Slovenija postala ciljna migracijska država, zlasti za delavce iz tretjih držav Zahodnega Balkana, medtem ko je emigracija večinoma usmerjena proti EU. Leta 2020 se je v Slovenijo priselilo 36.110 ljudi, odselilo iz nje pa 17.745, kar pomeni, da je imela država pozitiven neto selitveni prirast. V primerjavi z letom 2016 je bilo število priseljencev za 117 % večje, odseljenih oseb pa je več za 13 %. Najpogostejši državi prejšnjega prebivališča za priseljence s slovenskim državljanstvom v letu 2018 sta bili Nemčija in Avstrija (29 oziroma 18 %), sledile so Italija, Hrvaška in Švica (Razpotnik 2020). Največ tujih priseljencev v letu 2018 je prišlo iz Bosne in Hercegovine (46 % vseh tujih priseljencev); nekatere druge skupne države predhodnega prebivališča so bile Srbija, Kosovo, Severna Makedonija in Hrvaška. Leta 2018 je četrtnina (24 %) emigrantov s slovenskim državljanstvom odšla v Avstrijo, Nemčijo (19 %), Švico in Hrvaško. Med tujimi emigranti je bila najpogostejša država predhodnega prebivališča Bosna in Hercegovina (34 %), sledile so ji Srbija (16 %), Kosovo (8 %) in Hrvaška (7 %). Delež priseljencev delovno sposobne starosti (19–65 let) se je počasi povečeval, s 76 % v letu 2016 na 79 % v letu 2018 (Razpotnik 2020).

3.3 Mobilnost dela in napotitve delavcev skozi statistiko potrdil A1

Pregled gibanja števil prenosnih potrdil A1 (angl. Portable Document A1, v nadaljevanju PD A1) kaže, da je Slovenija neto izvoznica delovne sile v EU in inoskočna država za mobilnost delovne sile z območja Zahodnega Balkana.

Preglednica 3.2 Migracijski trendi in trendi napotovanja delavcev

Postavka	2016	2017	2018	2019	2020
Skupno število emigrantov ¹	15.572	17.555	13.527	15.106	17.745
Skupno število imigrantov ²	16.623	18.808	28.455	31.319	36.110
Skupno število imigrantov iz EU ³	5.100	5.192	6.032	5.730	11.700
Skupno število imigrantov iz tretjih držav	11.523	13.616	22.423	25.949	24.410

OPOMBE ¹ Eurostat (b.l.b). ² Eurostat (b.l.c). ³ Statistični urad Republike Slovenije (2021).

PD A1 izkazuje, da je delavec vključen v sistem socialne varnosti države članice, iz katere je napoten (države zaposlitve). To potrdilo v praksi pomeni, da je njegov imetnik (delavec) vključen v sistem socialne varnosti države zaposlitve, ki ja ta dokument izdala, zato zanj ni treba (ponovno) plačevati prispevkov v drugi državi članici. Takšni primeri vključujejo (1) zaposlene osebe, ki so zaposlene pri delodajalcu, ki običajno opravlja svojo dejavnost v državi članici in napoti te osebe v drugo državo članico, da v njenem imenu opravlja delo (12. člen Uredbe 883/2004),¹ (2) osebe, ki običajno opravljajo dejavnost kot samozaposlena oseba v državi članici in gredo opravljat podobno dejavnost v drugo državo članico (12. člen Uredbe 883/2004); (3) osebe, ki opravljajo dejavnost kot zaposlena oziroma samozaposlena oseba v dveh ali več državah članicah (13. člen Uredbe 883/2004). Podatki o izdanih obrazcih A1 omogočajo podrobnejši prikaz velikosti, značilnosti in vpliva napotitve znotraj EU.

Naj opozorimo, da število potrdil A1 ni nujno enako številu napotnih oseb. Število napotnih posameznikov predstavlja (običajno) le polovico števila potrdil A1, izdanih za te osebe. To pomeni, da je ena oseba znotraj obdobja enega leta v tujino poslana skoraj dvakrat. De Wispelare in Pacolet (2018) ugotavljata, da je število vpletenih posameznikov le približno 30 % števila potrdil A1, ki sta jih izdali Luksemburg in Slovenija.

Leta 2020 je bilo v Sloveniji izdanih 156.871 potrdil A1 osebam, zavarovanim v državi članici, ki ni država (začasne) zaposlitve. Skupno število delavcev iz Slovenije, napotnih na delo v tujino, je sicer vrhunec doseglo leta 2017 (190.976), nato pa se je leta 2018 s spremembo ZČMIS, ki je občutno zaostril pogoje in postopke za pridobitev potrdil

¹ Podlaga za izdajo potrdila A1 je podrobno predstavljena v četrtem poglavju.

Preglednica 3.3 Obseg napotitev in države cilja in izvora delavcev

Postavka	2016	2017	2018	2019	2020
Skupno število napotitev na delo v tujino ¹	164.226	190.976	127.059	146.157	156.871
Delež napotenih delavcev v delovni sili	0,6 %	0,8 %	1 %	1,7 %	—
Glavne ciljne države napotenih delavcev ²	DE, AT, BE	DE, AT, BE	DE, AT, BE	DE, AT, BE	DE, AT, BE
Glavne države, iz katerih so prišli delavci, napoteni na delo v Slovenijo	HR, DE, AT	HR, DE, AT	HR, DE, AT	HR, DE, AT	—
Glavne države izvora delavcev, napotenih na delo v Slovenijo ³	BIH, SRB, KOS, S. MAK	BIH, SRB, KOS, HR	BIH, SRB, KOS, DE	BIH, SRB, KOS, S. MAK	BIH, KOS, DE, AT

OPOMBE ¹ De Wispelaere in Pacolet (2018), De Wispelaere, De Smedt in Pacolet (2021) in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (2021). ² Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (2021). ³ Statistični urad Republike Slovenije (2021).

A1, prehodno zmanjšalo za 33 % (127.059). Od leta 2018 se je trend rasti nadaljeval kljub nastopu pandemije covid-19 v letu 2019. Še vedno je največ potrdil A1 izdanih na podlagi 12. člena uredbe, pri čemer se vse hitreje povečuje delež izdanih potrdil na podlagi drugih členov (11., 13. in 16 čl.). Leta 2018 je bilo približno 37 % celotnega števila potrdil A1 podeljenih na podlagi 13. člena, čeprav je bila njegova uporaba pred nekaj leti še dokaj omejena.

Od leta 2016 se je zviševalo tudi skupno število prispelih napotenih delavcev in leta 2019 doseglo 17.205 (234-odstotna rast glede na leto 2016). Posledično se je povečal tudi delež prihajajočih napotenih delavcev na trgu dela, ki je leta 2019 dosegel 1,7 % (De Wispelaere, De Smedt in Pacolet 2021).

Glavne ciljne države napotenih delavcev so v celotnem obdobju 2016–2020 ostale nespremenjene: to so bile Nemčija, Avstrija in Belgija, prav tako pa tudi glavne države izvora napotenih delavcev v Slovenijo, Bosna in Hercegovina, Kosovo in Severna Makedonija. Tu izjemo predstavlja Srbija, ki ima z Nemčijo sklenjen bilateralni sporazum o napotovanju delavcev (Stanić in Matković 2021).

Kam sodi Slovenija v evropskem merilu? Po razpoložljivih podatkih za leto 2018 (De Wispelaere in Pacolet 2020) so bile glavne države pošiljateljice Nemčija (409.340 izdanih potrdil A1), Poljska (238.525 potrdil A1) in v manjši meri Italija (148.863), Španija (123.670) in Francija

Preglednica 3.4 Število izdanih potrdil A1 po letih

Država	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nemčija	243,125	254,469	255,724	240,862	260,068	399,745	475,704
Litva	14,041	17,342	19,208	25,254	30,723	7,018	78,384
Poljska	3,411	385,422	428,405	463,174	513,972	573,358	605,785
Slovenija	65,871	83,898	103,303	126,902	164,226	190,976	127,059
Slovaška	48,924	56,442	89,494	98,383	112,028	112,978	135,151

OPOMBE Na podlagi podatkov iz De Wispelaere, De Smedt in Pacolet (2021) in Zaveda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (2021).

(117.739). Slovenija, ki je še leta 2017 izdala tretje največje število potrdil A1 po 12. členu v vseh državah članicah EU, po letu 2018 ne sodi več med pet najpomembnejših držav članic pošiljateljic. Pri tem je potrebno upoštevati, da je občuten padec napotitev na delo v tujino v letu 2018 posledica sprejema ZČMIS, ki je zaostрил pogoje za to napotovanje. V primerjavi z letom 2013 se je skupno število obrazcev A1, izdanih na podlagi 12. člena, povečalo za več kot 81.300. V letu 2018 je prišlo do močnega upada (-77.877 potrdil A1), pri čemer se je število potrdil, izdanih na podlagi 12. člena, v Sloveniji v primerjavi z letom 2017 zmanjšalo za skoraj polovico. Leta 2017 je bila Slovenija četrta najpomembnejša država članica izdajateljica, z od leta 2018 izdanimi »le« 127.000 potrdili A1, kar je za tretjino manj kot v letu 2017. Vendar pa je bil, kot bo predstavljeno v nadaljevanju, ta upad zgolj začasen, saj se je od takrat nadaljevala rast števila izdanih potrdil na podlagi vseh pravnih podlag.

V preglednici 3.4 prikazujemo rast izdanih potrdil A1 po tistih državah, ki so največje izvoznice domače delovne sile tako v absolutnem (Nemčija, Poljska) kot v relativnem pogledu (Slovenija, Litva in Slovaška), izraženem kot delež napotitve v delovno aktivnem prebivalstvu države. Približno 13 držav članic EU je neto pošiljateljic (tj. več potrdil A1 je izdanih kot prejetih), kar velja zlasti za Poljsko, Slovaško in Slovenijo. Glede na delež izdanih potrdil A1² v delovno aktivnem prebivalstvu države članice pošiljateljice je v večini držav članic EU (De Wispelaere in Pacolet 2020 33) v letu 2018 storitve v tujini opravljalo le okoli 1 % zaposlenega prebivalstva. Tudi pri tem kazalniku Slovenija izstopa in se s 3,0 % nahaja takoj za Luksemburgom (6,6 %), ki ima bistveno manj številčno delovno silo,³ in pred Slovaško (2,3 %) ter Hrvaško (2,2 %).

² Na podlagi 12. člena Uredbe 883/2004.

³ Po podatkih Eurostata za četrto četrtletje 2020 (Eurostat b.l.c) je bilo v Sloveniji

Razčlenitev po sektorjih gospodarske dejavnosti

Pri napotitvah na delo v tujino Slovenija prednjači predvsem v gradbenem sektorju. Podatki o deležu oseb s potrdilom A 1, izdanim na podlagi 12. člena Uredbe 883/2004, po dejavnostih kažejo, da Slovenija z 31-odstotnim deležem zaostaja zgolj za Luksemburgom (41 %) in močno prednjači pred najbližjimi nasledovalci: hrvaškim (14 %) ter slovaškim (11 %) gradbenim sektorjem (De Wispelaere in Pacolet 2018, 34). Slovenija je pomembno zastopana tudi v mednarodnem cestnem transportu, z nekaj manj kot 50-odstotnim deležem potrdil A 1, izdanih po 13. členu Uredbe 883/2004 o usklajevanju sistemov socialne varnosti.

Pri tem je potrebno upoštevati, da pomemben del iz Slovenije na delo v tujino napotenih gradbenih delavcev predstavljajo delavci z območja Zahodnega Balkana. Na ravni EU je delež napotenih gradbenih delavcev iz tretjih držav ocenjen na med 30 do 50 % celotnega števila napotenih delavcev v sektorju gradbeništva (De Wispelaere in Pacolet 2018). Za Slovenijo raziskava European Centre for Social Welfare Policy and Research in ZRC SAZU (Danaj idr. 2020) ugotavlja, da je bil prevladujoč razlog za velik delež tujcev predvsem enostavnejša pridobitev dovoljenj za prebivanje in delo v Sloveniji v primerjavi z Nemčijo, kjer naj bi bili postopki na veleposlaništvu precej počasnejši. Raziskava zaključuje tudi, da (marsikatera) podjetja v Sloveniji uporabljajo hitrejše postopke kot dejavnik privabljanja (angl. *pull factor*), ki se je sčasoma razvil v nekakšen poslovni model, v katerem slovenska podjetja zaposlujejo delavce iz nekdanjih jugoslovanskih republik (ne le iz Bosne in Hercegovine, ampak v zadnjem času tudi s Kosova), da jih pošljejo v druge države EU, pogosto z napotitvijo.

Kako je pandemija covid-19 vplivala na napotovanje delovne sile iz Slovenije?⁴

Pregled podatkov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (b.l.) kaže, da se je – presenetljivo – v obdobju pandemije obseg delavcev, napotenih na delo v tujino iz Slovenije, z manjšimi nihanji neprestano povečeval (preglednica 3.5).

V obdobju epidemije v Sloveniji opazimo tako porast števila napoti-

(1.023.200) trikrat več delovno aktivnih oseb kot v Luksemburgu (316.100).

⁴ V tem poglavju so povzete ugotovitve, ki so bile predhodno predstavljene v prispevku z naslovom »Izzivi pri napotitvi delavcev v okviru čezmejnega opravljanja storitev v EU v času epidemije covid-19« (Širok, Sedmak in Zirnstein 2021).

Preglednica 3.5 Obseg napotitev iz Slovenije v obdobju 2019–2021

Obdobje	Potrdila A 1			Osebe
	(1)	(2)	(3)	
Januar–marec 2019	22,648	13,921	36,569	22,670
April–junij 2019	23,495	13,806	37,301	23,491
Julij–september 2019	25,625	11,375	37,000	20,500
Oktober–december 2019	23,545	11,716	35,261	24,352
Januar–marec 2020	24,121	15,513	39,634	23,923
April–junij 2020	22,179	12,944	35,123	22,052
Julij–september 2020	27,685	15,291	42,976	25,929
Oktober–december 2020	24,355	14,783	39,138	24,352
Januar–marec 2021	24,889	18,352	43,241	29,249

OPOMBE Naslovi stolpcev: (1) po 12. členu Uredbe 883/2004, (2) po 11., 13. in 16. členu Uredbe 883/2004, (3) skupaj. Po podatkih Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (b.l.).

tev na delo v tujino kot porast napotениh oseb (delavcev). Na letni ravni je bil obseg napotitev v tujino v letu 2020 kljub dvema epidemiološkima valoma, ki sta v EU prinesla omejitve gibanja (karantene), za 7,3 % (število izdanih potrdil A1) oziroma za 5,8 % (število napotениh oseb) višji glede na leto 2019 – torej leto, v katerem ni bilo protikoronskih ukrepov. Podrobnejši pregled kvartalnih podatkov pokaže, da je v prvem valu (od marca do aprila 2020) in tudi drugem valu epidemije (od septembra do decembra 2020) prišlo do neposrednega učinka protikoronskih ukrepov in zapiranja gospodarstva, medtem ko to za tretji val (januar in februar 2021) ne velja. Obdobje prvega vala epidemije sovпада z 11,4- (število izdanih potrdil A1) in s 7,8-odstotnim (število napotениh oseb) znižanjem obsega napotitev. Drugi, jesenski val epidemije sovпада z 8,9- (število izdanih potrdil A1) in s 6,1-odstotnim (število napotениh oseb) znižanjem napotitev. Nasprotno pa je tretji val epidemije prinesel porast mobilnosti tako v absolutnem kot v relativnem pogledu. V obdobju tretjega vala epidemije v januarju in februarju 2021 je mobilnost dosegla trimesečno število, kar je najvišja vrednost po letu 2017. Glede na predhodni kvartal, ki je sovpadal z drugim valom epidemije, je bilo število izdanih potrdil A1 višje za 10,5 %, število napotениh oseb pa za kar 20,1 %.

Povečanje obsega napotovanja delavcev slovenskih podjetij na delo v tujino v času epidemije lahko pojasnimo s spletom različnih dejavnikov. Prvič: potreba po pretoku dobrin in kapitala ter posledično delovne sile je kljubovala ukrepom omejevanja gibanja, ki so bili uvedeni zaradi

epidemije in ki so bistveno otežili čezmejna potovanja z namenom opravljanja storitev. Drugič: pomembno vlogo imajo tudi značilnosti posameznih dejavnosti. Zdi se, da so določeni sektorji, kljub nezmožnosti opravljanja dela na daljavo, v manjši meri deležni upada povpraševanja, kar – izhajajoč iz predstavljenega primera Slovenije – velja predvsem za gradbeni sektor in za sektor mednarodnega cestnega transporta. Ob tem ne gre pozabiti na pomanjkanje delovne sile (v posameznih dejavnostih) znotraj EU. Tretjič: segmenti slovenskega trga dela, ki so najbolj usmerjeni v delo v tujini, pripadajo sektorjem, ki so bili manj prizadeti zaradi epidemije. Poleg tega je napotovanje iz slovenskih podjetij oziroma slovenske delovne sile tradicionalno usmerjeno v države, kjer je bil sektor gradbeništva najmanj prizadet.

Epidemija je prizadela podjetja, ki napotujejo, in seveda napotene delavce zaradi pravnih ukrepov, ki so jih države članice sprejele za preprečevanje širjenja novega koronavirusa. Ti ukrepi ne nagovarjajo izrecno napotenih delavcev, čeprav nanje pomembno vplivajo. V zvezi s tem je vredno omeniti pravila o migracijah (mejni nadzor) ter zdravstvene in varnostne ukrepe (npr. pravila ob karanteni). Večina teh ukrepov naj bi omejila tudi prehajanje meja. Slednje je (bilo) vsekakor oteženo, vendar pa za podjetja oziroma delavce, ki so opravljali čezmejne storitve, nikakor nemogoče. Zmeraj – tudi, ko so bile meje »hermetično« zaprte – so obstajale izjeme – in med te so sodili tudi napoteni delavci. Na Poljskem so se izjeme, denimo, nanašale na voznike tovornjakov, ki zagotavljajo prevoz blaga, in ti niso bili podvrženi karanteni. V Italiji so bili obmejni delavci, zdravstveni delavci in uslužbenci tovornega prometa izvzeti iz omejitev (Robin-Olivier 2020, 614). Navsezadnje je Evropska komisija (Sporočilo Komisije o izvajanju zelenih vozniških pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev 2020) že ob prvem valu epidemije zavzela stališče o koordiniranih režimih prehajanja meja in udejanjanja izjem pri zagotavljanju mobilnosti delovne sile znotraj protikoronskih ukrepov. Države članice bi morale obmejnim in napotenim delavcem dovoliti, da še naprej prečkajo svoje meje do svojega delovnega mesta, če je delo v zadevnem sektorju v državi članici gostiteljici še vedno dovoljeno. Nadalje je Evropska komisija (Sporočilo Komisije: Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom covid-19 2020) 15. maja 2020 od držav članic zahtevala, da obmejnim, napotenim in sezonskim delavcem ter ponudnikom storitev omogočijo prečkanje meje in neoviran dostop do delovnega mesta.

Ena izmed dejavnosti, ki je protikoronski ukrepi niso (toliko) prizadeli, je bil mednarodni cestni transport. Prevoz blaga je bil namreč nujen, da bi se ob zastoju družbenega življenja izognili splošnemu pomanjkanju. Da bi se tovor prosto in učinkovito premikal po EU, je Evropska komisija (Sporočilo Komisije na poti k postopnemu in usklajenemu pristopu k ponovni vzpostavitvi prostega gibanja in odpravi kontrol na notranjih mejah – covid-19 2020) 23. marca 2020 izdala priporočila o izvajanju »zelenih pasov«. Prehod notranje kopenske meje na mejnih prehodih z »zelenimi voznimi pasovi« naj ne bi trajal dlje od 15 minut, vključno z vsemi preverjanji in zdravstvenimi pregledi delavcev v prevozništvu. Mejni prehodi z »zelenimi voznimi pasovi« bi morali biti odprti za vsa tovorna vozila ne glede na to, kakšno blago prevažajo. Države članice bi morale nemudoma ukrepati in začasno opustiti vse vrste omejitev dostopa v cestnem prometu, ki na njihovem ozemlju veljajo za cestni tovorni promet. Delavcem v prevozništvu bi moral biti omogočen prehod čez notranje meje ne glede na njihovo državljanstvo in prebivališče. Omejitve, kot so omejitve potovanj in obvezna karantena delavcev v prevozništvu, naj bi odpravili brez poseganja v pristojnost pristojnih organov za sprejemanje sorazmernih in posebej prilagojenih ukrepov za zmanjšanje tveganja za širjenje okužbe. Komisija je 25. januarja 2021 predlagala še posodobitev usklajenega pristopa k omejitvam prostega pretoka (Evropska komisija 2021), s katerim bi si države članice morale prizadevati tudi za preprečevanje motenj pri t. i. nujnih potovanjih. Za prevoznike, katerih stiki s prebivalstvom so med potovanjem običajno omejeni, naj ne bi bila zahtevana karantena in naj bi bili načeloma izvezeti iz potovalnih testiranj.

Je bilo torej povpraševanje po delovni sili močnejše od ovir, ki so jih pred delodajalce oziroma podjetja postavljali protikoronski ukrepi? Nižjim številkam napotenih delavcev je zagotovo do neke mere botrovala tudi zaustavitev gospodarskega življenja v ciljnih državah. Glede na to, da gradbeništvo ne sodi med dejavnosti, ki so nujno potrebne za delovanje družbe v času epidemije, se odpira vprašanje, kaj je botrovalo dvigu števila napotenih gradbenih delavcev in monterjev v obdobju epidemije. Po podatkih Eurostata (b.l.d) je bila februarja 2021 gradbena proizvodnja v EU v primerjavi s februarjem 2020 nižja za 5,4%. Medtem ko je gradbena proizvodnja po koncu drugega vala epidemije maja in skozi poletje 2020 sicer pokazala močno rast (21,7%), pa rast v naslednjih mesecih ni nadomestila izgub v preteklosti. Analiza položaja gradbenega sektorja v ciljnih državah podjetij, ki napotujejo iz Slove-

nije, po drugi strani pokaže, da slovenski gradbeni delavci in monterji odhajajo na delo predvsem v države, kjer je bil gradbeni sektor najmanj prizadet. Stopnje rasti v gradbenem sektorju v obdobju med aprilom 2020 in februarjem 2021 (Eurostat b.l.d) razkrivajo, da se je velika večina držav soočila z negativnimi stopnjami rasti (npr. Slovaška, Poljska in Španija). Slovenska gradbena podjetja pa so tradicionalno usmerjena v države, ki so v obdobju epidemije doživele rast v gradbenem sektorju (Avstrija: +27 %, Belgija: +8,6 %) oziroma niso imele občutnega upada proizvodnje (Nemčija: -3,2 %).

4 Pravna ureditev napotovanja

Kot povedano na več mestih zgoraj, EU spodbuja gibanje oseb med državami članicami, ne glede na to, ali gre pri tem za uresničevanje temeljne svoboščine prostega gibanja delavcev ali za svobodo opravljanja storitev. Napotitve delavcev sodijo v okvir slednje pravice, torej svobode (prostega) opravljanja storitev. S čezmejnostjo delovnega razmerja se pojavijo težave glede tega, katero pravo naj velja za to delovno razmerje oziroma za pravice in obveznosti delavca ter delodajalca iz tega naslova. Namreč, v praksi lahko za isto osebo v istem časovnem obdobju velja zakonodaja več držav.

Težava glede določitve zakonodaje, ki naj se uporabi, ni relevantna le za določanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja (npr. pravil glede maksimalnega delovnega časa, minimalnega počitka, plačila za delo ipd.), pač pa tudi za določanje pravic in obveznosti iz naslova socialne varnosti. Pravica do socialne varnosti je namreč ena izmed temeljnih človekovih pravic, ki jo uživajo tudi delavci migranti in delavci, ki so napoteni na delo v drugo državo članico. Zaradi načela teritorialnosti (omejenosti uporabe prava socialne varnosti zgolj na ozemlje posamezne države) pa lahko pride do trčenja sistemov socialne varnosti različnih držav. To lahko vodi v izgubo posameznikovih socialnih pravic (Strban 2018, 406). S tem neposredno povezan je tudi problem določitve države oziroma pristojnega nosilca socialnega zavarovanja, ki je upravičen do prejema plačila prispevkov za socialno varnost, in določitve države, ki naj »izplača« pravice iz tega naslova. Bilo bi namreč nesprejemljivo, če bi delavec moral spremeniti vključenost v sistem socialne varnosti vsakič, ko bi delo opravljal zunaj države svoje zaposlitve. To bi nosilcem socialne varnosti, delodajalcem in delavcem povzročilo ne samo pravne, pač pa tudi povsem praktične težave. Predvsem pa bi to pomenilo veliko oviro načelu prostega pretoka delavcev in svobode opravljanja storitev na enotnem evropskem trgu.

Za zaposlene in samozaposlene osebe, ki svoje prihodke prejemajo na podlagi zaposlitve ali samozaposlitve, se navadno uporablja zakono-

daja države članice, v kateri delujejo. To načelo se imenuje *lex loci laboris*. Za vse druge osebe se uporablja zakonodaja države članice stalnega prebivališča (načelo *lex domicilii*). Kljub temu pa je v nekaterih zelo posebnih okoliščinah namesto kraja zaposlitve upravičena tudi uporaba drugih meril. Take okoliščine vključujejo primere, ko so delavci začasno napoteni na delo v drugo državo članico in ko oseba dela v dveh ali več državah članicah EU (Evropska komisija 2013, 5). Če bi za napotene delavce veljalo načelo *lex loci laboris*, bi se moral delavec vsakič, ko bi delo opravljal zunaj svoje države, vključiti v sistem socialne varnosti države, v kateri bi delal, tam plačevati prispevke in tam bi bil upravičen do pravic iz tega naslova. V izogib temu velja kolizijsko pravilo, po katerem delavec ostane vključen v sistem socialne varnosti države, iz katere je poslan (države zaposlitve, države pošiljateljice). Uporabi se torej zakonodaja glede na sedež delodajalca (to določa Uredba 883/2004; podrobneje v nadaljevanju). Strban (2018, 410) v zvezi s tem navaja, da ne gre za načelo *lex loci laboris*, pač pa za *lex loci dominus*. Tudi če delavec v državi gostiteljici prijavi prebivališče,¹ lahko ostane vključen v sistem socialne varnosti države, ki ji pripada njegov delodajalec.

Pravila za določanje države članice, katere zakonodaja se uporablja, so določena v členih 11 do 16 Uredbe 883/2004, z njimi povezane izvedbene določbe pa v členih 14 do 21 izvedbene Uredbe 987/2009 (Evropska komisija 2013, 5). Vodilno načelo torej je, da za osebe, za katere se uredbi uporabljata, velja zakonodaja ene same države članice. Ne glede na dejstvo, da se za napotene delavce uporablja pravo države zaposlitve, pa morajo biti napotenim delavcem zagotovljeni minimalni delovni pogoji in druge minimalne pravice iz delovnega razmerja (podrobneje o tem v nadaljevanju tega poglavja), ki so zagotovljene z zakonodajo, s kolektivnimi pogodbami oziroma z drugimi zavezujočimi pravnimi akti države, v katero je delavec napoten in tam opravlja delo. V nasprotnem primeru prihaja do neenakega obravnavanja delavcev in nelojalne konkurence med podjetji. Obveznost zagotavljanja minimalnih delovnih pogojev in drugih pravic iz delovnega razmerja določajo zgoraj omenjene Direktiva 96/71/ES, ki je bila spremenjena z Direktivo 2018/957, ter izvedbena Di-

¹ Delavec mora prebivališče prijaviti najkasneje po preteku treh mesecev – glej Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravicah državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (2004).

rektiva 2014/67/EU. Sem spada še Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji (2019).

4.1 Uredba 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti

Uredba 883/2004 vsebuje nadnacionalna koordinacijska pravila, namenjena poenotenju formalnih vidikov nacionalnih pravil socialne varnosti. Koordinacija sistemov socialne varnosti omogoča dejansko uresničevanje svobode gibanja oseb znotraj EU, saj zagotavlja, da posameznik pri gibanju med državami članicami EU ne izgubi (delno ali v celoti) pravic iz sistema socialne varnosti (Mišič, Bagari in Strban 2020, 30). Uredba torej določa pogoje, pod katerimi se pridobljene pravice na področju socialne varnosti ohranijo tudi v primeru dela v drugi državi članici (Rogan Šik 2021).

Uredba velja za vse državljane EU, vendar le pri dostopu do pravic, ki sodijo v stvarno veljavnost Uredbe 883/2004, torej ob nastanku t. i. tradicionalnih socialnih primerov (denimo bolezni, materinstva, invalidnosti, starosti, brezposelnosti). Mednje pa ne sodijo splošne socialne pomoči (Strban 2011, 19). Denarne socialne pomoči so praviloma dostopne le državljanom, ki prebivajo v domači državi.

Osnovna načela uredbe, pomembne z vidika naše obravnave, so: načelo enakega obravnavanja, načelo uporabe zakonodaje ene države članice, načelo ohranitve pridobljenih pravic in načelo dobrega upravnega sodelovanja preko elektronske izmenjave podatkov pristojnih organov držav članic.

Načelo enakega obravnavanja državam članicam EU prepoveduje kakršno koli diskriminacijo zaradi državljanstva. Osebe, ki prebivajo v kateri koli državi članici in za katere velja uredba, imajo enake obveznosti in uživajo enake pravice kot državljani te države (4. člen Uredbe 883/2004).

Načelo uporabe zakonodaje ene države članice daje prednost načelu *lex loci laboris*, z nekaterimi izjemami. Za napotene delavce tako velja izjema, da zanje še naprej velja zakonodaja države zaposlitve (države pošiljateljice), in sicer ob izpolnitvi pogojev: delo za delodajalca, predhodno zavarovanje v državi pošiljateljici, časovna omejitev in prepoved veriženja napotitev (12. člen Uredbe 883/2004). Ti pogoji (primerljivi) veljajo tudi za samozaposlene osebe.²

² Če oseba sočasno opravlja delo v več državah članicah, se uporabi zakonodaja stalnega

Načelo ohranitve pridobljenih pravic pomeni izplačevanje dajatev osebam s prebivališčem na ozemlju drugih držav članic (t. i. izvoz dajatev, angl. *export of benefits*). Neomejen izvoz dajatev velja predvsem za dolgotrajne denarne dajatve (primer: pokojnina), pri kratkotrajnih dajatvah (primer: zdravstvene storitve) pa je ta izvoz omejen (Mišič, Bagari in Strban 2020, 42).

Načelo dobrega upravnega sodelovanja je posebnega pomena za učinkovito uveljavljanje pravic iz naslova socialnih zavarovanj in pomeni upravno sodelovanje med pristojnimi nosilci socialne varnosti različnih držav članic, predvsem z elektronsko izmenjavo podatkov.

Besedilo 12. člena Uredbe 883/2004 (2004, 79) se glasi:

1. Za osebo, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja dejavnosti, in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico, da tam opravlja delo v imenu tega delodajalca, še naprej velja zakonodaja prve države članice, pod pogojem, da predvideno trajanje takega dela ne presega 24 mesecev in če ta oseba ni poslana, da nadomesti drugo napoteno osebo.
2. Za osebo, ki običajno opravlja dejavnost samozaposlene osebe v državi članici in ki gre opravljat podobno dejavnost v drugo državo članico, še naprej velja zakonodaja prve države članice, če predvideno trajanje take dejavnosti ne presega 24 mesecev.

Kar se tiče osebne veljavnosti Uredbe 883/2004, velja izpostaviti, da velja za vsako osebo, ki je (bila) vključena v sistem socialne varnosti za področja, ki so navedena v njenem 3. členu (2. člen Uredbe 883/2004). Gre za področja socialne varnosti, v okviru katerih se zagotavljajo dajatve za tradicionalne socialne primere: (a) dajatve za bolezen; (b) dajatve za materinstvo in enakovredne dajatve za očetovstvo, dajatve za dolgotrajno oskrbo), (c) dajatve za invalidnost; (d) dajatve za starost; (e) dajatve za preživele osebe; (f) dajatve za nesreče pri delu in poklicne

prebivališča, če ta oseba opravlja znaten del svoje dejavnosti v tej državi članici oziroma v tisti državi članici, v kateri je sedež njenega delodajalca. Če je ta delež nižji od 25 %, je to pokazatelj, da v državi prebivališča ne izvaja znatnega dela svoje dejavnosti – v tem primeru se uporablja zakonodaja tiste države članice, v kateri je središče interesa njenih dejavnosti (2. odstavek 13. člena Uredbe 883/2004). V primerih, ko oseba hkrati opravlja različne aktivnosti v več državah članicah (je zaposlena v eni državi članici, v drugi pa opravlja dejavnost kot samozaposlena oseba), se upošteva zakonodaja tiste države članice, v kateri opravlja delo kot zaposlena oseba oziroma delavec (3. odstavek 13. člena Uredbe 883/2004).

bolezni; (g) pomoči ob smrti; (h) dajatve za brezposelnost; (i) dajatve pred upokojitvijo; (j) družinske dajatve (3. člen Uredbe 883/2004).

Podrobnejša merila za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev po 12. členu Uredbe 883/2004 določa izvedbena Uredba 987/2009. Za razlago Uredbe 883/2004 je ustanovljena tudi Upravna komisija za koordinacijo sistemov socialne varnosti (glej 71. in 72. člen Uredbe 883/2004), katere pristojnost je obravnava vseh vprašanj v zvezi z uporabo in razlago Uredbe 883/2004 ali izvedbene Uredbe 987/2009 ali iz sporazumov ali dogovorov, sklenjenih v skladu z njima.³

Izvedbena Uredba 987/2009 (2009, 7–8) v svojem 14. členu glede uporabe kriterijev iz 12. člena Uredbe 883/2004 določa naslednje:

1. Za uporabo člena 12(1) osnovne uredbe »oseba, ki opravlja dejavnost zaposlene osebe v državi članici v imenu delodajalca, ki tam običajno opravlja dejavnosti, in jo ta delodajalec napoti v drugo državo članico« pomeni tudi osebo, ki se jo zaposli z namenom, da bo napotena v drugo državo članico, če za zadevno osebo takoj pred začetkom njene zaposlitve že velja zakonodaja države članice, v kateri ima njen delodajalec sedež.
2. Za uporabo člena 12(1) osnovne uredbe se besede »ki tam običajno opravlja dejavnosti« nanašajo na delodajalca, ki običajno opravlja znaten del dejavnosti, ne le notranjih upravljaljskih dejavnosti, na ozemlju države članice, v kateri ima sedež, ob upoštevanju vseh meril za opredelitev dejavnosti, ki jih opravlja zadevno podjetje. Ta merila morajo ustrezati posebnim značilnostim vsakega delodajalca in resničnemu značaju dejavnosti, ki jih opravlja.

Besedilo člena 12, odstavek 1 Uredbe 883/2004 »še naprej velja zakonodaja prve države članice« pomeni, da mora biti delavec pred napotitvijo že zavarovan v državi pošiljateljici. Izvedbena Uredba 987/2009 v zgoraj citiranem 1. odstavku svojega 14. člena določa, da je delodajalec lahko zaposlil delavca z namenom napotitve v drugo državo članico, vendar mora zanj pred začetkom zaposlitve že vejati zakonodaja te države (države zaposlitve, države pošiljateljice). Vprašanje, ki se v zvezi s tem postavlja, pa je, koliko časa mora za takšnega delavca veljati pravo socialne varnosti države zaposlitve, saj uredbi tega ne opredelujeta podrobneje. Upravna komisija za koordinacijo sistemov socialne varnosti

³ Glej uradne spletne strani Upravne komisije: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=en>

je v zvezi s tem sklenila, da je temu pogoju zadoščeno, če se pravo socialne varnosti države zaposlitve za delavca uporablja vsaj mesec dni pred napotitvijo. V primeru, če je to obdobje krajše, je potrebna individualna presoja glede na okoliščine vsakega posamičnega primera (Sklep št. A2 z dne 12. junija 2009 o razlagi člena 12 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z zakonodajo, ki se uporablja za napotene delavce in samozaposlene delavce, ki začasno opravljajo delo zunaj pristojne države 2009). Pri tem velja opozoriti, da ni nujno, da je bila ta oseba zavarovana prav pri delodajalcu, ki jo napotuje na delo v drugo državo članico. Ta pogoj je izpolnjen z obstojem zavarovanja na kateri koli podlagi v državi zaposlitve.

Za napotitev je odločilno, da se delovno razmerje z istim delodajalcem (lat. *intuitu personae*) nadaljuje tudi v državi napotitve. Pri tem mora delodajalec v državi pošiljateljici (državi sedeža delodajalca) »običajno opravljati svojo dejavnost« (glej zgoraj dikcijo 12. člena). Ta pogoj preprečuje, da bi se delodajalec ustanovil v državi članici z nižjimi prispevki zgolj z namenom tam zaposlovati delavce in jih pošiljali na delo v drugo (dražjo) državo članico (angl. *letter box companies*).

Pogoj »v imenu delodajalca« v zgoraj citiranem členu 14 poudarja ohranjanje povezave med delodajalcem in napotnim delavcem ves čas napotitve, pri čemer napoteni delavec lahko prejema navodila od podjetja – naročnika. V primeru pomanjkanja neposredne povezave med napotnim delavcem in njegovim delodajalcem pravil o napotitvi ni mogoče uporabiti. To so primeri, če naročnik storitev (podjetje, kamor je delavec napoten) tega delavca da na voljo drugemu podjetju. Seveda pa lahko delodajalec sam napoti »svojega« delavca iz države gostiteljice (države napotitve) v drugo državo gostiteljico (Strban 2018, 413 in 414).

Za izpolnitev pogoja »običajno opravlja dejavnosti« ne zadostuje zgolj opravljanje notranjih upravljaljskih dejavnosti na ozemlju države članice, v kateri ima delodajalec sedež, pač pa mora delodajalec v državi sedeža opravljati znaten del dejavnosti.

Najpomembnejši pogoj po 12. členu Uredbe 883/2004 pa je časovna omejitev trajanja napotitve, ki ne sme presegati 24 mesecev. Če je že vnaprej jasno, da dela ni mogoče opraviti v 24 mesecih, pravil o napotitvi sploh ni mogoče uporabiti, pač pa za tega delavca velja pravo socialne varnosti države gostiteljice od začetka opravljanja dela v tej državi. Tudi v primeru, ko je bilo trajanje napotitve sprva predvideno do 24 mesecev, pa se je delo zaradi nepredvidenih okoliščin podaljšalo, velja pravo socialne varnosti države gostiteljice (takoj po poteku 24 mese-

cev). Podaljšanje uporabe prava socialne varnosti države pošiljateljice preko 24 mesecev je možno zgolj ob uporabi določbe o fleksibilnosti (člen 16 Uredbe 883/2004). Ta dopušča, da država pošiljateljica in država gostiteljica sporazumno določita izjeme od časovne omejitve napotitve, vendar le, če je to v interesu posameznih oseb ali skupin oseb (ne pa zgolj v interesu delodajalcev v eni ali drugi državi). Takšni sporazumi med državami lahko veljajo tudi retroaktivno (Strban 2018, 416). Če je delo opravljeno pred predvidenim rokom, pa se obdobje napotitve lahko skrajša (člen 16 Uredbe 883/2004).

Krajše prekinitve opravljanja dela (npr. zaradi bolezni) ne pomenijo, da začne obdobje trajanja napotitve teči od začetka. Prav tako se tovrstne prekinitve všttevajo v skupno najdaljšo časovno omejitev 24 mesecev. Država gostiteljica nima vpliva na določitev obdobja napotitve, saj le-tega odobri država pošiljateljica (oziroma njen pristojni organ).

Z namenom preprečevanja zlorab na način, da bi delodajalci delavce napotovali v državo gostiteljico za nepretrgano opravljanje dejavnosti v tej državi, Uredba v 12. členu izrecno prepoveduje veriženje napotitev (Strban 2018, 417). To pomeni, da napotena oseba ne sme biti poslana v državo gostiteljico z namenom, da nadomesti drugo napoteno osebo, ki prihaja iz države gostiteljice. Zamenjava delavca z drugim je sicer mogoča, vendar zgolj znotraj predvidenega časa napotitve prvotno napotenega delavca. Napoteni delavec je lahko ponovno napoten v isto podjetje in isto državo članico šele po izteku vsaj dveh mesecev od izteka prejšnjega obdobja napotitve (Sklep 2A Upravne komisije z dne 12. junija 2009, točka 3(c)). Izjeme od tega pravila so dovoljene, če za to obstajajo posebne okoliščine. Upoštevanje dvomesečnega obdobja med napotitvami pa ni potrebno, če gre po izteku napotitve v eni državi članici za nadaljnjo napotitev v drugo državo članico (Sklep 2A Upravne komisije z dne 12. junija 2009, točka 3(a)).

Z državami nečlanicami EU je koordinacija sistemov socialne varnosti opredeljena v bilateralnih sporazumih o socialni varnosti oziroma socialnem zavarovanju, ki jih je Slovenija sklenila s posameznimi državami oziroma jih je nasledila (Mišič 2018, 433). Če bilateralni sporazum ni sklenjen, velja nacionalna zakonodaja vsake posamezne države.

Direktive o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev

Delovno pravo sodi v okvir avtonomnega urejanja posameznih držav članic, vendar se raven varstva pravic delavcev med posameznimi dr-

žavami članicami razlikuje. Z namenom zagotavljanja ustrezne minimalne ravni varstva pravic delavcev, napotjenih na delo v okviru čezmejnega opravljanja storitev, so bile v okviru EU sprejete naslednje direktive, ki predstavljajo temelji pravni okvir napotovanja: Direktiva 96/71/ES, njena izvedbena Direktiva 2014/67/EU ter Direktiva 2018/957, ki spreminja Direktivo 96/71/ES.⁴ Namreč, v kolikor bi se v času napotitve delavca na delo v drugo državo članico zanj še naprej uporabljalo pravo matične države z nižjo ravno varstva pravic delavcev, ima to lahko za posledico nepošteno konkurenčno prednost tujega izvajalca storitve pred domačimi ponudniki.

4.2 Direktiva 96/71/ES

Skladno z Direktivo 96/71/ES morajo biti za napotene delavce, ki delajo v drugi državi članici (državi napotitve), ne glede na to, da njihovo delovno razmerje ureja pravo države zaposlitve, zagotovljeni minimalni pogoji za delo, kot so urejeni z nacionalnimi predpisi ali s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami države napotitve (Uvodno besedilo k Direktivi 96/71/ES, odstavek 13 in 18). Kot smo povedali zgoraj, napoteni delavec v času napotitve ostane zavarovan v državi zaposlitve, kar pomeni, da še naprej plačuje prispevke v sistem socialne varnosti v tej državi.

Direktiva 96/71/ES se uporablja za podjetja s sedežem v kateri od držav članic EU, ki v okviru svobode opravljanja storitev napotijo delavce na ozemlje katere od držav članic (člen 1, odstavek 1 Direktive 96/71/ES). Skladno z direktivo je napoteni delavec »delavec, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela« (2. člen Direktive 96/71/ES). Direktiva loči med tremi različnimi oblikami napotitev.

Prva oblika je, ko podjetje s sedežem v državi članici napoti delavca na delo v drugo podjetje s sedežem v drugi državi članici. Druga oblika je napotitev znotraj multinacionalnih podjetij, ki lahko začasno premeščajjo svoje delavce med podružnicami ali podjetji v skupini s sedežem v različnih državah članicah (člen 1, odstavek 3(a)). Tretja oblika pa je vezana na napotitve s strani delodajalcev, ki opravljajo dejavnost zago-

⁴ Za državljane tretjih držav pa je pomembna še Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva (2010).

tavljanja dela delavcev drugim uporabnikom (člen 1, odstavek 3(c); gre za napotitve t. i. »agencijskih delavcev«).

Ena izmed ključnih zahtev Direktive 96/71/ES je, da se mora za napotene delavce po načelu *lex loci laboris* uporabljati delovnopravna zakonodaja države napotitve v tistem obsegu, ki pomeni minimalno zaščito delavcev (minimalne standarde). To pomeni uporabo pravil iz zakonodaje ali kolektivnih pogodb, ki veljajo v državi napotitve in ki se nanašajo na: (a) maksimalni delovni čas in minimalni počitek; (b) minimalni plačani letni dopust; (c) minimalne urne postavke; (č) pogoje za posredovanje dela delavcem, ko delavce zagotavlja podjetje za zagotavljanje dela delavcev drugim uporabnikom (t. i. agencije za posredovanje dela); (d) zdravje in varnost pri delu; (e) varnostne ukrepe glede pogojev za delo in zaposlitev nosečih žensk ali mladih mater; (f) enako obravnavo moških in žensk ter druge določbe o enakopravni obravnavi (člen 3, odstavek 1, točke (a) do (g)). Direktiva obenem predvideva obveznost delodajalcev, da pri zagotavljanju pravic delavcem uporabljajo za delavce ugodnejša pravila in standarde (člen 7 Direktive 96/71/ES).

Izvedbena Direktiva 2014/67/EU

Direktiva 2014/67/EU vzpostavlja ukrepe in mehanizme za boljše in enotnejše izvajanje, uporabo in izvrševanje Direktive 96/71/ES v praksi. Njen cilj je, da se zagotovi spoštovanje ustrezne ravni varstva pravic napotениh delavcev in izboljša dostop do informacij (člen 1, odstavek 1 Direktive 2014/67/EU). Naslovila je predvsem probleme definicij ključnih pojmov in pogojev pri napotovanju. Tako je opredelila natančnejše kriterije za ugotavljanje tega, ali podjetje dejansko opravlja večji del svoje dejavnosti v državi, v kateri ima sedež (2. člen), kakor tudi kriterije za ugotavljanje, ali je napoteni delavec »resnično« napoteni delavec (4. člen). Direktiva je nadalje uvedla pravila o izboljšanju dostopa do informacij, kar naj bi tudi nacionalnim sodiščem pomagalo pri uporabi tujega prava, ter pravila o tesnejšem upravnem (ne pa tudi sodnem) sodelovanju med državami članicami v zvezi z napotitvami delavcev (glej poglavji II in III Direktive 2014/67/EU).

Direktiva 2018/957, ki spreminja Direktivo 96/71/ES

Revizija Direktive 96/71/ES je nastala kot odgovor na njene ključne pomanjkljivosti, ki so se odražale v poročilih o izogibanju njenim določbam ali o njihovi zlorabi, v velikih razlikah med položajem napotениh delavcev v primerjavi z domačimi delavci pa tudi v številu primerov

pred sodiščem EU, vključno z najodmevnejšimi odločitvami v zadevah Viking, Laval, Ruffert in Luksemburg. Najpogostejši očitki direktivi se je nanašal na to, da so bili po njenih določbah napoteni delavci deležni le »minimalnih pravic«, medtem ko domači delavci uživajo delovno-pravne pravice v polnem obsegu. To je ustvarjalo konkurenčno prednost napotitvenih podjetij pred domačimi, kot posledica uporabe prava države zaposlitve, ki ima nižjo raven varstva pravic delavcev. Konkurenčna prednost teh podjetij pred domačimi je šla torej na račun delavcev. Ob razpravah o spremembah Direktive 96/71/ES se je pojavljalo tudi vprašanje, ali je minimalna plača pravično merilo oziroma ali bi bilo treba pri določanju plače napotenim delavcem uporabiti pravilo enakega plačila za enako delo/delovno mesto.

Najpomembnejši spremembi sta bili zamenjava »minimalne plače« z enakim plačilom za vse delavce (člen 1, odstavek 2(a) Direktive 2018/957) in uvedba 12-mesečnega obdobja (ki se lahko podaljša na 18 mesecev), v katerem se uporablja pravo države napotitve (člen 1, odstavek 2(b) Direktive 2018/957).

Napoteni delavci so na podlagi revidirane Direktive 96/71/ES v državi gostiteljici upravičeni do enakega plačila kot domači delavci (ne le do minimalne plače). Pojem plačila za delo je določen v nacionalnem pravu države članice, kamor je delavec napoten. V plačilo se štejejo vsi sestavni deli plačila za delo, ki so obvezni po nacionalni zakonodaji, drugih predpisih in kolektivnih pogodbah. Dodatki, ki spadajo k napotitvi, se štejejo kot del plačila za delo, razen če so ti izplačani kot povračilo za stroške, ki dejansko nastanejo zaradi napotitve, kot so potni stroški ter stroški za prehrano in nastanitev (revidirani člen 3, odstavek 1 Direktive 96/71/ES).

Napotitev je po novem omejena na 12 mesecev oziroma z dovoljenjem države gostiteljice na največ 18 mesecev. Delavcem so v primeru dolgoročnih napotitev (napotitve za obdobja, daljša od 12 mesecev) zagotovljene dodatne pravice, zaradi česar bodo v delovnopravnem smislu izenačeni z domačimi delavci (revidirani člen 3, odstavek 1(a) Direktive 96/71/ES). Pri tem je pomembno poudariti, da se v primeru, ko en napoten delavec nadomesti drugega pri opravljanju istih nalog v/na istem kraju, obdobja napotitve posameznih delavcev med seboj seštevajo (revidirani člen 3, odstavek 1(a) Direktive 96/71/ES).

Naslednja pomembna novost je uvedba načela enakega obravnavanja napotenih delavcev preko delodajalcev za posredovanje dela delavcev drugim uporabnikom (t. i. agencije za zagotavljanje dela). Za delavce,

napotene preko agencije, veljajo enaki pogoji glede zaposlovanja in dela (revidirani člen 1., odstavek 3 Direktive 96/71/ES).

Direktiva 2018/957 navaja, da njene določbe ne smejo posegati v uporabo določb Uredbe 883/2004 kot tudi Uredbe 987/2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe 883/2004 (uvodna pojasnila k Direktivi 2018/957, točka 14). Kljub temu se postavlja vprašanje soobstajanja teh pravil, predvsem časovnih omejitev po Direktivi 2018/957 (12 mesecev plus dodatnih 6 mesecev) in po Uredbi 883/2004 (24 mesecev). Z uveljavitvijo pravila enakega plačila in polne uporabe delovnopравниh pravil pri dolgotrajnih napotitvah se tudi postavlja vprašanje, ali bo ta direktiva dejansko negativno vplivala na notranji trg in konkurenco na tem trgu (podjetja med sabo ne bodo več toliko konkurirala, saj se nekaterim ne bo več splačalo opravljati storitev v državah članicah, ki imajo primerljivo ugodnejše delovnopravne pogoje za delavce).

Direktiva 2018/957 je bila v slovenski pravni red implementirana z novelo ZČmIS-A (2021) in s spremembo 210. člena Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR-1) (2013). Spremembe in dopolnitve ZČmIS so bile objavljene v *Uradnem listu Republike Slovenije* dne 20. 7. 2021, začele pa so veljati petnajsti dan po objavi, torej 4. 8. 2021.

Bistvene novosti, ki jih prinaša novela ZČmIS-A, so (Združenje delodajalcev Slovenije 2021):

1. načelo uporabe enakih pravil glede plačila za opravljeno delo napotnih delavcev, kot to velja za lokalne delavce v skladu z zakonodajo in s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami na ravni države napotitve;
2. časovno omejevanje dolgotrajnih obdobj napotitev, pri čemer se obdobja napotitev, v primeru nadomestitev delavcev za opravljanje istovrstnih storitev na istem delovnem mestu, seštevajo;
3. obvezna zagotovitev spoštovanja načela enakega obravnavanja v primeru, ko čezmejno storitev opravljajo napoteni delavci, zaposleni pri agenciji za zagotavljanje dela.

Podrobneje pogoje, ki jih določa ZČmIS v postopku napotovanja delavcev, obravnavamo v naslednjem poglavju.

4.3 Slovenska zakonodaja

Zakonska ureditev napotovanja v Sloveniji se je oblikovala postopoma in v odvisnosti od pravil EU na tem področju (podrobneje o tem v Hojnik 2020; Strban 2018; Mišič 2018; Hojnik 2018a; 2018b; 2018c; 2017;

2016; Kresal Šoltes 2016). Napotitev delavcev iz Slovenije na delo v tujino ter napotitev delavcev tujih delodajalcev v Slovenijo sta urejeni v več zakonih. Seveda je ob teh treba upoštevati tudi vse zgoraj omenjene pravne akte EU. Temeljni nacionalni pravni vir predstavljata Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) ter Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS). Poleg teh dveh zakonov pa zakonodajni okvir za napotovanje določajo tudi Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev, Zakon o urejanju trga dela, Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Zakon o minimalni plači, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, kolektivne pogodbe in drugi predpisi, ki urejajo pravni položaj delavcev. V določenem obsegu je pri pravnem položaju napotenih delavcev treba upoštevati tudi zakonodajo države, v katero je delavec napoten oziroma od koder je delavec napoten v Slovenijo.

ZDR-1 se uporablja za delovna razmerja med delodajalci s sedežem ali prebivališčem v Republiki Sloveniji in pri njih zaposlenimi delavci (prvi odstavek 3. člena). Poleg tega se uporablja tudi za delovna razmerja med tujimi delodajalci in delavci, če je pogodba o zaposlitvi sklenjena na ozemlju Republike Slovenije (drugi odstavek 3. člena). Tretji odstavek 3. člena pa določa še uporabo naše zakonodaje za delavce, ki jih na delo v Republiko Slovenijo napoti tuj delodajalec na podlagi pogodbe o zaposlitvi, sklenjene v tujini.

Pogoje, pod katerimi lahko delodajalci s sedežem v Sloveniji začasno izvajajo storitve v drugi državi članici EU, pa določa ZČmIS, ki je *lex specialis* v razmerju do ZDR-1. ZČmIS napotovalipogoje, pod katerimi lahko delodajalci, registrirani v kateri drugi državi članici EU, začasno izvajajo storitve v Republiki Sloveniji (1. odstavek 1. člena). ZČmIS je obenem instrument implementacije Direktive 96/71/ES, Direktive 2014/67/EU in Direktive 2018/957/EU. Sprejet je bil z namenom preprečevanja slabih praks delodajalcev, krepitev pravne varnosti napotenih delavcev, zagotavljanja poštene konkurence med ponudniki storitev iz različnih držav članic EU, določitve sodelovanja med upravnimi organi držav članic EU in določitve podrobnejših pravil za izvajanje določil pravnih predpisov EU na področju koordinacije sistemov socialne varnosti (Snoj 2017, 343 in 344). Z novelo ZČmIS-A, sprejeto julija 2021, so bile v slovensko zakonodajo implementirane določbe revidirane Direktive 2018/957 o napotitvi delavcev. Na podlagi revidirane evropske zakonodaje o napotovanju nova ureditev uvaja časovno omejitev napotitve na največ 12 mesecev ter koncept dolgoročne napotitve, kadar se 12-mesečna napotitev izjemoma podaljša na 18 mesecev (člen 1, odsta-

vek 2(b) Direktive 2018/957). Napotitev, ki je daljša od 12 mesecev, je načeloma opredeljena kot dolgotrajna napotitev in kot taka zahteva obsežnejšo uporabo delovne zakonodaje države članice kot pa v primeru napotitve, ki traja do 12 mesecev. S prenosom Direktive 2018/957 se tudi zagotavlja načelo uporabe enakih pravil glede plačila za opravljeno delo napotenih delavcev, kot to velja za lokalne delavce v skladu z zakonodajo in s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami na ravni države (3. odstavek 6. člena ZČMIS).

ZČMIS ne ureja pogojev za zaposlovanje in delo državljanov tretjih držav; v tem segmentu je treba upoštevati Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (v nadaljevanju ZZSDT) (2021). Slednji določa pogoje za zaposlitev, samozaposlitev in delo tujcev ter s tem povezane naloge države za urejanje in zaščito domačega trga dela (1. člen). Pomembnost ZZSDT izpostavljamo zato, ker v praksi poznamo veliko primerov, ko državljani nekdanje Jugoslavije (Bosna in Hercegovina, Srbija, Severna Makedonija) začnejo delati pri delodajalcu s sedežem v Sloveniji na podlagi tega zakona (pridobijo eno delovno dovoljenje), kasneje pa so napoteni na delo v druge države EU (več o tem v nadaljevanju).

Napotitev delavcev lahko poteka tudi preko delodajalcev, ki delo delavcev zagotavljajo drugim delodajalcem (t. i. agencije za zagotavljanje dela drugim uporabnikom) (7. odstavek 4. člena ZČMIS). Pravna podlaga za zagotavljanje dela drugim uporabnikom je urejena v Zakonu o urejanju trga dela (v nadaljevanju ZUTD) (2010, 163. do 179.a člen) in v ZDR-1 (59. do 63. člen). Zaradi obveznosti zagotavljanja delovnopravnega varstva po pravu države, v kateri se delo opravlja (kar določata Direktiva 96/71/ES in Direktiva 2018/957/EU), je v zvezi s pravicami in z obveznostmi delodajalcev ter delavcev, kadar je namembna država Slovenija, treba upoštevati tudi Zakon o varnosti in zdravju pri delu, Zakon o minimalni plači, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in kolektivne pogodbe, v primeru napotovanja iz Slovenije v tujino pa relevantno zakonodajo namembne države.

Napotovanje delavcev iz Slovenije v ostale EU države

Podjetje svoje delavce napoti v drugo državo članico EU v naslednjih primerih: (a) ko ima s stranko, ki deluje v drugi državi članici, s pogodbo dogovorjeno, da bo zanjo opravilo določene storitve; (b) ko ima poslovno enoto na ozemlju druge države članice ali je tam registrirano podjetje v lasti iste skupine in tja napoti svoje delavce; (c) ko gre za agen-

cijo za začasno zaposlovanje, ki delavca posreduje podjetju uporabniku, ki ima svoj sedež ali je dejavno na ozemlju druge države članice. To so tri osnovne oblike napotitve, kot jih ureja Direktiva 96/71/ES. Napotitev delavca je vedno začasna, pri čemer mora za celotno trajanje napotitve obstajati delovno razmerje.

Sedes materiae za napotovanje delavcev iz Slovenije v ostale države predstavljata 208. in 209. člen ZDR-1. Delodajalec s sedežem v Sloveniji lahko začasno napoti delavca na delo v tujino, vendar mora biti delo v tujini dogovorjeno v pogodbi o zaposlitvi. Za delo v tujini se šteje tako delo v kateri od držav članic EU kakor tudi delo v kateri koli tretji državi (Belopavlovič 2016, 1095).

Če pogodba o zaposlitvi ne predvideva možnosti dela v tujini, morata delodajalec in delavec skleniti novo pogodbo o zaposlitvi (3. odstavek 208. člena ZDR-1). ZDR-1 je v 209. členu predpisal dodatne vsebine pogodbe o zaposlitvi za opravljanje dela v tujini (poleg vsebin, ki jih določa 31. člen). Gre za vsebine, ki so specifične za delo zunaj matične države. To so določila glede (1. odstavek 209. člena ZDR-1):

1. trajanja dela v tujini;
2. praznikov in dela prostih dnevov;
3. minimalnega letnega dopusta;
4. višine plače in valute, v kateri se ta izplačuje;
5. dodatnega zavarovanja za zdravstvene storitve v tujini;
6. drugih prejemkov v denarju ali naravi, do katerih je delavec upravičen za čas dela v tujini;
7. načina zagotavljanja in uresničevanja pravic v zvezi s plačilom za delo in z drugimi prejemki, ki so v skladu s predpisi države, v kateri se delo opravlja, zagotovljeni drugače, vendar najmanj v obsegu, kot ga zagotavlja ta zakon, oziroma ugodneje;
8. pogojev vrnitve v Slovenijo.

Glede višine plačila za delo in valute, v kateri se to plačilo izplačuje, ter glede dodatnega zavarovanja za zdravstvene storitve v tujini zakon dopušča, da se stranki delovnega razmerja v pogodbi o zaposlitvi sklicujeta na drug zakon, drug predpis ali na kolektivno pogodbo, ki ureja to vprašanje (2. odstavek 209. člena ZDR-1)

Kot zanimivost naj omenimo, da ZDR-1 ne predvideva sankcij za kršitev tega člena glede obveznih sestavin sklepanja nove pogodbe zaradi napotitve v tujino.

Če torej pogodba o zaposlitvi predvideva možnost dela v tujini, je delavec takšno delo dolžan opravljati (1. odstavek 208. člena ZDR-1). Kadar pa pogodba o zaposlitvi ne predvideva možnosti dela v tujini, morata delodajalec in delavec za začasno delo v tujini skleniti novo pogodbo o zaposlitvi (3. odstavek 208. člena ZDR-1). Pri napotitvi na delo v tujino gre namreč za spremembo kraja opravljanja dela, ki pa je bistvena sestavina pogodbe o zaposlitvi (četrta alineja prvega odstavka 31. člena ZDR-1, več v Senčur Peček 2016a, 177–195). Pogodba se lahko sklene za nedoločen čas ali pa za čas dokončanja projekta oziroma za čas dokončanja dela, ki ga napoteni delavec opravlja v tujini (tretji odstavek 208. člena ZDR-1). V primeru delavca, ki ima sklenjeno pogodbo za nedoločen čas, je možno pogodbo o zaposlitvi za delo v tujini skleniti za določen čas, glede prvotne pogodbe pa uporabiti četrti odstavek 49. člena ZDR-1, ki ureja mirovanje pravic (Senčur Peček 2016b, 272–278).

Pri določanju vsebine pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec, ki delavca napotuje za obdobje do 12 mesecev, poleg slovenske zakonodaje upoštevati tudi zakonodajo države, v katero bo delavec napoten, ki se nanaša na (3. člen revidirane Direktive 96/71/ES):

1. maksimalni delovni čas in minimalni počitek,
2. minimalni plačani letni dopust;
3. plačilo za delo, tudi za nadurno delo; ta točka se ne uporablja za pokojninske načrte dodatnega poklicnega zavarovanja;
4. pogoje za posredovanje dela delavcev, zlasti s strani podjetij za začasno zaposlovanje;
5. zdravje, varnost in higieno pri delu;
6. zaščitne ukrepe glede pogojev za zaposlitev nosečnic ali žensk, ki so pred kratkim rodile, otrok in mladih;
7. enako obravnavanje moških in žensk ter druge določbe o nediskriminiranju;
8. pogoje nastanitve delavcev, kadar jo delodajalec zagotovi delavcem, ki niso v kraju, kjer običajno opravljajo delo;
9. dodatke ali povračilo za stroške, namenjene kritju potnih stroškov ter stroškov za prehrano in nastanitev delavcev, ki so zaradi poklicnih razlogov zdoma.
10. Delodajalec mora ob določanju pravic napotениh delavcev v novi pogodbi o zaposlitvi upoštevati tiste standarde, ki so za delavca ugodnejši.

Nekatere določbe pa za kratkotrajne napotitve ne veljajo. Npr., pravila o minimalnem plačanem letnem dopustu in plačilu za delo se ne uporabljajo za napotitve za osnovne montaže in/ali prve vgradnje blaga (zunaj gradbeništva), če napotitev ne traja več kot osem dni (2. odstavek člena 3 Direktive 96/71/ES).

Napotitev, ki je daljša od 12 mesecev, je načeloma opredeljena kot dolgotrajna napotitev in kot taka zahteva obsežnejšo uporabo delovne zakonodaje kot pa v primeru napotitve, ki traja do 12 mesecev. Za take napotitve veljajo vse pravice po predpisih države članice, v katero je delavec napoten, ki urejajo delovna razmerja, in po določbah kolektivnih pogodb (revidirani člen 3, odstavek 1(a) Direktive 96/71/ES in 6. odstavek 210. člena ZDR-1). Veljajo določbe delovnopravne zakonodaje, ki so za delavca ugodnejše (6. odstavek 210. člena ZDR-1).

Delavec lahko odkloni napotitev v tujino, kadar za to obstajajo upravičeni razlogi, kot so nosečnost, varstvo mladoletnega otroka ipd.⁵ (drugi odstavek 208. člena ZDR-1). Opozoriti velja na možnost, da se lahko delodajalec s pogodbo o zaposlitvi odloči tudi za druge, dodatne razloge, ki opravičujejo odklonitev dela v tujini; prav tako lahko te razloge določijo socialni partnerji v kolektivnih pogodbah vseh ravni (šesta alineja drugega odstavka 208. člena ZDR-1). V teh primerih odklonitev napotitve za delo v tujino ne pomeni kršitve pogodbe o zaposlitvi, v nasprotnem primeru pa gre za kršitev, zaradi katere lahko delodajalec ustrezno ukrepa, tudi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi.

Čeprav ZDR-1 kot osnovo napotitve določa pogodbo o zaposlitvi, se v praksi namesto pogodbe pogosto sklepajo aneksi. V civilnem pravu se aneksi uporabljajo za spremembe že sklenjenih pogodb, ki pa niso tako bistvene narave, da bi spremenili bistvo pogodbe. Kadar se bistvo pogodbe spremeni, namreč govorimo o novaciji pogodbe. V delovnem pravu so aneksi primerni za manjše modifikacije pogodbe o zaposlitvi. To izhaja tudi iz 49. člena ZDR-1, ki ureja spremembo in sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi, kadar pride do spremenjenih okoliščin med trajanjem delovnega razmerja. Zakon v tem členu različno ureja spremembo posameznih sestavin pogodbe o zaposlitvi. Za spremembo večine sestavin zadošča sklenitev aneksa, pri najpomembnejših sestavinah pogodbe

⁵ Drugi razlogi so: varstvo otroka ki še nima sedem let; vzgoja in varstvo otroka ki še ni dopolnil 15 let in s katerim delavec živi sam; invalidnost; zdravstveni razlogi; drugi razlogi, določeni s pogodbo o zaposlitvi oziroma s kolektivno pogodbo, ki zavezuje delodajalca.

o zaposlitvi pa aneks ne zadošča. Tako je tudi pri spremembi kraja opravljanja dela, kjer zakon zahteva sklenitev nove pogodbe. Ne glede na to pa velja, da imata sklenitev aneksa k pogodbi o zaposlitvi in sklenitev nove pogodbe vsebinsko enak učinek (tako tudi Senčur Peček 2016b, 275).

Po prenehanju opravljanja dela v tujini mora delodajalec delavcu zagotoviti vrnitev v Slovenijo (četrti odstavek 208. člena ZDR-1). ZDR-1 je v 209. členu, ki določa obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi za opravljanje dela v tujini, kot obveznost predvidel tudi določilo o pogojih za vrnitev v Slovenijo. Sankcija za kršitev te obveznosti (zagotovitev vrnitve v Slovenijo na stroške delodajalca) je globa od 1.500 do 4.000 EUR za delodajalca (23. točka prvega odstavka 217.a člena ZDR-1), od 300 do 2.000 EUR za manjšega delodajalca (2. odstavek 217.a člena ZDR-1) in od 150 do 1.000 EUR za delodajalca posameznika (3. odstavek 217.a člena ZDR-1).

Podrobnejše pogoje, ki jih morajo izpolnjevati delodajalci, da lahko izvajajo čezmejne storitve, določa ZČmIS. Po njem mora delodajalec, ki želi v drugi državi članici EU izvajati storitve in v ta namen tja napotiti svoje delavce, *za vsakega delavca, ki ga želi napotiti*, dobiti potrdilo A1 (1. odstavek 6. člena ZČmIS). Gre za dokument, ki potrjuje, da se za napotnega delavca v času čezmejnega izvajanja storitve še naprej uporabljajo predpisi o socialni varnosti Republike Slovenije. Drugače povedano: s potrdilom delavec v tujini izkaže, da je tudi v času dela na območju druge države ostal vključen v socialna zavarovanja v Republiki Sloveniji.

Pogoji, ki jih mora delodajalec izpolnjevati za pridobitev potrdila A1, so (1. odstavek 4. člena ZČmIS):

1. delodajalec običajno opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji,
2. delodajalec ne krši pomembnejših določb delovnopravne zakonodaje, ki se nanašajo na pravice delavca,
3. napoteni delavec običajno ne opravlja dela v državi napotitve,
4. storitev se izvaja v okviru dejavnosti, za katero je delodajalec registriran v Republiki Sloveniji, razen v primeru napotitve delavca v povezavo gospodarsko družbo, in
5. storitev se izvaja na enega izmed dovoljenih načinov.

Delodajalec izpolnjuje pogoj, da *običajno opravlja dejavnost* v Republiki Sloveniji, če:

1. je najmanj dva meseca vpisan v Poslovni register Slovenije,

2. ima odprt transakcijski račun, ki ni blokiran,
3. ima delodajalec, ki zaposluje od pet do deset delavcev, zaposlenega najmanj enega delavca, ki je na tej podlagi neprekinjeno vključen v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, zavarovanje za starševsko varstvo in zavarovanje za primer brezposelnosti (v nadaljnjem besedilu: obvezna socialna zavarovanja) v Republiki Sloveniji že najmanj šest mesecev oziroma tudi manj kot šest mesecev, torej od ustanovitve dalje (če je od ustanovitve preteklo manj kot šest mesecev), ali da ima delodajalec, ki zaposluje več kot deset delavcev, zaposlene najmanj tri delavce, ki so na tej podlagi neprekinjeno vključeni v obvezna socialna zavarovanja v Republiki Sloveniji že najmanj šest mesecev oziroma, če je obdobje od ustanovitve krajše, od ustanovitve dalje,
4. v zadnjih 12 mesecih oziroma, če je obdobje od ustanovitve krajše, od ustanovitve dalje skupno število ur vključitve vseh delavcev, zaposlenih pri delodajalcu v tem obdobju, v obvezna socialna zavarovanja na podlagi napotitve ni preseglo 80 odstotkov skupnega števila ur vključitve istih delavcev v obvezna socialna zavarovanja na podlagi delovnega razmerja pri istem delodajalcu,
5. delodajalec pod kazensko in materialno odgovornostjo izjavi, da v Republiki Sloveniji dejansko običajno opravlja dejavnost.

Šteje se, da delodajalec *ne krši pomembnejših določb delovnopravne zakonodaje*, ki se nanašajo na pravice delavca, kadar mu v zadnjih treh letih ni bila več kot enkrat pravnomočno izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo ali z delovnim časom ali zaposlovanjem na črno (3. odstavek 4. člena ZČMIS). Hkrati pa ne sme imeti neporavnanih zapadlih davčnih obveznosti za obdobje zadnjih šestih mesecev pred mesecem vložitve vloge za izdajo potrdila A1.⁶

Pogoj, da napoteni delavec *običajno ne opravlja dela v državi napotitve*, se šteje za izpolnjenega, kadar je delavec najmanj 30 dni neprekinjeno vključen v obvezna socialna zavarovanja v Republiki Sloveniji na podlagi zaposlitve za polni delovni čas ali v ustrezna socialna zavarovanja

⁶ Če delodajalčeva obveznost predložitve obračuna davčnega odtegljaja za dohodke iz delovnega razmerja za zadnji mesec pred vložitvijo vloge še ni nastala, se izpolnjevanje tega pogoja ugotavlja na podlagi podatkov za zadnjih šest mesecev pred vložitvijo vloge ali za obdobje od ustanovitve, če je to krajše od šestih mesecev, za katerega je obveznost predložitve obračuna davčnega odtegljaja za dohodke iz delovnega razmerja že nastala (tretji odstavek 4. člena ZČMIS).

na drugi zakonski podlagi (4. odstavek 4. člena ZČmIS). Pogoj zaposlitve za polni delovni čas se ne uporablja za delavca, vključenega v obvezna socialna zavarovanja Republike Slovenije na podlagi zaposlitve za krajši delovni čas od polnega, če mu je delovni čas skrajšan v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali starševskem varstvu oziroma če je pri delodajalcu, ki ga namerava napotiti, zaposlen za krajši delovni čas od polnega že najmanj šest mesecev (peti odstavek 4. člena ZČmIS).⁷

Zadnji pogoj (storitev se izvaja na dovoljen način) je izpolnjen, kadar se storitev izvaja za lasten račun in pod lastnim vodstvom na podlagi sklenjene pogodbe z naročnikom storitve oziroma primerljivega akta v primeru napotitve v povezano gospodarsko družbo ali v okviru opravljanja dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku (6. odstavek 4. člena ZČmIS).

Pristojni organ za izdajo potrdil A1 je torej Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZS). Poleg izdaje potrdil zavod tudi sodeluje in nudi informacije pristojnim organom za izdajo potrdil A1 v drugih državah članicah EU ter z njimi sodeluje s ciljem izvajanja Uredbe 883/2004/ES (7. člen ZČmIS). Prav tako je ZZS pristojen za razveljavitev potrdil A1 v primerih, ko pogoji iz 4. člena ZČmIS niso več izpolnjeni.

Za izdajo potrdila A1 prek portala e-VEM lahko zaprosi (7. člen ZČmIS):

1. zakoniti zastopnik poslovnega subjekta, ki je vpisan v Poslovni register Slovenije (PRS), ali
2. pooblaščen oseba, ki jo je zakoniti zastopnik poslovnega subjekta pooblastil za izvajanje tega in/ali ostalih postopkov portala e-VEM.

Vloga za izdajo potrdil A1 se odda elektronsko, preko portala e-VEM. Obvezna elektronska oddaja vlog je določena v 9. členu ZČmIS. Vloga za izdajo potrdila A1 se lahko vloži največ 30 dni pred predvidenim začetkom čezmejnega izvajanja storitve (1. odstavek 9. člena ZČmIS). V vlogi je treba navesti točno lokacijo opravljanja dela in določeno državo članico EU ter »odkljukati« določena okenca. Poleg obveznih sestavin

⁷ Pogoj vključitve najmanj šest mesecev je vprašljiv z vidika usklajenosti s Sklepom A2 Upravne komisije, saj slednja v svojih odločitvah omogoča krajša, ne daljša časovna obdobja. S tako določbo ZČmIS delavce v nestandardnih obikah dela postavlja v slabši pravni položaj. Poleg tega nikjer ni določeno, da se delo v državi gostiteljici ne bi moglo opravljati le v krajšem delovnem času od polnega. Tako tudi Strban (2018, 415).

vloge za izdajo potrdila A1 ZČMIS določa tudi nekatere obvezne priloge, in sicer (4. odstavek 9. člena ZČMIS):

1. kopijo pogodbe o zaposlitvi, sklenjene z delavcem, ki se ga name-rava napotiti na delo v tujino;
2. izjavo vlagatelja, dano pod kazensko in materialno odgovornostjo, da v Republiki Sloveniji dejansko običajno opravlja dejavnost ter da v primeru, za katerega je bila vložena vloga za izdajo potrdila A1, ne gre za okoliščine, v katerih je izključena možnost napotitve na podlagi prvega odstavka 12. člena Uredbe 883/2004.

ZZZS v postopku preveri izpolnjevanje pogojev za izdajo potrdila A1 tako, da se avtomatično preverjajo uradne baze podatkov. V kolikor pogoji za izdajo potrdila niso izpolnjeni, sistem takoj izda negativno odločitev (avtomatsko). Če so pogoji za izdajo potrdila A1 izpolnjeni, pa ZZZS vsebinsko preveri še, ali pogodba o zaposlitvi z napotnim delavcem izpolnjuje zahteve 208. in 209. člena ZDR-1. Z vidika poteka postopka je treba poudariti še, da za izdajo potrdil A1 ni predpisano upoštevanje pravil Zakona o splošnem upravnem postopku. V praksi to pomeni predvsem hitrejši potek postopka (izdajo odločbe v nekaj dneh).

ZZZS z izdajo potrdila A1 izvede tudi spremembo zavarovalne podlage iz 001 v 002. To pomeni, da s prvim dnem napotitve, ki je naveden v vlogi za izdajo potrdila A1, napoteni delavec pridobi lastnost zavarovanca v skladu z ustrežno zavarovalno podlago za delavce, ki v okviru čezmejnega izvajanja storitev delo začasno opravljajo v drugi državi članici EU (8. odstavek 9. člena ZČMIS). Od tega dne dalje ti delavci štejejo za napotene delavce. Zavarovanje na zavarovalni podlagi 002 pa v praksi pomeni, da se spremeni osnova za izračun prispevkov za socialno varnost, in sicer se kot osnova za izračun prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje vzame plača, ki bi bila prejeta za enako delo v Republiki Sloveniji (drugi odstavek 144. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), 2012). V praksi v večini primerov to pomeni minimalno plačo.

ZZZS potrdilo izda najkasneje v roku petih delovnih dni, in sicer za navedeno državo in lokacijo ter za čas napotitve delavca na delo oziroma za čas čezmejnega izvajanja storitve samozaposlene osebe (5. odstavek 9. člena ZČMIS), vendar za največ 24 mesecev. Napotitvi v različni državi članici, ki si nemudoma sledita, vedno pomenita novo napotitev. Prek portala e-VEM je omogočena oddaja vloge za izdajo potrdila A1 samo za vnaprej, od dne oddaje vloge. Vloge ni možno oddati za na-

zaj. Portal E-VEM omogoča tudi spremljanje vloge ter prevzem potrdila A1. Na izdanih potrdilih A1 je vnesena QR-koda, ki omogoča enostavno preverjanje veljavnosti izdanega potrdila A1.

V kolikor se po izdaji potrdila A1 pojavi dvom o tem, da delodajalec dejansko opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji, se ta pogoj lahko preverja tudi naknadno, kar ureja 10. člen ZČmIS. V tem primeru ZZZS zaprosi Inšpektorat Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju IRSD) za nadzor nad izvajanjem ZČmIS v delu, ki se nanaša na pogoj običajnega opravljanja dejavnosti (1. odstavek 10. člena ZČmIS). V postopku nadzora IRSD preverja izpolnjevanje tega pogoja tako, da ugotavlja, ali ima delodajalec v Republiki Sloveniji primerne poslovne prostore za opravljanje dejavnosti, v okviru katerih se storitev izvaja, ali ima zaposleno administrativno osebje, ki opravlja delo na sedežu oziroma v poslovnih prostorih, ali oglašuje predmetno dejavnost v Republiki Sloveniji, ali v zadnjih šestih mesecih ni prišlo do spremembe dejavnosti, do spremembe v ustrezen register vpisanih ustanoviteljev oziroma zastopnikov (2. odstavek 10. člena ZČmIS). O svojih ugotovitvah obvesti ZZZS. Če pogoj običajnega opravljanja dejavnosti v Sloveniji ni izpolnjen, ZZZS razveljavi izdano potrdilo A1 in o razveljavitvi obvesti tudi pristojni organ države napotitve (3. in 5. odstavek 11. člena ZČmIS).

Delodajalec in napoteni delavec sta po pridobitvi potrdila A1 dolžna ZZZS obvestiti o vseh spremembah, ki nastanejo med obdobjem napotitve (4. odstavek 6. člena ZČmIS). Predvsem mora delodajalec ZZZS obvestiti o predčasni prekinitvi napotitve, če napotitev ni bila izvedena ali je bila zaključena pred načrtovanim datumom zaključka (4. odstavek 6. člena ZČmIS). Vlogo za predčasno prekinitvev je mogoče oddati samo za še veljavno potrdilo A1. Potrdilo se lahko predčasno prekine z dnem oddaje vloge ali za zahtevane datume prekinitve do izteka veljavnosti potrdila. Razveljavitev potrdila za preteklo obdobje (za nazaj) preko portala e-VEM ni mogoča. Prav tako mora delodajalec po končani napotitvi vložiti vlogo za spremembo zavarovalne podlage iz 002 v 001 (v kolikor delavec ostaja zaposlen pri tem delodajalcu) oziroma v drugo ustrezno zavarovalno podlago.

Ko delavec konča obdobje napotitve, ki je skupaj trajalo 18 mesecev, zanj ni mogoče odobriti novega obdobja napotitve za isto podjetje in isto državo članico. Novo obdobje napotitve za istega delavca, isto podjetje in isto državo članico se lahko odobri šele dva meseca po izteku predhodnega obdobja napotitve (1. odstavek 8. člena ZČmIS, v povezavi s členom 3, odstavkom 1(a) Direktive 96/71/ES).

Poleg oddaje vloge na podlagi člena 12 Uredbe ES 883/2004 in ZčmIS portal e-*VEM* omogoča tudi izdajo potrdil A1 na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004, pri katerih gre za sočasne zaposlitve, za delavce, ki običajno sočasno opravljajo delo v več državah in le pri enem delodajalcu (vozniki v cestnem prometu, monterji, serviserji). Potrdilo A1 na podlagi člena 13 Uredbe ES je mogoče pridobiti za obdobje naslednjih 12 mesecev. *Vendar je postopek izdaje obrazca A1 v teh primerih treba ločiti od postopka v primeru člena 12 Uredbe ES 883/2004 in ZčmIS.* Namreč, pri izdaji potrdila A1 na podlagi člena 13 Uredbe ES 883/2004 ne gre za napotene delavce, pač pa za sočasno delo v več državah EU. V teh primerih se zavarovalna podlaga ne spremeni v 002, pač pa ostane 001. Potrdilo A1 se v teh primerih izda za največ 12 mesecev (in najmanj dva meseca).

Pomembna razlika glede na postopek izdaje potrdila A1 za »prave« napotene delavce (po členu 12 Uredbe 883/2004 in ZčmIS) pa je tudi v tem, da so pogoji za izdajo obrazca A1 v teh primerih (po členu 13 Uredbe) manj strogi – ni treba dokazovati pogoja spoštovanja delovno-pravne zakonodaje, pogoja izpolnjevanja davčnih obveznosti idr. Poleg tega je potrdilo A1 v teh primerih veljavno za vse države članice EU. V praksi se zato delodajalci pogosto poslužujejo vlog za izdajo obrazca A1 po členu 13 Uredbe 883/2004 tako, da v vlogi lažno (napačno, neupravičeno) navedejo, da gre za delavce, ki delo sočasno opravljajo v več državah (vozniki v cestnem prometu, monterji, serviserji).

V Sloveniji je torej lažje napotiti delavce v tujino na podlagi člena 13 Uredbe ES 883/2004 kakor pa na podlagi člena 12. Po drugi strani pa so delavci, napoteni na delo v tujino na podlagi člena 12 Uredbe ES 883/2004 in ZčmIS, za delodajalca cenejši, saj se kot osnova za plačilo socialnih prispevkov (plačila za pokojninsko in invalidsko zavarovanje) šteje plača, ki bi bila prejeta za enako delo v Republiki Sloveniji. Kot smo pojasnili že zgoraj, v praksi to običajno pomeni najnižjo plačo za to delovno mesto/vrsto dela ali celo minimalno plačo po Zakonu o minimalni plači (ZMinP). Preden je 1. 1. 2018 začel veljati ZčmIS, napotitev delavcev iz Slovenije ni bila zakonsko urejena. Prenosne dokumente o socialni varnosti – potrdila A1 je izdal ZZS na podlagi 129. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (1994). Na podlagi tega člena so za izdajo potrdila A1 veljali zelo ohlapni pogoji, ki niso bili v skladu s tistimi, ki jih zahteva Direktiva 96/71/ES o napotitvi delavcev. Za potrdila A1, izdana pred 1. januarjem 2018, ZZS ni pristojen za naknadno preverjanje izpolnjevanja pogojev za njihovo izdajo. Vendar pa lahko na

zahtevo tujih organov preklične potrdilo A1, izdano pred 1. januarjem 2018.

Napotovanje v Slovenijo

V Sloveniji ločimo med dvema osnovnima režimoma zaposlovanja in dela tujcev (neslovenskih državljanov), in sicer: (a) prostim pretokom delavcev in storitev med državami članicami EU, Evropskim gospodarskim prostorom (v nadaljevanju EGP) in Švico (napoteni delavci) in (b) režimom zaposlovanja in dela državljanov tretjih držav (tujci). Regulatorni okvir za napotovanje v okviru režima (a) predstavljata ZDR-1 (210. člen) in ZČMIS, regulatorni okvir za napotovanje v okviru režima (b) pa ZDR-1 (201. člen) in ZZSDT. ZDR-1 v vsakem primeru (tako za napotene delavce v okviru prostega opravljanja storitev med državami članicami EU kakor za napotene delavce iz tretjih držav) kot podlago za delo napotениh delavcev v Sloveniji določa (predvideva) pogodbo o zaposlitvi, glede pogojev za opravljanje začasnega dela v Republiki Sloveniji pa odkazuje na predpise, ki urejajo delo in zaposlovanje tujih državljanov ter čezmejno izvajanje storitev (1. odstavek 210. člena ZDR-1).

Delodajalec, ki svoje delavce napotuje v Republiko Slovenijo, mora tem delavcem zagotoviti pravice po predpisih Republike Slovenije in po določbah kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti, ki urejajo delovni čas, odmore in počitke, nočno delo, minimalni letni dopust, plačilo za delo, pogodbo o zaposlitvi med delavcem in agencijo za zagotavljanje dela drugim uporabnikom, varnost in zdravje pri delu, posebno varstvo delavcev in zagotavljanje enakopravnosti, če je to za delavca ugodneje (2. odstavek 210. člena ZDR-1). Izjema so primeri začasnih začetnih del, ki ne trajajo več kot osem dni in jih opravljajo strokovni delavci dobavitelja na podlagi pogodbe o dobavi blaga – za te delavce ni treba zagotavljati minimalnega letnega dopusta in plačila za delo po predpisih Republike Slovenije oziroma po določbah relevantne kolektivne pogodbe dejavnosti, četudi so za delavca ugodnejši (3. odstavek 210. člena ZDR-1). Izjema so tudi delavci, katerih delo v posameznem koledarskem letu ni daljše od enega meseca – zanje ni treba zagotavljati plačila za delo po predpisih Republike Slovenije oziroma po določbah relevantne kolektivne pogodbe dejavnosti (4. odstavek 210. člena ZDR-1). Obe omenjeni izjemi pa ne veljata za tiste delodajalce, ki izvajajo dejavnosti, registrirane v okviru gradbeništva (5. odstavek 210. člena ZGD-1).

Za nudenje informacij o pogojih zaposlovanja in dela tujcev je pristožen ZZS. Slednji tudi spremlja podatke o zaposlovanju tujcev.

Delodajalec, ki delavcem, napotenim v Slovenijo, ne zagotavlja pravic glede delovnega časa, odmorov in počitkov, nočnega dela, minimalnega letnega dopusta, plačila za delo in drugih pravic, kot jih določa 210. člen ZDR-1, se kaznuje z globo od 3.000 do 20.000 EUR (31. točka 1. odstavek 217. člena ZDR-1). Za manjšega delodajalca je predpisana globa od 1.500 do 8.000 EUR, za delodajalca posameznika pa od 450 do 1.200 EUR (3. odstavek 217. člena ZDR-1). Odgovorna oseba delodajalca se kaznuje z globo od 450 do 2.000 EUR (4. odstavek 217. člena ZDR-1).

Napotovanje v Slovenijo v okviru čezmejnega opravljanja storitev v EU

Natančnejši pogoji za napotovanje v Slovenijo v okviru čezmejnega opravljanja storitev na podlagi pogodbe med naročnikom iz naše države in izvajalcem (delodajalcem) iz države EU, EGP ali Švicarske konfederacije pa so določeni v ZčmIS.

Skladno z novelo ZčmIS-A, ki je začela veljati 4. 8. 2021, lahko napotitev delavcev v Slovenijo (po novem) traja najdlje 12 mesecev. To obdobje se lahko zaradi nastopa okoliščin, zaradi katerih čezmejno storitve ni bilo možno izvesti v 12 mesecih, na podlagi obrazložitve delodajalca podaljša za največ šest mesecev (3. odstavek 14. člena ZčmIS). Trajanje napotitve je seštevek napotitvenih obdobj, če tuji delodajalec enega napotenega delavca nadomesti z drugim napotenim delavcem ob upoštevanju istovrstnosti storitve in naziva delovnega mesta (4. odstavek 14. člena ZčmIS).

Pogoj, ki jih mora tuji delodajalec izpolniti, da lahko čezmejno izvaja storitev v Republiki Sloveniji, so (prvi odstavek 12. člena ZčmIS):

1. delodajalec običajno opravlja dejavnost v državi zaposlitve,
2. napoteni delavec običajno ne opravlja dela v Republiki Sloveniji,
3. delodajalec ne krši pomembnejših določb delovnopravne zakonodaje, ki se nanašajo na pravice napotenega delavca,
4. storitev se izvaja v okviru dejavnosti, za katere je tuji delodajalec registriran v državi zaposlitve, razen v primeru napotitve delavca v povezano gospodarsko družbo, in
5. storitev se izvaja na enega izmed dovoljenih načinov.

Delodajalec izpolnjuje pogoj, da *običajno opravlja dejavnost* v državi zaposlitve delavca, če tuji delodajalec razpolaga z veljavnim potrdilom A1 za napotenega delavca (2. odstavek 12. člena ZčmIS). Enako velja za drugi pogoj – šteje se, da napoteni delavec običajno ne opravlja dela v

Republiki Sloveniji, če je zanj izdano veljavno potrdilo A1 (2. odstavek 12. člena ZČmIS).

Šteje se, da delodajalec *ne krši pomembnejših določb delovnopravne zakonodaje*, ki se nanašajo na pravice napotenega delavca, kadar delodajalcu v zadnjih treh letih ni bila več kot enkrat pravnomočno izrečena globa zaradi prekrška v zvezi z zagotavljanjem pravic napotenim delavcem, kot jih določa ZDR-1 (5. odstavek 12. člena ZČmIS).

Zadnji pogoj (*storitev se izvaja na dovoljen način*) je izpolnjen, kadar se storitev izvaja za lasten račun in pod lastnim vodstvom na podlagi sklenjene pogodbe z naročnikom storitve oziroma primerljivega akta v primeru napotitve v povezano gospodarsko družbo ali v okviru opravljanja dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku (6. odstavek 12. člena ZČmIS).⁸

Nadzor nad izvajanjem ZČmIS je v pristojnosti Inšpektorata Republike Slovenije za delo (v nadaljevanju IRSD). Če se v postopku inšpekcijskega nadzora kljub veljavnemu potrdilu A1 pojavi dvom, da tuji delodajalec dejansko opravlja dejavnost v državi zaposlitve, IRSD o navedenem presoja zlasti na podlagi podatkov, pridobljenih s strani pristojnih organov države zaposlitve, pri čemer ZČmIS napotuje na smiselno uporabo določb drugega odstavka 10. člena ZČmIS, torej določb, ki urejajo preverjanje potrdil A1, izdanih s strani ZZZS slovenskim delodajalcem pri napotovanju njihovih delavcev v tujino (3. odstavek 12. člena ZČmIS).

Če IRSD med nadzorom podvomi v to, da napoteni delavec običajno ne opravlja dela v Republiki Sloveniji, o tem obvesti ZZZS. Slednji ugotovi, da je pogoj o neopravljanju dela v RS izpolnjen, če napoteni delavec v zadnjih 12 mesecih pred napotitvijo ni bil vključen v obvezna socialna zavarovanja v RS na podlagi zaposlitve ali samozaposlitve (4. odstavek 12. člena ZČmIS).

Če IRSD ugotovi, da se storitev izvaja kljub neizpolnjenim pogojem, opisanim zgoraj ali v nasprotju s podatki na potrdilu A1, z odločbo prepove nadaljnje izvajanje storitve tujega delodajalca in o tem obvesti ZZZS (8. odstavek 12. člena ZČmIS). Na podlagi prejetega obvestila od IRSD ZZZS tujemu pristojnemu organu predlaga preklic potrdila A1 (9. odstavek 12. člena ZČmIS).

Tuji delodajalec pred začetkom čezmejnega izvajanja storitve opravi

⁸ Šesti odstavek 12. člena ZČmIS je bil spremenjen z novelo A, ki je začela veljati 4. avgusta 2021.

prijavo pri Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju ZRSZ), ki vključuje podatke o (1. odstavek 14. člena ZČmIS):

1. nazivu in sedežu tujega delodajalca,
2. osebnem imenu, datumu rojstva in državljanstvu napotnega delavca ter naslovu začasnega prebivališča v Republiki Sloveniji,
3. osebnem imenu in datumu rojstva osebe, ki je s strani tujega delodajalca pooblaščen za stike z nadzornimi organi, vključno s pošiljanjem in prejemanjem dokumentov ter obvestil in z vročanjem, v skladu z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek,
4. vrsti storitve,
5. nazivu delovnega mesta napotnega delavca,
6. predvidenem datumu začetka in konca izvajanja storitve – obdobje napotitve,
7. naslovu oziroma – če se bo storitev izvajala na lokaciji brez naslova – kraju izvajanja storitve.

O opravljeni prijavi ZRSZ tujemu delodajalcu izda potrdilo (2. odstavek 14. člena ZČmIS).

Tuji delodajalec zagotovi, da se v času čezmejnega izvajanja storitve v Republiki Sloveniji na kraju opravljanja storitve hranijo in na zahtevo IRSD organa dajo na voljo (5. odstavek 14. člena ZČmIS):

1. kopija pogodbe med naročnikom storitve in tujim delodajalcem oziroma primerljivi akt v primeru napotitve v povezano gospodarsko družbo,
2. potrdilo o opravljeni prijavi začetka izvajanja storitev,
3. izpisek iz ustreznega registra za opravljanje dejavnosti,
4. potrdilo o opravljeni prijavi, v skladu z zakonom, ki ureja obrtno dejavnost,
5. potrdilo o zakoniti ustanovitvi v državi zaposlitve,
6. izvodi pogodb o zaposlitvi,
7. izvodi plačilnih list,
8. evidenca prisotnosti,
9. listine s področja varnosti in zdravja pri delu,
10. dokazila o izplačanih plačah ali izvodi enakovrednih dokumentov za vse napotene delavce ter
11. potrdilo A1.

Tuji delodajalec mora na zahtevo nadzornega organa zagotoviti prevode opredeljenih dokumentov v slovenski jezik (5. odstavek 14. člena ZČMIS). IRSD lahko od tujega delodajalca zahteva to dokumentacijo še 24 mesecev po zaključku izvajanja storitve (6. odstavek 14. člena ZČMIS).

Tuji delodajalec mora napotenemu delavcu zagotoviti vse delovno-pravne pravice po slovenski zakonodaji in drugih predpisih (7. odstavek 14. člena ZČMIS). Delavec mora tudi imeti urejeno prebivanje v Republiki Sloveniji v skladu z vsemi predpisi, ki urejajo prebivanje v njej (8. odstavek 14. člena ZČMIS).

Za napotene delavce v dejavnosti gradbeništva ZČMIS določa subsidiarno odgovornost slovenskega naročnika storitev. Če tuji delodajalec, ki v Republiki Sloveniji čezmejno izvaja storitev in ki je podizvajalec v okviru gradbene dejavnosti, napotenemu delavcu za delo, opravljeno v okviru čezmejnega izvajanja storitve, ne zagotovi plače v skladu z delovnopравnimi predpisi v Republiki Sloveniji, je za izpolnitev te obveznosti subsidiarno odgovoren pogodbenik s sedežem (prebivališčem) v Republiki Sloveniji, katerega neposredni podizvajalec je tuji delodajalec (1. odstavek 16. člena ZČMIS).

Napotovanje v Slovenijo iz tretjih držav

Zakon o tujcih (v nadaljevanju ZTuj-2) (2021) med tretje države uvršča države, ki niso članice Evropske unije (npr. Bosna in Hercegovina, Albanija, Kosovo . . .). Njihovi državljani za prebivanje in delo na ozemlju Republike Slovenije potrebujejo veljavno enotno dovoljenje za prebivanje in delo. ZTuj-2 v drugem odstavku 37. člena določa, da se tujcu, ki želi prebivati v Republiki Sloveniji zaradi zaposlitve ali dela, lahko izda enotno dovoljenje za prebivanje in delo, v kolikor:

1. izpolnjuje pogoje iz tretjega odstavka 33. člena ZTuj-2 (veljavna potna listina, ustrezno zdravstveno dovoljenje, zadostna sredstva za preživljanje),
2. pristojni organ po zakonu, ki ureja zaposlovanje in delo tujcev, poda soglasje k izdaji enotnega dovoljenja, in
3. ne obstajajo razlogi za zavrnitev izdaje dovoljenja.

ZZSDT v prvem odstavku 17. člena določa pogoje za izdajo soglasja ZZRS k izdaji enotnega dovoljenja. V postopku izdaje enotnega dovoljenja za namen zaposlitve Zavod na zahtevo upravne enote poda soglasje k enotnemu dovoljenju, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

1. da v evidenci brezposelnih oseb ni ustrezne brezposelne osebe;
2. da je delodajalec ustrezno registriran ali vpisan v registru kmetijskih gospodarstev oziroma v poslovnem registru za opravljanje dejavnosti, v okviru katere bo tujec opravljal delo;
3. da delodajalec ni v postopku likvidacije ali stečaja;
4. da delodajalec aktivno posluje,
5. da je delodajalec za dohodke iz delovnega razmerja za zadnjih šest mesecev pred mesecem vložitve vloge ali za čas poslovanja, če je ta krajši od šestih mesecev, predlagal obračune davčnega odtegljaja za dohodke iz delovnega razmerja oziroma plačilne liste, če je zaposloval delavce, in na dan vložitve vloge nima neporavnanih zapadlih davčnih obveznosti;
6. da ni izkoriščena kvota;
7. da tujec izpolnjuje pogoje, ki jih zahteva delodajalec;
8. da je priložena s strani delodajalca podpisana pogodba o zaposlitvi v skladu z določbami ZTuj.

Pogoj, da delodajalec »aktivno posluje«, pomeni (4. točka 1. odstavek 17. člena ZZSDT):

1. da je pri delodajalcu najmanj šest mesecev pred vložitvijo vloge že zaposlena in vključena v obvezna socialna zavarovanja najmanj ena oseba, zaposlena za poln delovni čas, ali
2. da je delodajalec kot posameznik, registriran za opravljanje dejavnosti oziroma vpisan v register kmetijskih gospodarstev, najmanj šest mesecev pred vložitvijo vloge vključen v obvezna socialna zavarovanja ali
3. da je imel delodajalec v vsakem od zadnjih šestih mesecev pred vložitvijo vloge prilive iz naslova opravljanja dejavnosti najmanj v višini 10.000 eurov na transakcijski račun, odprt v Republiki Sloveniji.

V primeru delodajalcev, ki so registrirani manj kot šest mesecev, se pogoj »da delodajalec aktivno posluje« šteje za izpolnjen, če je delodajalec pred vložitvijo vloge investiral najmanj 50.000 € v dejavnost, v okviru katere bo tujec opravljal delo (2. odstavek 17. člena ZZSDT). V primeru tujca z najmanj visokošolsko izobrazbo se soglasje za zaposlitev poda brez preverjanja tega pogoja (3. odstavek 17. člena ZZSDT).

V kolikor tujec po ZZSDT ne potrebuje soglasja k izdaji enotnega dovoljenja, slednje ni pogoj za izdajo enotnega dovoljenja.

Prvo enotno dovoljenje se tujcu izda za čas veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ali pogodbe za opravljanje dela, vendar ne dlje od enega leta (3. odstavek 37. člena ZTuj-2). Enotno dovoljenje se lahko podaljša, v kolikor so izpolnjeni vsi pogoji, ki veljajo za prvo izdajo dovoljenja, vendar največ za dve leti (4. odstavek 37. člena ZTuj-2). Tujec mora prošnjo za izdajo prvega dovoljenja vložiti pri pristojnem diplomatsko-konzularnem predstavništvu Republike Slovenije v tujini, delodajalec pa lahko prošnjo vloži tudi pri upravni enoti, kjer bo tujec prebival, ali pri upravni enoti, kjer je njegov sedež ali se bo opravljala dejavnost.

Tujec, ki ima enotno dovoljenje, lahko v času njegove veljavnosti zamenja delovno mesto pri istem delodajalcu, zamenja delodajalca ali se zaposli pri dveh ali več delodajalcih, in sicer na podlagi pisne odobritve pristojnega organa (5. odstavek 37. člena ZTuj-2). Le-ta pisno odobritev izda v obliki odločbe po prejemu soglasja organa, pristojnega po ZZSDT. Slednji v 5. odstavku 7. člena določa, da delodajalec, ki lahko v skladu z ZUTD opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku, lahko v okviru opravljanja te dejavnosti sklepa pogodbe o zaposlitvi samo: (1) s tujci, ki v Republiki Sloveniji prebivajo na podlagi modre karte EU, (2) s tujci, za katere je bilo v postopku izdaje ali podaljšanja enotnega dovoljenja oziroma izdaje pisne odobritve podano soglasje za zaposlitev, samozaposlitev ali delo, ter (3) s tujci, ki imajo v skladu s tem zakonom prost vstop na trg dela.

Napotovanje preko agencij za zagotavljanje dela drugim uporabnikom

Agencije za zagotavljanje dela delavce na delo v tujino k drugim uporabnikom dela v splošnem lahko napotujejo. V zvezi s tem ZČmIS določa, da lahko uporabnik čezmejno izvaja storitve tudi z delavci, ki so bili k njemu napoteni na podlagi dogovora z delodajalcem za zagotavljanja dela, pod pogojem, da je med delodajalcem za zagotavljanje dela in delavcem ves čas trajanja napotitve ohranjeno delovno razmerje. Pri tem se šteje, da je delavca na kraj opravljanja dela, kjer storitev izvaja uporabnik, napotil delodajalec za zagotavljanje dela (7. odstavek 4. člena ZČmIS).

Delo prek agencij za zagotavljanje dela drugim uporabnikom je urejeno v ZUTD (163. do 179.a člen) in ZDR-1 (59. do 63 člen). ZUTD določa pogoje za opravljanje dejavnosti agencije za začasno delo (164. člen), za katero je treba pridobiti posebno dovoljenje (167. do 170. člen), obveznosti delodajalca, ki opravlja delo preko agencije za začasno delo (165.

člen), obveznosti uporabniškega podjetja (166. člen) in prenehanje dejavnosti (171. člen).

Z vidika vsebine te monografije je treba izpostaviti, da lahko uporabnik sprejme delavce le od delodajalca – agencije za zagotavljanje dela, ki ima dovoljenje iz 167. člena ZUTD in je vpisan v register ali v evidenco agencij za zagotavljanje dela (2. odstavek 166. člena ZUTD). Delodajalec za zagotavljanje dela, ki je vpisan v register oziroma v evidenco, lahko opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku za državljane Republike Slovenije ter za tujce z državljanstvom držav, ki niso članice EU, EGP ali Švicarske konfederacije in imajo (3. odstavek 167. člena ZUTD):

1. prost dostop na slovenski trg dela, v skladu z zakonom, ki ureja zaposlovanje, samozaposlovanje in delo tujcev,
2. enotno dovoljenje za prebivanje in delo, izdano na podlagi soglasja za zaposlitev, samozaposlitev ali delo, ali
3. modro karto EU.

Obveznosti delodajalca za zagotavljanje dela in uporabnika določata 165. in 166. člen ZUTD. Delodajalec za zagotavljanje dela mora v času trajanja zaposlitve napotenemu delavcu zagotoviti vse pravice iz delovnega razmerja, ki mu pripadajo v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, smiselno enako velja za uporabnika. Prav tako mora takemu delavcu dopustiti možnost sklenitve delovnega razmerja pri uporabniku po izteku časa zagotavljanja dela, brez postavljanja kakršnih koli omejitev. Uporabnik pa mora delavcu zagotoviti enake možnosti za zaposlitev za nedoločen čas pri uporabniku, kot je to omogočeno že zaposlenim delavcem pri uporabniku. Delodajalec za zagotavljanje dela od delavca ne sme zahtevati plačila ali drugega povračila zaradi napotitve k uporabniku ali zaradi sklenitve pogodbe o zaposlitvi z uporabnikom.

Število napotениh delavcev pri uporabniku ne sme presežati 25 odstotkov števila zaposlenih delavcev pri uporabniku, razen če ni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določeno drugače. V to omejitev se ne všteta delavci, ki so pri delodajalcu za zagotavljanje dela zaposleni za nedoločen čas. Opisana omejitev se ne uporablja za uporabnika – manjšega delodajalca (3. odstavek 59. člena ZDR-1).

Delodajalec, ki lahko v skladu z ZUTD opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu delodajalcu, sklene s temi delavci pogodbo o zaposlitvi (59. člen ZDR-1). Praviloma gre za pogodbo za nedoločen čas. Pogodba o zaposlitvi se lahko sklene za določen čas, če so pri upo-

rabniku podani zakonski pogoji za sklenitev pogodbe za določen čas (1. in 2. odstavek 60. člena ZDR-1). Predčasno prenehanje potrebe po delu delavca pri uporabniku v posameznem primeru ne sme biti razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas. Posebnosti pogodbe o zaposlitvi med agencijo za zagotavljanje dela in delavcem ureja 61. člen ZDR-1, vsebino pogodbe med agencijo in uporabnikom pa 62. člen ZDR-1. Z vidika vsebine te monografije je pomembno poudariti, da delavcu, ki je zaposlen pri agenciji in dela pri uporabniku, pripadajo vse pravice iz zakonodaje in kolektivnih pogodb v enakem obsegu, kot to velja za delavce, zaposlene pri uporabniku.

Delodajalec za zagotavljanje dela ne sme napotiti delavcev na delo k uporabniku in uporabnik ne sme uporabljati dela napotenih delavcev (2. odstavek 59. člena ZDR-1):

1. v primerih, ko bi šlo za nadomeščanje pri uporabniku zaposlenih delavcev, ki stakajo,
2. v primerih, ko je uporabnik v predhodnem obdobju 12 mesecev odpovedal pogodbe o zaposlitvi večjemu številu pri sebi zaposlenih delavcev,
3. v primerih, ko gre za delovna mesta, pri katerih iz ocene tveganja uporabnika izhaja, da so delavci, ki opravljajo delo na teh delovnih mestih, izpostavljeni nevarnostim in tveganjem, zaradi katerih se določajo ukrepi zmanjševanja oziroma omejevanja časovne izpostavljenosti, ter
4. v drugih primerih, ki se lahko določijo s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti, če zagotavljajo večje varstvo delavcev ali jih narekujejo zahteve varnosti in zdravja delavcev.

Z vidika te monografije je treba opozoriti še na posebnost glede zaposlovanja tujcev s strani agencij za zagotavljanje dela. Delodajalec, ki lahko v skladu z ZUTD opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev uporabniku, lahko v okviru opravljanja te dejavnosti sklepa pogodbe o zaposlitvi samo s tujci (5. odstavek 7. člena ZZSDT):

1. ki v Republiki Sloveniji prebivajo na podlagi modre karte EU,
2. za katere je bilo v postopku izdaje ali podaljšanja enotnega dovoljenja oziroma izdaje pisne odobritve podano soglasje za zaposlitev, samozaposlitev ali delo,
3. ki imajo v skladu z ZUTD prost vstop na trg dela.

Podobno kot velja za gradbeno dejavnost, ZČMIS določa subsidiarno odgovornost slovenskega naročnika storitev, če tuji delodajalec – agencija za posredovanje dela napotenemu delavcu za delo, opravljeno v okviru čezmejnega izvajanja storitve, ne zagotovi plače in drugih prejemkov iz delovnega razmerja v skladu s slovensko zakonodajo – določbami zakona, ki ureja delovna razmerja v skladu z delovnopravnimi predpisi v RS. Za izpolnitev te obveznosti za obdobje, v katerem je delavec pri njem opravljal delo, je subsidiarno odgovoren uporabnik (3. odstavek 16. člena ZČMIS).

Opozoriti velja še na obveznosti uporabnika storitev na področju varnosti in zdravja pri delu. Uporabnik, h kateremu so napoteni delavci s strani agencije za zagotavljanje dela, je kot delodajalec odgovoren za zagotavljanje varnega in zdravega dela delavcev ter za vse dolžnosti delodajalca, ki izhajajo iz zakona in drugih predpisov na področju varnosti ter zdravja pri delu. Uporabnik je tudi dolžan o morebitni nezgodi pri delu obvestiti IRSD in izpolniti prijavo na obrazcu ER8.

4.4 Varnost in zdravje pri delu ter napoteni delavci

Delodajalec, ki svoje delavce napoti v tujino, mora poleg ostalih pogodbenih in zakonskih obveznosti poskrbeti tudi za njihovo varnost in zdravje. Pri tem mora upoštevati tako domačo zakonodajo kot zakonodajo, ki velja v državi napotitve. Opozoriti velja, da so v EU kljub obsežni harmonizaciji na področju varnosti in zdravja pri delu v zakonodajah posameznih držav še vedno prisotne razlike, saj lahko države članice ob prenosu direktiv EU v domačo zakonodajo uvedejo strožja pravila za varstvo delavcev od tistih, ki jih zahteva evropska zakonodaja.

Varstvo in zdravje pri delu izpostavlja tudi Direktiva 96/71/ES v členu 3, kjer govori o maksimalnem delovnem času, minimalnem počitku, zdravju, varnosti in higieni pri delu ter varnostnih pogojih in ukrepih. Tudi implementacijska Direktiva 2014/67/EU naslavlja to vprašanje v členu 5, predvsem v smislu izboljšane dostopnosti delavcev do informacij. Pri tem posebej poudarja informacije o delovnih pogojih, ki zajemajo tudi informacije o varnosti in zdravju pri delu (glej odstavek 2(c) na str. 19). Zakaj je to posebej naslovljeno?

Pri zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu je v primeru napotnih delavcev treba izpostaviti nekaj specifik. Najprej je tu dejstvo, da so napotitve na delo v tujino časovno omejene, zaradi česar tako delavci kakor tudi delodajalci stremijo k temu, da je delo opravljeno v čim krajšem času. Zato je delovnik napotnih delavcev pogosto daljši, kot je za-

konsko dovoljeno, odmori pa krajši ali jih ni. Utrujenost na delovnem mestu poveča tveganje za nezgode. Ta tveganja so še toliko večja, kadar je komunikacija na delovnem mestu otežena zaradi nepoznavanja jezika. Delavec morda ne bo v celoti razumel pisnih navodil o varnem delu, navodil nadrejenega ali pa mu ta ne bo uspel sporočiti pomembnih informacij za zagotavljanje varnih in zdravih delovnih pogojev. Vse to so razlogi, zakaj se varnosti in zdravju delavcev v primeru čezmejnih napotitev posveča posebna pozornost.

V Sloveniji je temeljni zakon, ki ureja pravice in obveznosti v zvezi s zagotavljanjem varnega in zdravega delovnega okolja, Zakon o varnosti in zdravju pri delu (v nadaljevanju ZVZD-1) (2011). V skladu z njim se za delodajalca šteje tudi delodajalec, ki svojo dejavnost opravlja z agencijskimi delavci.

ZVZD-1 vsakega delodajalca v Sloveniji zavezuje, da mora zagotoviti varnost in zdravje delavcev pri delu. V ta namen mora izvesti ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zdravja delavcev ter drugih oseb, prisotnih v delovnem procesu, vključno s preprečevanjem, z odpravljanjem in obvladovanjem poklicnih nevarnosti, obveščanjem in usposabljanjem delavcev, ustrezno organizacijo in zagotavljanjem potrebnih virov v ta namen (1. odstavek 5. člena ZVZD-1). Temeljne obveznosti, ki jih za delodajalce določa ZVZD-1, se nanašajo na usposabljanje delavcev za varno delo, ocenjevanje tveganj na delovnem mestu ter pripravo in izvajanje ukrepov za zmanjšanje teh tveganj na sprejemljivo raven, izvajanje zdravstvenega varstva pri delu vključno z zagotavljanjem zdravstvenih pregledov delavcev in imenovanjem strokovnega delavca za zagotavljanje varnosti pri delu, predvsem pa na nenehno izboljševanje varnosti in zdravja pri delu. Tudi delavci imajo na tem področju številne dolžnosti, od spoštovanja in izvajanja ukrepov za varno in zdravo delo, uporabe sredstev za delo skladno z namenom in navodili, uporabe osebne varovalne opreme in varnostnih naprav do udeležbe na zdravstvenih pregledih ter upoštevanja prepovedi opravljanja dela pod vplivom alkohola, drog ali drugih prepovedanih substanc. Vsi ukrepi, ki jih mora delodajalec izvajati za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, morajo biti za delavce brezplačni.

Kršitve v zvezi z zagotavljanjem varnih in zdravih delovnih pogojev lahko napoteni delavec uveljavlja pri IRSD (71. člen ZVZD-1), ki je ustanovljen kot organ v sestavi Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju MDDSZ). Inšpektorat opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov, kolek-

tivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, tudi nad uresničevanjem ZVZD-1.

V primeru nezgode pri delu je delodajalec dolžan obvestiti IRSD z izpolnitvijo obrazca ER-8.

5 Napotovanje v praksi

V tem poglavju so predstavljeni rezultati raziskave, ki je potekala v drugi polovici leta 2020. Namen kvalitativne raziskave je bil ugotavljanje razkoraka med veljavno zakonodajo in stanjem v praksi napotovanja ter hkrati identificiranje izzivov, ki se pojavljajo ob napotovanju. Polstrukturirane intervjuje smo opravili s predstavniki pristojnih državnih organov, predstavniki interesnih združenj delodajalcev in delavcev ter posameznimi delodajalci iz različnih panog. Tako smo pridobili celovito sliko različnih vidikov napotovanja in izzivov, povezanih z napotovanjem delavcev. Skupno je bilo opravljenih 15 razgovorov (preglednica 5.1 na str. 66). S soglasjem intervjuvancev so bili pogovori posneti, kasneje tudi prepisani, kar je omogočilo učinkovitejšo analizo primarnih podatkov.

Pri analizi stanja napotovanja smo uporabili tudi dostopne sekundarne podatke ter statistične podatke in jih vključili v spodnji prikaz ugotovitev (oziroma med ugotovitve tretjega poglavja). Te so tematsko organizirane v različne sklope, ki osvetljujejo napotovanje z različnih zornih kotov – z vidika pristojnih institucij, delavcev oziroma njihovih predstavnikov ter delodajalcev. Zaradi zagotavljanja anonimnosti intervjuvancev ti v besedilu niso imenovani, zapisano pa je, za predstavnika katere od naštetih skupin gre.

Čeprav so predstavniki delodajalcev, ki so sodelovali v raziskavi, prihajali iz različnih panog, se primeri (do določene mere tudi ugotovitve) v tem besedilu najpogosteje nanašajo na gradbeni sektor. To je posledica dejstva, da je večina delavcev, napotenih iz Slovenije v druge evropske države, gradbenih delavcev. Tako so se odgovori in primeri, ki so jih podajali predstavniki pristojnih institucij, predstavniki delodajalskih oziroma delavskih združenj najpogosteje nanašali ravno na gradbeno panogo.

5.1 Postopek napotovanja

Na prejšnjih straneh smo podrobneje popisali pogoje in postopke pri napotovanju delavcev v Slovenijo in iz nje. Na tem mestu v skrajšani obliki

Preglednica 5.1 Opravljeni intervjuji

Javne institucije	<ol style="list-style-type: none"> 1. EURES – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) – Služba za pravne zadeve 3. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) 4. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) 5. Inšpektorat Republike Slovenije za delo (IRSD)
Interesni združenji delodajalcev	<ol style="list-style-type: none"> 6. Gospodarska zbornica Slovenije (GZS) 7. Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije (OZS)
Sindikalni konfederaciji	<ol style="list-style-type: none"> 8. Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS) 9. Konfederacija sindikatov Slovenije PERGAM
Delodajalci oziroma področje delovanja	<ol style="list-style-type: none"> 10. Izdelava in inštalacija hidravličnih sistemov 11. Avtomatizacija logističnih centrov 12. Logistika 13. Transport 14. Gradbeništvo
Drugo	<ol style="list-style-type: none"> 15. Računovodski servis¹

OPOMBE ¹ Predstavnico računovodskega servisa so priporočili ostali intervjuvanci. Računovodski servis namreč delodajalcem ponuja pomoč pri napotovanju delavcev v tujino (glede administrativnih, zakonskih, davčnih in drugih vidikov). Intervjuvana oseba je zelo prispevala k razumevanja različnih vidikov napotovanja delavcev – predvsem z zornega kota delodajalcev.

in le shematično popišemo korake do začetka opravljanja storitve v tujini oziroma v Sloveniji. Sicer lahko slovenski in tuji delodajalci oziroma ponudniki storitev, delavci in javni uslužbenci informacije glede napotovanja poiščejo na spletnih straneh slovenskih uradnih institucij (Zavod za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije b. l.; Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti b. l.a; b. l.b) oziroma na straneh EU (Your Europe b. l.). Opis korakov v nadaljevanju se nanaša na napotovanje po 12. členu Uredbe 883/2004.

Napotovanje iz Slovenije

Slovensko podjetje, ki napotuje delavce v drugo državo članico, mora za te delavce pred napotitvijo *pridobiti potrdilo A1*, ki ga izdaja pristojna območna enota ZZZS (Zavod za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije b. l.) in s katerim se dokazuje urejenost socialnega zavarovanja v državi izvora. Delodajalec lahko delavca napoti na delo v tujino, če je ta *možnost opredeljena v pogodbi o zaposlitvi*. V slednji mora biti natanč-

neje opredeljeno opravljanje dela v tujini. Delodajalec mora predložiti tudi *dokazilo o nameri izvajanja storitev na tujem trgu*, kamor delodajalec napotuje delavca. Delodajalec nato *elektronsko vloži vlogo* za izdajo potrdila A1 v sistemu e-VEM (vendar največ 30 dni pred začetkom izvajanja storitve). ZZZS *preveri izpolnjevanje pogojev* za izdajo potrdila A1 in v petih dneh od prejema popolne vloge *izda potrdilo A1*. Tega delodajalec *prevzame v elektronski obliki*. Pred napotitvijo je dolžnost delodajalca, da *se seznanj z veljavnimi predpisi in zakonodajo v državi napotitve*; v večini primerov je potrebna *priglasitev* (npr. v Avstriji pri državnem davčnem uradu) ali kakšna prijava. V državi napotitve je treba *urediti tudi prebivanje* za napotene delavce skladno s predpisi članice EU (ciljne države), kjer bo delo potekalo. Ob koncu napotitve (povratku delavcev) delodajalec *vloži odjavo od socialnih zavarovanj po podlagi 002 in vloži prijavo po obstoječi podlagi zavarovanja*.

Napotovanje v Slovenijo

Tuji delodajalec za vsakega napotenega delavca v državi članici, kjer ima sedež, *pridobi potrdilo A1*, pri čemer sledi predpisom in zakonodaji matične države. Pred začetkom opravljanja storitev v Sloveniji mora delodajalec najkasneje *dan pred začetkom dela opraviti spletno prijavo* pri ZRSZ. V naslednjem koraku *ZRSZ izda elektronsko potrdilo* o prijavi. Delodajalec v času napotovanja svojim *delavcem zagotavlja pravice po predpisih Republike Slovenije in po panožnih kolektivnih pogodbah*. Urediti je treba tudi *prebivanje za napotene delavce* skladno s slovenskimi predpisi: tujci, ki jih v Slovenijo napoti tuji delodajalec, morajo imeti v času napotitve urejeno prebivanje skladno z določbami z Tuj-2. Tuji delodajalec mora tudi zagotoviti, da se v času čezmejnega izvajanja storitve v Republiki Sloveniji *na kraju opravljanja storitve hranijo* in na zahtevo nadzornega organa dajo na razpolago *dokumenti* o zagotavljanju varnosti ter zdravja na delovnem mestu in evidenca delovnega časa napotenih delavcev.

5.2 Značilnosti napotovanja iz Slovenije

Kot smo zapisali v prejšnjih poglavjih, je Slovenija ena izmed držav članic EU, iz katerih je v zadnjem desetletju v druge države napotenih največ delavcev. Razlogov za to je več. Močan dejavnik za iskalce zaposlitve oziroma zaposlene je zagotovo višji pričakovani dohodek v državah na-

potitve. Povprečni letni neto dohodek (Eurostat b. l.g) je tako leta 2019¹ v Sloveniji znašal 15.236 €, Nemčiji 26.105 €, Avstriji 28.568 € in Belgiji 26.275 €.²

Če upoštevamo, da je velik delež napotениh delavcev iz Slovenije državljanov tretjih držav, je razkorak med povprečnim dohodkom matične države in povprečnim dohodkom v državi napotitve še večji. Le za ilustracijo navajamo, da je bil povprečni letni neto dohodek v Bosni in Hercegovini (od koder v Slovenijo prihaja večina delavcev iz tretjih držav, ki so nato napoteni v tujino) leta 2019 5.697 €, v Srbiji 3.665 €, v Severni Makedoniji 2.972 € (Eurostat b. l.g). Nasploh so pričakovani dohodki v državah Zahodnega Balkana nekajkrat nižji od pričakovanega dohodka v zgoraj navedenih državah, če pa k temu prištejemo še višje stopnje brezposelnosti (četudi zanemarimo splošne politične ter družbene kontekste v posameznih državah), gre za močan *push-pull* dejavnik za iskalce zaposlitve tako iz Slovenije kot iz tretjih držav.

Za dejstvo, da je Slovenija postala vmesna točka oziroma posrednica v procesu »napotovanja« (v nadaljevanju razložimo, da gre v mnogih primerih za kršenje zakonodaje s področja napotovanja) med državami bivše Jugoslavije in državami napotitve, je poleg geografske umeščenosti seveda še več razlogov. Pred desetletji si je Slovenija kot del skupne države delila jugoslovanski trg, kjer je po razpadu Jugoslavije ohranila pomembne ekonomske vezi in delovala ter deluje tudi kot politični posrednik med bivšimi republikami Jugoslavije in EU. Politično stanje, ki so ga pretresale vojne v bivši Jugoslaviji, je imelo na gospodarstva bivših republik poguben učinek, posledično se je razkorak med Slovenijo kot nekoč gospodarsko najmočnejšim delom skupne države in ostalimi deli po razpadu Jugoslavije le še povečeval. Še v času Jugoslavije privlačna za iskalce zaposlitve iz drugih delov države je Slovenija to ostala tudi po razpadu skupne države. Tako je bilo v Sloveniji (Statistični urad Republike Slovenije 2019) oktobra 2019 med zaposlenimi 11 odstotkov tujcev (približno 101.200). Največ tujih delovno aktivnih oseb je bilo državljanov BIH (49 %), Srbije (13 %) in Kosova (9 %), torej držav, ki so nastale na pogorišču Jugoslavije. Zanimiv je podatek, da se je število tujih de-

¹ Namenoma predstavljamo podatke za leto 2019. Podatki iz leta 2020 (v pomladnih mesecih tega leta je bila razglašena pandemija) so namreč težje primerljivi, saj so v mnogih državah kot del ukrepov ob izbruhu pandemije z namenom lajšanja posledic le-te uvažali različne dodatke.

² To so tudi prve tri države po številu napotениh delavcev iz Slovenije.

lavcev med letoma 2014 in 2019 povečal za 81,4 % (oziroma za približno 45.400 oseb) (Statistični urad Republike Slovenije 2019).

Družinske in prijateljske vezi, ki jih imajo mnogi državljani tretjih držav s prebivalci Slovenije, so lahko pomemben dejavnik za iskalce zaposlitve v Sloveniji, tudi soroden jezik lahko pomembno lajša sporazumevanje v procesu iskanja zaposlitve. Lažji postopek zaposlovanja državljanov BIH in Srbije omogočata bilateralna sporazuma iz leta 2013 (z BIH) oziroma leta 2019 (s Srbijo), v katerih so opredeljeni pogoji zaposlovanja državljanov teh dveh držav in postopki izdajanja delovnih dovoljenj. Čeprav gre v tem primeru za zaposlovanje tujih državljanov v slovenskih podjetjih, je ta podatek pomemben, saj je, kot bo predstavljeno v nadaljevanju, Zahodni Balkan postal »bazen« delovne sile za nekatera slovenska podjetja z namenom takojšnje napotitve delavcev v druge države članice EU (prim. tudi Danaj idr. 2020).

Slovenski trg je razmeroma majhen in zato se mnogim lastnikom podjetij oziranje po priložnostih čez mejo zdi samoumevno. Ne gre le za višje dohodke oziroma dobičke, temveč tudi za izogibanje tveganjem poslovanja na relativno majhnem slovenskem trgu in zatorej zagotavljanje preživetja podjetja (prim. tudi Furåker in Larsson 2020). Kot je bilo že zapisano, je dobiček, ki ga slovenska podjetja lahko pričakujejo ob opravljanju storitev na tujem trgu, (vsaj) do neke mere posledica slovenske ureditve, ki predpisuje, da delodajalci obvezne prispevke za socialno varnost odvajajo od višine dohodka, ki bi ga delavec prejel za isto delo v Sloveniji – ne glede na višino minimalne urne postavke v državi napotovanja in drugih izplačil. V velikem deležu to dejansko pomeni, da se obvezni prispevki plačujejo od minimalne plače. Ta ureditev je pogosto tarča kritike domačih in tujih sindikalnih združenj, tujih delodajalskih združenj, tudi povod za pritožbe na različne (mednarodne) institucije. Tudi o tem nekoliko obširneje pišemo v nadaljevanju.

Naši viri v raziskavi navajajo, da je v Sloveniji problematičen nadzor nad napotovanjem. Skozi razgovore z informanti se je ponavljalo prepričanje, da so glavne pomanjkljivosti napotovanja v nadzoru izvajanja zakonodaje, slednja pa je po njihovem mnenju praviloma ustrezna. Ko je govora o napotovanju v Slovenijo, gre za delo delovnih inšpektorjev – teh je relativno malo in mnogi sogovorniki menijo, da je ravno to dejstvo vir pomanjkljivega nadzora. Ko je govora o napotovanju iz Slovenije, pa se postavi vprašanje preverjanja in nadzora lastnikov podjetij, ki svoje delavce napotujejo na delo v tujino. Podjetja, za katera je npr. ugotovljeno, da kršijo (slovensko ali tujo) zakonodajo, svojih delavcev

ne morejo napotovati na delo v tujino, vendar delodajalci oziroma lastniki nemalokrat obidejo ta pravila z ustanovitvijo (ali nakupom) drugega podjetja, s pomočjo katerega ponovno izvajajo nedovoljene prakse; tudi o tem nekoliko več v nadaljevanju.

V zadnjih letih je zaznan porast izdaje potrdil A1 na podlagi 13. člena Uredbe 883/2004/ES. Kot je bilo že pojasnjeno, gre za napotovanje v okviru opravljanja dejavnosti v več državah članicah EU. Potrdilo se lahko pridobi za prevoznike, monterje in serviserje, kar pa je ključno za delodajalce, je, da pogoji po ZČMIS v tem primeru ne veljajo. Po začetku veljavnosti ZČMIS (1. januarja 2018), ki je zaostрил pogoje pridobitve potrdila A1 po 12. členu, narašča število izdanih potrdil po 13. členu (prim. tretje poglavje). Po besedah intervjuvancev namreč obstaja pomemben delež delodajalcev, katerih zaposleni niso upravičeni do potrdil A1 po 13. členu (saj so npr. izdana potrdila za monterje, ki pa v državi napotitve opravljajo klasična gradbena dela).

5.3 Napotovanje kot »poslovni model«

Namen revizije Direktive EU 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, ki naj bi bila implementirana v lokalne zakonodaje najkasneje do 30. julija 2020, je bil med drugim zagotavljanje enakega plačila za enako delo (Direktiva EU 2018/957). Revizija direktive tako delodajalcem nalaga, da je znesek, ki ga prejme delavec med napotitvijo, »vsaj enakovreden plačilu za delo, ki izhaja iz uporabe pravil države članice gostiteljice. Primerjava med zneskom, dejansko plačanim delavcu, in zneskom, ki ga je treba plačati na podlagi navedenih pravil, temelji na bruto plačilu za delo (torej znesku pred plačilom prispevkov, odbitkov ali davkov).« (Evropska komisija 2020, 16) Čeravno bo delavec, ki je iz Slovenije napoten na delo v druge države članice, dejansko prejel plačilo, enakovredno plačilu »lokalnega« delavca, to ne utiša glasov, ki trdijo, da je napotovanje iz Slovenije socialni damping. Pogost argument za to trditev je dejstvo, da se delodajalcem prispevki za socialno zavarovanje napotenih delavcev obračunajo od višine bruto plače, kot bi jo ta isti delavec prejel za enako delo v Sloveniji – v mnogih primerih napotovanja to pomeni od slovenskega minimalnega dohodka. Nekatera tuja delodajalska združenja trdijo, da so zaradi tega postavljena v neenakopraven položaj, saj znajo biti razlike v prispevkih tudi večkratne. Tudi sindikati so mnenja, da takšen način obračunavanja socialnih prispevkov krati pravice delavcev, saj tako delavec v primeru bolezni prejme nadomestilo, odmerjeno skladno z vplačanimi prispevki; enako

velja tudi za višino pokojnine – pri njenem izračunu bodo seveda upoštevani vplačani prispevki (ne glede na dejanske delavčeve prejemke ob napotitvi oziroma napotitvah).

Kot smo že večkrat zapisali, Slovenija sodi med države z največ napotivami v druge evropske države. Večina napotenih delavcev je iz gradbenega sektorja, kjer je bilo leta 2017 izdanih skoraj 100.000 potrdil A1 (European Federation of Building and Woodworkers 2019b). Podatek je pomenljiv, saj gradbeni sektor v Sloveniji zaposluje približno 55.000 oseb (European Federation of Building and Woodworkers 2019b). To je mogoče zato, ker Slovenija v gradbeni panogi zaposluje veliko število delavcev z Zahodnega Balkana in ravno oni predstavljajo tudi večino napotenih delavcev. Kot opozarjajo kritiki, gre za neke vrste »poslovni model« (sicer znan tudi v nekaterih drugih evropskih državah, npr. na Poljskem), kjer je Slovenija vmesna točka med državami Zahodnega Balkana in državami EU. Znatno delež državljanov tretjih držav, ki so zaposleni v slovenskih podjetjih in nato napoteni v druge evropske države, Slovenije dejansko ne vidi oziroma jo v najboljšem primeru le prepotuje na poti v državo napotitve. Na svetovnem spletu je mogoče najti oglase, ki iščejo delavce v državah Zahodnega Balkana z obljubo urejanja enotnega dovoljenja v Sloveniji in pridobivanja potrebnih dokumentov, vendar s službo v drugih evropskih državah (pogosto bosta to Nemčija in Avstrija). Gre za izigravanje tako slovenske kot zakonodaje EU, saj prvenstveno ne gre za zaposlitev v slovenskem podjetju (z možnostjo kasnejše napotitve v tujino), temveč v praksi za namen neposrednega zaposlovanja v drugi državi EU. Tovrstna praksa je pogosto povezana s slamnatimi podjetji s sedežem v Sloveniji. Ta podjetja *de facto* delujejo kot agencije za posredovanje dela, čeprav to niso. V primeru kršitev in kazni, ki jih ugotovijo ali slovenski ali tuji nadzorni organi, ta podjetja enostavno bankrotirajo, poniknejo, lastniki pa nemalokrat ustanovijo ali kupijo novo podjetje ter nadaljujejo s svojimi nezakonitimi praksami. Kratenje pravic delavcev in njihovo izkoriščanje sta običajna praksa podjetij, ki so nastala z namenom doseganja dobička z iskanjem lukenj v veljavni zakonodaji ali izogibanja poravnavanja svojih obveznosti do držav(e) in delavcev (gl. European Trade Union Confederation 2019).

Še posebej ranljiva skupina so delavci iz tretjih držav. Ti so, kot opisujemo v enem od prejšnjih poglavij, praktično odvisni od delodajalca in mu zato tudi podrejeni pa tudi trenutna slovenska zakonodaja (enoletna zaposlitev pri istem delodajalcu) prispeva k ranljivemu statusu delavcev iz tretjih držav (prim. Danaj in Zólyomi 2018; Hollan in Danaj

2018). Podobno ugotavljajo tudi Čaněk idr. (2018), ko pravijo, da je izvor tega problematičnega statusa državljanov tretjih držav odvisnost od delodajalca in tudi države napotitve, kjer delavec pridobi delovno vizo.

Tovrstni socialni damping zaradi izkoriščanja (poceni) delovne sile (gl. npr. European Federation of Building and Woodworkers 2019a in 2019b; Houwerzijl, Traversa in Borelli 2018) kritizirajo mnoga tuja interesna združenja. Tako sta npr. Evropska zveza gradbenih in lesnih delavcev (European Federation of Building and Woodworkers – EFBWW) ter Evropska konfederacija sindikatov (European Trade Union Confederation) v zvezi s tem zoper Slovenijo pri Evropskem organu za delo vložili več pritožb (European Trade Union Confederation 2019; European Federation of Building and Woodworkers 2019b). Pomenljivo je, da od desetih vloženih primerov kar polovica vključuje delavce, ki so bili v druge države EU napoteni preko slovenskih podjetij – in v vseh petih primerih je šlo za delavce iz tretjih držav (bivša Jugoslavija) (European Federation of Building and Woodworkers 2020). V teh primerih je šlo za tipične kršitve pravic delavcev (neizplačevanje plač, nevplačevanje socialnih prispevkov itd.), tudi zgodba podjetij je dokaj tipična – podjetje bankrotira, lastnik »izgine«. Po letu dni je EFBWW sporočila, da primeri pri Evropskem organu za delo niso bili rešeni, zato so jih oktobra 2020 ponovno vložili (European Federation of Building and Woodworkers 2020; European Trade Union Confederation 2020).

Na izkoriščanje delavcev in številne kršitve zakonodaje opozarjajo tudi pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije (v nadaljevanju ZSSS), ko govorijo o velikem povečanju napotovanj iz Slovenije v zadnjem desetletju ter naštevajo najpogostejše kršitve (Tanasič in Jerkič b. l.):

Vrstile so se številne kršitve, od formalno pomanjkljivega postopka napotitve (brez ustrezne pogodbe o zaposlitvi, brez prijave v zavarovanja v Sloveniji, brez ali s ponarejenim A1 potrdilom, brez vizuma za Nemčijo, brez prijave prebivališča delavcev v tujini, brez prijave gradbenih delavcev v paritetne sklade SOKA BAU v Nemčiji ali BUAK v Avstriji, brez prijave dela napotениh delavcev pri pristojnem organu v tujini itd.) do nespoštovanja minimalnih pravic napotениh delavcev, ki jim pripadajo v skladu z zakonodajo države v kateri opravljajo delo (npr. delovni čas, minimalno plačilo za delo, minimalni dopust itd.) in do neplačila socialnih prispevkov v matični državi ter kršitev določb obveznega zavarovanja itn.

V Avstriji so najpogostejše oblike kršite premalo plačano delo, »kar

izhaja iz nepravilnosti pri vodenju dokumentacije, npr. prijave manj delovnih ur, kot jih je bilo dejansko opravljenih, ali prijava delavca kot ne-kvalificiranega, da bi mu tako lahko izplačati nižjo plačo, kar nadzornim organom oteži raziskovanje primerov izkoriščanja» (Danaj in Geyer 2020).

5.4 Zaščita delavcev

Pomembno izhodišče, ki smo ga zaznali v vseh razgovorih s predstavniki pristojnih institucij glede napotovanja, je skrb, da se »v prvi vrsti zagotovi ustrezen, zakonit status napotenih delavcev«, ki so »najranljivejša skupina«. Sogovornikom iz vseh skupin (pristojne institucije, delodajalci, socialni partnerji) je skupno prepričanje, da je veljavna zakonodaja ustrezna, vendar je nadzor nad njenim izvajanjem pomanjkljiv. Intervjuvanci so pogosto komentirali, da (nizka) raven nadzora (npr., razmeroma nizko število inšpektorjev za delo v Sloveniji je desetletja dolg problem) vsaj do neke mere nakazuje politično odločitev. Podobno velja za nekatere druge evropske države; nekateri predstavniki slovenskih pristojnih institucij so primerjali število prijav v zvezi s slovenskimi delavci, napotenimi v Nemčijo na eni strani, in tistimi, napotenimi v Avstrijo na drugi, in navedli, da je glede na veliko število delavcev, napotenih v Nemčijo, število prijav in poročil o kršitvah predpisov nesorazmerno nizko. Zato se je vedno znova postavljalo vprašanje: ali so pravice delavcev podrejene zaščiti domačega trga dela? Po besedah sogovornikov je možno sklepati, da je inšpekcijski nadzor strožji, ko obstaja namera držav močnejše ščititi svoj trg dela (v tem kontekstu sta bili večkrat omenjeni Avstrija in Švica). Strožji nadzor delavcev in delodajalcev pa posledično privede do manj kršitev pravic delavcev.

Mehanizmi za zaščito delavcev: institucionalni, socialni partnerji

Če delodajalec zaposlenemu ne zagotovi njegovih delovnopравnih pravic, so možni naslednji koraki:

1. *Uveljavljanje pravic neposredno pri delodajalcu*: če delavec meni, da delodajalec ne izpolnjuje svojih delovnih obveznosti ali krši katero od njegovih pravic, ima pravico pisno zahtevati od delodajalca, da izpolni svoje obveznosti. Če delodajalec svojih obveznosti ne izpolni v treh (v nekaterih primerih osmih) dneh po prejemu pisne zahteve, lahko delavec vloži tožbo zoper njega. V primerih hudih kršitev ima delavec pravico podati odpoved pogodbe o zaposlitvi.

2. *Sodno varstvo*: če delodajalec ne izpolni svoje obveznosti iz delovnega razmerja ali kršitve ne odpravi v treh do osmih delovnih dneh po prejemu pisne zahteve delavca, lahko delavec zahteva sodno varstvo v 30 dneh od izteka roka za izpolnitev obveznosti ali odpravo kršitev. V primeru neplačanih prispevkov za socialno varstvo lahko delodajalca tudi kazensko ovadi. Če delodajalec zamuja s plačilom plače ali prispevkov za več kot dva meseca, lahko zoper delodajalca sproži stečajni postopek.
3. *Posredovanje s pomočjo inšpektorja za delo*: inšpektor za delo lahko na zahtevo zaposlenega ali delodajalca posreduje v medsebojnem sporu, če delodajalec v osmih dneh po prejemu pisne zahteve zaposlenega ne izpolni svoje delovne obveznosti ali odpravi kršitev. Dogovor o rešitvi spora ima naravo izvršilnega naslova.
4. *Pisna prijava/vloga na pristojno inšpekcijo*: delavec lahko zahteva nadzor pristojne inšpekcije bodisi v matični državi ali v državi nepotitve. Pristojni inšpekcijski organi opravijo nadzor in v primeru ugotovljenih kršitev kaznujejo delodajalca ter odgovorno osebo.

Poleg zgoraj opisanih možnosti lahko delavec pomoč pri uveljavljanju svojih pravic poišče pri sindikatih, ki nudijo pravno svetovanje in posvetovanje, ali pri nevladnih organizacijah. Najpomembnejši sindikat, ki zastopa napotene delavce v gradbenem sektorju v Sloveniji, je ZSSS – Sindikat delavcev v gradbeništvu (v nadaljevanju SDGD), ki kolektivno zastopa domače in tuje gradbene delavce na ravni politike, daje informacije in ponuja brezplačno pravno svetovanje svojim članom. Najaktivnejša nevladna organizacija, ki se zavzema za zagovarjanje, zaščito, spodbujanje in razvijanje pravic delavcev, je Delavska svetovalnica (v nadaljevanju DS).³ Od svoje ustanovitve leta 2016 je ta nevladna organizacija pomagala mnogim napotenim delavcem (tako slovenskim državljanom kot državljanom tretjih držav), ki jih je slovenski delodajalec v Nemčiji ali Belgiji zapustil brez plačila in brez sredstev, da se vrnejo v Slovenijo oziroma v svoje matične države (Danaj idr. 2020).

Izzivi pri zaščiti delavcev: dostop do informacij, pravna podpora in sindikalno varstvo

Sogovorniki iz različnih institucij poročajo, da nekateri delodajalci izkoriščajo pripravljenost delavcev, da bi v času napotitve čim več delali

³ <http://www.delavskasvetovalnica.si/>.

in posledično čim več zaslužili. Ko so daleč od doma in brez družine, skušajo ves svoj čas posvetiti delu. Hkrati imajo delavci, ki ne živijo doma, tudi višje stroške – npr. za bivanje in prehrano. Kot so navedli sogovorniki iz sindikatov, pa tudi predstavniki oblastnih organov, se delavci nemalokrat strinjajo z nekaterimi praksami (nadurno delo, plačilo v gotovini itd.), ki niso skladne z (lokalno) zakonodajo. Včasih to počno zavestno, spet v drugih primerih se ne zavedajo, da so te prakse nezakonite. Nadurno delo, kot poročajo sindikati, je lahko v nekaterih primerih ekscesno, vendar se – kot omenjeno – pogosto zgodi s soglasjem delavcev. Poudariti je treba, da se o tej praksi najpogosteje poroča v gradbenem sektorju, kjer je večina napotnih delavcev iz Slovenije državljanov tretjih držav. Ti so zelo pogosto napoteni »iz Slovenije«, ne da bi v njej sploh delali (oziroma jo le prepotujejo). To pomeni, da lahko pri uveljavljanju svojih pravic naletijo na številne ovire: nepoznavanje sistema v Sloveniji in še manj v državi napotitve, jezikovne ovire, pomanjkanje socialne mreže in znanja o tem, kje poiskati pomoč, itd. Poleg tega so delavci odvisni od svojih delodajalcev (in jim zato tudi podrejeni), saj je pogoj za pridobitev delovnega dovoljenja za Slovenijo enoletna zaveza istemu delodajalcu. Ker kakršna koli oblika odpora lahko pomeni prekinitev pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca in posledično izgubo dovoljenja, delavci kršitev zakona oziroma svojih pravic v veliki večini primerov ne bodo prijavili pristojnim državnim nadzornim organom.

Napoteni delavci menijo, da so pravni vidiki zapleteni in nekateri težko razumejo, kateri pravni sistem se kje uporablja. Potrdila A1 so npr. izdana v državi zaposlitve in zato se za te delavce uporablja zakonodaja te države – vendar to velja le za področje socialne varnosti. Delavcem morda ne bo jasno, da so minimalna plača, delovni pogoji itd. urejeni tudi s predpisi in z zakoni države napotitve in da je njihov pravni položaj treba presojeti po načelu ugodnejše obravnave za delavca.

Komuniciranje v lokalnem jeziku lahko za napotene delavce predstavlja velik izziv – tako za tiste, ki so napoteni v Slovenijo, kot tiste, ki so napoteni iz nje. Sposobnost sporazumevanja v lokalnem jeziku (ali vsaj v angleščini) je ključnega pomena v primeru, ko delodajalec krši pravice delavcev.

Za gradbena podjetja, ki napotujejo v Avstrijo, velja zakon o letnem dopustu in odpravninah (BUAG) gradbenih delavcev, zato morajo delodajalci avstrijskemu skladu za dopust in odpravnine (BUAK) v ta namen nakazovati določena finančna sredstva. Več intervjuvancev (pred-

stavnik socialnih partnerjev, predstavniki delodajalskih združenj) je poudarilo, da čeprav podjetja tovrstne finančne obveznosti izpolnjujejo, delavci niso obveščeni o svojih pravicah v zvezi s skladom BUA K – zato pravic ne uveljavljajo.

Pravice lahko zahtevajo zaposleni sami ali v njihovem imenu delodajalci, vendar te praviloma ostanejo neizkoriščene. Eden od razlogov je, kot smo že omenili, neobveščenost delavcev oziroma nepoznavanje načina uveljavljanja pravic. V nekaterih primerih celo delodajalci niso dovolj obveščeni o BUA K-u, da bi svoje delavce spodbujali k uveljavljanju izplačil, do katerih so slednji upravičeni. Po drugi strani pa, kot so povedali naši sogovorniki, podjetja včasih ne uveljavljajo zahtevkov v imenu svojih zaposlenih (niti zaposlenih ne spodbujajo, da to storijo sami), ker ne želijo tvegati temeljitejšega nadzora svojih podjetij – najsi bo to v ciljni državi ali v Sloveniji. Podobno velja, ko podjetja napotujejo v druge evropske države in so dolžna prispevati v različne sklade (npr. Soka-Bau v Nemčiji). Eden od sogovornikov iz vrst delodajalcev je izjavil, da je postopek uveljavljanja sredstev iz sklada BUA K prezapleten in zelo administrativno zahteven, v postopku so imeli tudi nekatere dodatne stroške (prevajanje), zato so sklenili, da se teh sredstev ne izplača zahtevati. Predvidevamo sicer, da je ta odločitev odvisna tudi od časa trajanja (dolžine) napotitve. Eden od naših sogovornikov (predstavnika sindikata) je primerjal BUA K in Soka-Bau ter izrazil mnenje, da je nemški sklad preglednejši in hkrati za uveljavljanje zahtevka za delavce enostavnejši. Po drugi strani pa je eden od predstavnikov delodajalcev poudaril, da bi morali v Nemčiji najeti zastopnika, če bi želeli spoštovati vse predpise Soka-Bau in kasneje uveljavljati delavcem pripadajoče pravice.

Obvladovanje lokalnega jezika je ključno za delavce, ki so napoteni na delo v drugo državo (Hollan in Danaj 2018). Njegovo neobvladovanje preprečuje dostop do informacij o pravicah delavcev, predpisih in pomoči, ki bi jo morebiti potrebovali – ti dejavniki pa »vodijo do samoznaranja kot »outsiderja« v avstrijskem sistemu in do izogibanja uporabe storitev (npr. zdravstvo, zavarovanje v primeru nesreče), do katerih so upravičeni« (str. 27).

5.5 Institucionalni okvir

V procesu napotovanja (tako iz Slovenije kot v Slovenijo) je pristojnih več institucij, ki jih navajamo v nadaljevanju, in podajamo kratke opise s povezavami na relevantne spletne strani.

Slovenija

*Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ)*⁴

MDDSZ pripravlja predpise in predlaga zakone s področja zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji, spremlja izvajanje predpisov in predlaga zakonodajne rešitve EU v zvezi s prostim pretokom delavcev, z zaposlovanjem državljanov tretjih držav itd.

Ministrstvo je vzpostavilo spletno stran z informacijami o napotovanju, ki je namenjena tako delodajalcem kot napotenim delavcem (<https://www.napotenidelavci.si/sl/>). Spletno mesto je prevedeno v tri jezike – angleškega, nemškega in hrvaškega –, vendar je relevantna slovenska zakonodaja (dostopna prek povezav) na voljo le v slovenskem jeziku.

*Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS)*⁵

ZZZS je v Republiki Sloveniji nosilec in izvajalec obveznega zdravstvenega zavarovanja, v primeru napotovanja delavcev pa je glede socialne varnosti pristojni nosilec za izvajanje določb s področja zdravstva in tudi določitev zakonodaje, ki se uporablja.

ZZZS na zahtevo delodajalca izdaja potrdila A1 za napotene delavce, s katerim ti dokazujejo, da so vključeni v slovenski sistem socialne varnosti.

*Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ)*⁶

ZRSZ sprejema prijave delodajalcev za opravljanje storitev z delavci, napotenimi v Slovenijo, in je pristojen za izdajo soglasja k enotnim dovoljenjem za delo ter prebivanju tujih državljanov (na zahtevo upravne enote).

*Inšpektorat Republike Slovenije za delo (IRSD)*⁷

IRSD (pri MDDSZ) nadzoruje izvajanje zakonov, kolektivnih pogodb in drugih aktov, ki se nanašajo na delovna razmerja in prejeme iz le-teh, zaposlovanje delavcev itd.; posamezniki inšpektoratu prijavijo kršitve delovnopravne zakonodaje.

⁴ <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-delodruzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti/>.

⁵ <https://www.zzzs.si/>.

⁶ <https://www.ess.gov.si/>.

⁷ <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-deloo/>.

*Finančna uprava Republike Slovenije (FURS)*⁸

FURS je institucija, pri kateri je mogoče pridobiti informacije o finančnih obveznostih (davkih) napotениh delavcev – tako tistih, ki so napoteni iz ali v Slovenijo, kot tudi informacije za delodajalce o obdavčitvi dohodka iz delovnega razmerja. FURS je zadolžena za odmero davkov in obveznih dajatev ter za finančni nadzor.

*Upravne enote (UE)*⁹

Enotno dovoljenje, ki ga UE izdajajo prosilcem, državljanom tretjih držav omogoča vstop, bivanje, zaposlitev ter delo v Sloveniji.

Glede sodelovanja med državami članicami EU na področju čezmejnega izvajanja storitev z napotitvijo delavcev ZČMIS določa, da so za sodelovanje z organi drugih držav članic EU na področju napotitev delavcev v okviru čezmejnega izvajanja storitev pristojni: ministrstvo, pristojno za delo, ZZSZ, IRSD in FURS. To pomeni predvsem upravno sodelovanje, vključno s pošiljanjem in z vročanjem dokumentov. Sodelovanje med državami članicami EU pa poteka preko Informacijskega sistema za notranji trg (Internal Market Information System – IMI) in se izvaja brezplačno.¹⁰

Evropska unija

*Evropski organ za delo – The European Labour Authority (ELA)*¹¹

ELA je bil ustanovljen julija 2019, z delovanjem je pričel oktobra 2019; »prispeva k boljšemu sodelovanju med državami EU, koordinira skupne inšpekcijske preglede, izvaja analize in ocene tveganja čezmejne mobilnosti delovne sile ter posreduje v sporih med državami EU« (»Evropski organ za delo« b. l.).

Kot je podrobneje zapisano v Uredbi (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344 (2012) o ustanovitvi Evropskega organa za delo, ta:

1. zagotavlja večjo dostopnost informacij in koordinira delovanje evropskega portala za zaposlitveno mobilnost (EURES),

⁸ <https://www.fu.gov.si/>.

⁹ <https://www.gov.si/drzavni-organi/upravne-enote/>.

¹⁰ Upravno sodelovanje preko IMI določa Uredba 1024/2012.

¹¹ <https://www.ela.europa.eu/>.

2. omogoča lažje sodelovanje in izmenjavo informacij med državami EU, da se zagotovi dosledno, učinkovito in uspešno izvrševanje ustrezne zakonodaje EU,
3. koordinira in podpira skupne inšpekcijske preglede,
4. izvaja analize in ocene tveganja glede vprašanj čezmejne mobilnosti delovne sile,
5. pomaga državam EU pri krepitvi zmogljivosti, da se zagotovita učinkovito izvajanje in uveljavljanje ustrezne zakonodaje EU,
6. pomaga državam EU pri preprečevanju neprijavljenega dela,
7. posreduje v sporih med državami EU glede uporabe ustrezne zakonodaje EU.

Septembra 2020 je ELA podprl prvi usklajeni in skupni inšpekcijski nadzor, ki je raziskal delovanje gradbenih podjetij v Belgiji, Litvi in na Portugalskem (Labour Mobility Initiative 2020).

Informacijski sistem za notranji trg – Internal Market Information System (IMI)¹²

IMI je spletno orodje, ki omogoča »izmenjavo informacij med javnimi organi, ki sodelujejo pri praktičnem izvajanju prava EU« (Evropska komisija b. l.). Po triletnem poskusnem obdobju rabe sistema IMI za izmenjavo informacij pri napotovanju delavcev v EU je bila njegova raba pri napotovanju leta 2014 tudi formalizirana (Direktiva 2014/67/EU). Sistem omogoča izmenjavo informacij med javnimi organi držav članic EU, uslužbenci javnih organov ga uporabljajo v lastnem jeziku. Preko njega se lahko npr. slovenski inšpektor, ki ne more izvajati nadzora v drugi državi, poveže s pristojnimi organi druge države članice EU in zahteva informacije v zvezi s konkretno napotitvijo.

Interesna združenja

Poleg zgoraj navedenih institucij imajo v procesu napotovanja pomembno vlogo tudi interesna združenja tako delodajalcev kot delavcev.

Delodajalci, ki iščejo pomoč v procesu napotovanja v druge države, se lahko pridružijo *Obrotno-podjetniški zbornici Slovenije (OZS)*, *Gospodarski zbornici Slovenije (GZS)* ali *Združenju delodajalcev Slovenije (ZDS)*. Vse našteje organizacije zastopajo in ščitijo interese delodajalcev, vrsto let se

¹² https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_sl.htm.

tudi ukvarjajo s problematiko opravljanja čezmejnih storitev in napotovanja delavcev v tujino. Svojim članom nudijo podporo v obliki svetovanja, pravne pomoči, praktičnih napotkov in informacij v zvezi z napotovanjem – tudi v obliki izdanih priročnikov oziroma na svojih spletnih straneh.

Delavci, ki so jim v procesu napotovanja kratene pravice, lahko pri uveljavljanju le-teh poiščejo pomoč pri sindikatih, ki nudijo pravno svetovanje in posvetovanje, ali pri nevladnih organizacijah. Najpomembnejši sindikat, ki zastopa napotene delavce v gradbenem sektorju, je ZSSS – SDGD, ki na ravni politike kolektivno zastopa domače in tuje gradbene delavce, daje informacije in ponuja brezplačno pravno svetovanje svojim članom. Najaktivnejša nevladna organizacija, ki se zavzema za zagovarjanje, zaščito, spodbujanje in razvijanje pravic delavcev, je Delavska svetovalnica.

5.6 Izzivi pri uveljavljanju zakonodaje

Po besedah sogovornika z ZRSZ ta institucija hrani dokumentacijo o delavcih, napoteni v Slovenijo, vendar ti delavci sami redko poiščejo njihovo pomoč oziroma se obrnejo na njih. Medinstitucionalno sodelujejo z IRSD pri posameznih primerih, ko (običajno) slovenski delavci na IRSD prijavljajo kršitve zakonodaje s strani delodajalca, ki jih je napotil v tujino. Ko pa slovenski državljani, napoteni v tujino, delodajalca prijavi slovenskim nacionalnim oblastem, se pojavi dilema glede pristojnosti slovenskih in tujih inšpektoratov.

Glede na razmeroma majhno število inšpektorjev za delo v Sloveniji slednji kršitve preiskujejo predvsem na podlagi posameznih prijav. Vendar so prijave razmeroma redke; po mnenju sogovornikov iz sindikatov zaposleni, katerih pravice so kršene, delodajalca prijavijo le kot skrajno sredstvo, torej zgolj če nimajo druge možnosti in ostanejo brez vsakršnih finančnih sredstev.

ZZZS lahko od IRSD zahteva nadzor nad delodajalcem. Glede napotitve delavcev iz Slovenije: če se po izdaji potrdila A1 s strani ZZZS slovenskemu delodajalcu pojavi dvom, da delodajalec dejansko opravlja dejavnosti v Republiki Sloveniji, ZZZS od IRSD zahteva nadzor nad delodajalcem. Če IRSD ugotovi kršitve zakona, ustrezno ukrepa, skladno s svojimi pristojnostmi. Glede napotitve delavcev v Slovenijo pa velja naslednje: če IRSD v nadzorni funkciji ugotovi, da se storitev opravlja kljub neizpolnjenim pogojem ali v nasprotju s podatki v potrdilu A1, prepove nadaljnje opravljanje storitve tujega delodajalca in o tem obve-

sti ZZZS, ki tujemu pristojnemu organu predlaga preklic potrdila A1.

Pri napotovanju v tujino se bodo, po besedah enega od naših informantov, delodajalci in delavci srečali z različnimi praksami nadzora – tudi znotraj iste države, kar lahko povzroči zmedo. Te razlike zadevajo verjetnost nadzora (ali se bo sploh izvedel nad podjetjem oziroma delavci) pa tudi rigoroznost in doslednost nadzora. Tako je v nekaterih državah zahtevano, da imajo delodajalci vso dokumentacijo v zvezi z napotitvijo na mestu opravljanja storitve oziroma dela in da je ta prevedena v nacionalni jezik, v drugih državah pa so glede tega manj strogi (ne zahtevajo vseh prevodov, dokumentacijo je mogoče predložiti kasneje itd.). Poleg tega se v nekaterih državah inšpekcijski nadzori izvajajo v koordiniranih akcijah več pristojnih inšpekcijskih služb, ki zelo natančno pregledajo vse pogoje, ki jih določa zakonodaja, na različnih področjih, medtem ko v drugih državah inšpekcijski organi ne izvajajo skupnih operacij.

Veljavnost potrdil A1 je mogoče preveriti z vpisom zahtevanih podatkov na spletni strani ZRSZ. Od 20. marca 2018 dalje imajo izdana potrdila A1 QR-kodo za vstop na spletno stran ZRSZ, s katero se preveri, ali je potrdilo A1 veljavno.

Po mnenju enega od naših sogovornikov je glavna težava pri izdaji potrdil A1 to, da postopek izdaje potrdil ni urejen s pravili upravnega postopka. To se nanaša predvsem na prakso, da se prijava za pridobitev potrdila A1 izpolni prek spleta (na spletnem portalu e-VEM), kjer sistemska aplikacija preverja izpolnjevanje pogojev s pridobivanjem in z nadzorom podatkov iz različnih zbirk podatkov, ki jih vodijo različna ministrstva. Vsebinska presoja (ki ni avtomatizirana) se nanaša samo na vsebino predložene pogodbe o zaposlitvi za delo v tujini (zahteva po ZDR-1, 208. člen). Če so izpolnjeni pogoji za izdajo potrdila A1, bo ZZZS to izdal v obliki ločenega dokumenta v petih delovnih dneh po prejemu izpolnjene vloge. Če pogoji za izdajo potrdila A1 niso izpolnjeni, ZZZS zavrne vlogo z izdajo odločbe. Pritožba zoper odločbo ZZZS je mogoča na upravnem sodišču. Prednost takšnega načina izdajanja potrdil in preverjanja pogojev za njihovo izdajo je v hitrosti postopka, pomanjkljivost pa v tem, da se izpolnjevanje pogojev ne kontrolira dovolj vsebinsko poglobljeno (mnenje predstavnika delavcev).

Izvrševanje zakonodaje in meddržavno sodelovanje

Kot trdijo sogovorniki v javnih institucijah, medinstitucionalno meddržavno sodelovanje poteka predvsem ob reševanju individualnih prime-

rov. Denimo, ko tuji inšpekcijski organ povprašuje po informacijah prek IMI, je to običajno v zvezi s posameznim delavcem, ki je v inšpekcijskem pregledu, ali posameznim podjetjem, ki napotuje v njihovo državo. Tovrstna izmenjava informacij (dokumentacija delavca, registracija podjetja itd.) po besedah naših sogovornikov poteka razmeroma učinkovito. Ni pa prakse ustaljenega in usklajenega meddržavnega inšpekcijskega nadzora, kot to po besedah našega sogovornika velja za nekatere druge evropske države. Za Slovenijo torej zaenkrat velja, da je meddržavno sodelovanje omejeno na reševanje individualnih primerov.

Nekaj intervjuvancev iz pristojnih institucij je omenilo sodelovanje v Evropski mreži javnih služb za zaposlovanje (European Public Employment Services – PES Network), ki omogoča izmenjavo praks. Vendar to sodelovanje ponovno ni systemske narave. Meddržavno sodelovanje je po besedah sogovornika z ZRSZ dokaj težavno, saj (razen sistema IMI) formalne izmenjave informacij (npr. med slovenskimi in avstrijskimi zavodi za zaposlovanje) ni oziroma niso ustaljene.

Med intervjuvanci iz javnih institucij obstaja splošno soglasje, da bi bilo treba napotitve delavcev bolje formalno urediti. Hkrati se večina naših intervjuvancev strinja, da težava ne izhaja iz nacionalne zakonodaje, temveč iz pomanjkanja nadzora oziroma spremljanja kršitev. Mnogi to razumejo kot posledico »samodejnega« nadzora pogojev za izdajo potrdila A1, premajhnega števila inšpektorjev za delo oziroma umanjkanja temeljitejšega preverjanja in nadzora delodajalcev, ki svoje delavce napotujejo v tujino.

Izzivi nadzornih institucij

Kot že povedano, sorazmerno majhno število inšpektorjev za delo v Sloveniji težko striktno nadzoruje tuje delodajalce glede upoštevanja slovenskih predpisov in zakonodaje. Naj ponovimo, da so sogovorniki enotni v mnenjih glede ustreznosti slovenske zakonodaje, glavna vira težav pa vidijo v ne dovolj strogem preverjanju pogojev pred izdajo potrdil A1 in kasnejšem pomanjkljivem spremljanju kršitev na terenu. Nekaj sogovornikov je bilo mnenja, da bi podatki o finančnih transakcijah, ki bi jih primerjali z drugimi podatki iz obstoječih uradnih baz, pomagali identificirati delodajalce, ki iz različnih razlogov niso upravičeni do izdaje potrdila A1 za svoje zaposlene.

Ena od težav, ki so jo intervjuvanci večkrat izpostavili, se navezuje na razveljavitev potrdil A1. Pristojne institucije so namreč prejele nekaj zahtevkov za preklic potrdil, ki so bila izdana v Sloveniji za delavce, na-

potene v druge države EU. Ti zahtevki so bili posledica inšpekcijskega nadzora v državi gostiteljici, v katerem so bile ugotovljene različne kršitve. Kot navajajo številni sogovorniki (večinoma gre za predstavnike pristojnih institucij), bi to lahko v prihodnosti predstavljalo veliko težavo; država gostiteljica namreč lahko zahteva, da se prispevki za socialno varnost plačajo v državi napotitve za čas »napotitve« (dejanske zaposlitve) delavca (oziroma delavcev) v skladu s predpisi te države. Po besedah sogovornikov so razlike v višini plačanih socialnih prispevkov v Sloveniji v primerjavi s socialnimi prispevki, ki bi jih morali plačati v ciljni državi, zelo velike, gre tudi za večkratnike vsot, ki so bile vplačane v slovensko pokojninsko in invalidsko blagajno. To razliko so praviloma dolžni pokriti delodajalci, pri čemer je po mnenju sogovornikov verjetnost za to skoraj nična – mnogo podjetij več ne obstaja, nekatera bodo propadla itd. V tem primeru škodo utrpijo zaposleni: če po zahtevku ciljne države socialni prispevki niso plačani skladno z veljavno zakonodajo, bi to lahko povzročilo izpad delovnih let zaposlenih. Na kratko – upoštevna delovna doba bi bila lahko znatno nižja od dejansko opravljenih delovnih let.

S tem vidikom je povezano število zaposlenih v pristojnih institucijah, ki so v različnih fazah vključeni v postopek izdaje potrdila A1 (nadzor, preverjanje podatkov itd.). Kot omenjeno, je število delovnih inšpektorjev relativno nizko, kar ne pomeni, da v drugih institucijah ne zaznavajo preobremenjenosti zaposlenih, ki so vpleteni v proces napotovanja. Potrdilo A1 npr. izda ZZS, ki mu je država z ZČMIS to pristojnost pripisala, brez da bi temu sledila ustrezna kadrovska okrepitev ZZS.

Kot smo že omenili, je eden od izzivov, s katerim se soočajo pristojne institucije, tudi zloraba možnosti pridobivanja potrdila A1 na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004. Namreč, številni delodajalci, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev potrdila A1 na podlagi člena 12 Uredbe 883/2004, izkoristijo to možnost, čeprav ne opravljajo storitev s področja transportov, montaže ali vzdrževanja. Čeprav so stroški za delodajalca na ta način v večini primerov nekoliko višji, obstajajo druge prednosti – manj temeljit nadzor v postopku izdaje potrdila A1, takojšnja izdaja potrdila A1, ki velja leto dni, itd. Toda, kot poudarja predstavnik delodajalskega združenja, razlikovanje med gradbenimi (napotitev po členu 12 Uredbe 883/2004) in montažerskimi deli (napotitev po členu 13 Uredbe 883/2004) ni vedno enostavno in jasno. Nekateri naši sogovorniki menijo, da bi morala revizija ZČMIS odpraviti te »anomalije«

(izraz, ki so ga pogosto uporabili predstavniki javnih institucij in socialnih partnerjev).

5.7 Slovenski delodajalci in napotovanje

Delodajalci zagovarjajo minimalne spremembe sedanje slovenske zakonodaje, ker bodo, kot je dejal sogovornik iz delodajalskega združenja, po prenosu Direktive 2018/957 »težje delali in napotovali svoje delavce«. Po drugi strani pa smo pri sogovornikih iz slovenskih pristojnih institucij opazili določeno stopnjo skepticizma glede tega, kaj pričakovati od prenosa Direktive 2018/957, saj so izrazili dvom, da bo to pripeljalo do bistvenih sprememb v praksi. Prvič, trdijo, je veljavna zakonodaja ustrezna (vendar njeno izvajanje pomanjkljivo nadzorovano); drugič, nekateri delodajalci bodo po njihovem prepričanju vedno našli način, kako obiti zakonodajo. Pogosto je bilo slišati, da je neizvajanje ostrejšega nadzora nad postopki napotitve in nad podjetji, ki napotujejo, politična odločitev ciljnih držav (razlika med Nemčijo in Avstrijo je bila izpostavljena v tem kontekstu). Po mnenju sogovornikov sta pogostost in obseg nadzora napotitve delavcev oziroma podjetij v Avstriji veliko odločnejša in verjetnejša v primerjavi z Nemčijo, posledično je v Avstriji tudi več izrečenih kazni, čeprav je veliko več delavcev iz Slovenije napotitve v Nemčijo.

Ključna sprememba za delodajalce je skrajšanje obdobja napotovanja; to se je s 24 mesecev skrajšalo na 12 oziroma 18. Kot je dejala oseba iz delodajalskega združenja, bi delodajalci želeli, da vse ostane »tako, kot je zdaj«. ¹³ Direktiva 2018/957 po njihovem mnenju neizpodbitno pomeni slabšanje položaja slovenskih podjetij, ki napotujejo v tujino. To sicer ni bilo stališče izključno slovenskih delodajalcev oziroma njihovih združenj, saj so se podobno odzvale tudi stanovske organizacije in pristojna ministrstva v drugih državah centralne in vzhodne Evrope (prim. Furåker in Larsson 2020).

Slovenske delodajalce so skrbele napovedane spremembe slovenskih predpisov zaradi izpolnjevanja evropskih zakonskih zahtev, saj so pričakovali, da bodo napotitve iz Slovenije težje in krajše. Skrbelo jih je tudi, da se bo konkurenčnost slovenskih podjetij po prenosu Direktive 2018/957 v nacionalne predpise zmanjšala. Kot je komentiral eden od predstavnikov slovenskega državnega organa, »razlike v stroških dela

¹³ Intervju je bil opravljen leta 2020, pred prenosom Direktive 2018/957 v slovensko zakonodajo.

in konkurenčnosti podjetij izhajajo iz različnih socialnih sistemov«, česar se seveda slovenski delodajalci dobro zavedajo.

Predstavniki združenj delodajalcev in državnih organov so izrazili pričakovanja, da bo revizija ZČmIS posegla v določbe, ki delodajalcu onemogočajo pridobitev potrdila A1 v primerih, ko delodajalec krši delovno zakonodajo. V praksi se namreč dogaja, da je že zaradi manjših kršitev, ki se delodajalcem zdijo zanemarljive, predvsem pa so storjene nenamerno (npr. nekaj dni zamude pri izplačilu regresa za letni dopust), delodajalcu onemogočena pridobitev potrdila A1.¹⁴ Po drugi strani pa se slovenski inšpektorat za delo v primerih nadzora nad slovenskimi delodajalci, ki napotijo v tujino, pogosto zateče k tej rešitvi, saj Zakon o čezmejnem opravljanju storitev vsebuje kazenske določbe samo za tujega delodajalca, ki napotuje v Slovenijo, ne pa tudi za slovenskega delodajalca, ki napotuje v tujino.

Kot je dejal eden od intervjuvancev iz pristojne institucije, veliko delodajalcev želi spoštovati zakone, a se jim zdi slovenska delovna zakonodaja zelo zapletena in pogosto potrebujejo znatno pomoč specializiranih agencij ali pravnih pisarn, da izpolnijo vse pogoje, povezane z napotovanjem. Tudi to je eden izmed razlogov za obstoj nedovoljenih praks, ki jih opisujemo v tej monografiji.

Izzivi delodajalcev pri napotovanju

Med številom delavcev, ki so napoteni iz Slovenije, in številom tistih, ki so napoteni v Slovenijo, je ogromen razkorak. Od leta 2018 je število napotnih delavcev v Slovenijo (9.173) predstavljalo le 7 % napotnih delavcev iz Slovenije (127.059), dve leti pred tem je bil ta delež še nižji – le 3 %. Skladno s tem je napotovanje iz Slovenije aktualna tema, o kateri bomo našli več podatkov pa tudi sogovornikov v primerjavi z napotovanji v Slovenijo. Tudi v naši raziskavi so med zbranimi podatki prevladovali tisti, ki so se nanašali na napotovanje iz Slovenije.

Kot se strinjajo sogovorniki, imajo večja podjetja, ki napotujejo iz Slovenije, na splošno manj težav s samim administrativnim procesom napotovanja. Drugače velja za majhna in srednje velika podjetja, ki običajno nimajo ne znanja ne lastnih virov, zato je zanje napotovanje delav-

¹⁴ To sicer ne pomeni, da delodajalec tega delavca ne more napotiti na delo v drugo državo. Neizdaja potrdila A1 pomeni predvsem, da za tega delavca velja zakonodaja socialne varnosti države zaposlitve in je delodajalec dolžan plačevati prispevke iz tega naslova v državi napotitve.

cev pogosteje zapleten in dolgotrajnejši postopek. V naši raziskavi smo identificirali številne izzive, s katerimi se srečujejo delodajalci v procesu napotovanja in jih popisujemo v nadaljevanju.

Dostop do informacij

Eden najpogosteje navedenih izzivov (ki se lahko hitro spremeni v težavo) je pridobivanje informacij, ki jih podjetja potrebujejo ob napotovanju v druge države EU. Delodajalci lokalne predpise in zahteve večinoma dojemajo kot zelo zapletene in nemalokrat potrebujejo pomoč tako slovenskih agencij in služb kot tudi institucij ciljne države, da bi speljali birokratske postopke. Podobna težava glede dostopa do informacij oziroma pomanjkanja le-teh se pojavi med morebitnimi inšpekcijskimi pregledi, ko se delavci že nahajajo v državi napotitve. Kot je izjavila intervjuvana oseba, se podjetja pred napotitvijo zelo pogosto ne zavedajo dejstva, da je pridobivanje potrdila A1 le en (razmeroma) majhen korak v dolgem birokratskem postopku napotovanja, v katerem je treba urediti in upoštevati različne prijave, registracije, pridobivanje soglasij, davčne vidike, pogodbe, kasnejše pritožbe itd. Podjetja morajo upoštevati ne le zakonodaje države zaposlitve, temveč tudi zakone in druge predpise države napotitve, ki se lahko zelo razlikujejo od slovenskih. Če pa podjetje svoje delavce napotuje v več držav, trči ob dejstvo, da se lahko predpisi med državami članicami EU močno razlikujejo. Eden od naših sogovornikov je navedel, da se podjetja pogosto ne zavedajo, da lahko od uradnih organov države napotitve prejmejo plačilni nalog, vezan na napotovanje, eno ali dve leti po tem, ko so opravili storitev v državi napotitve, ne vedoč, za kaj sploh gre.

Če povzamemo: delodajalcem se zagotavljanje skladnosti z zakonodajo različnih držav zdi precej zapletena naloga pri napotovanju – to še posebej velja za majhna in srednje velika podjetja, ki nimajo potrebnega znanja in se lahko zanašajo le na javno objavljene informacije ter lastne vire, zato so pogosto prisiljena poiskati zunanjo strokovno pomoč. Čeprav potrjujejo, da je v zadnjih letih o napotovanju delavcev dostopnih vse več informacij in da so te v primerjavi s preteklimi leti danes lažje dostopne, se še vedno strinjajo glede velikega obsega in zapletenosti informacij. Kot so omenili nekateri od njih, kljub vse izčrpnjšim dostopnim informacijam o napotovanju določen del informacij še vedno ni (enostavno) dostopen, npr. finančni (davčni) vidiki pa tudi nekateri pravni vidiki (pred ali po napotitvi). Med delodajalci smo opazili tudi določeno mero skepticizma glede prenosa Direktive 2018/957 in spre-

memb slovenske zakonodaje – skrbelo jih je, da bo postopek napotitve zapletenejši in bolj birokratiziran, kar se, kot so trdili, zgodi vsakič ob sprejetju nove zakonodaje. Izrazili so potrebo po poenotenju in poenostavitvi postopkov ter predpisov. Čeprav se jim je zdela ideja evropskega spletnega mesta s ključnimi informacijami o napotovanju v različne države obetavna, je po njihovem mnenju smiselneje več napora nameniti v odpravo birokratskih ovir.

Kot že omenjeno, morajo delodajalci pogosto poiskati pomoč specializiranih strokovnjakov v ciljnih državah, da bi uredili formalni postopek napotitve. Kot je povedal sogovornik iz transportne panoge, so delodajalci v nekaterih ciljnih državah celo dolžni imeti predstavnika – npr. v Italiji in Franciji. Drugi sogovornik je omenil, da imajo predstavnike v večini držav, v katere napotujejo svoje zaposlene; tako postopek napotitve poteka nemoteno in so, kar je najpomembneje, izpolnjene vse zakonske in druge zahteve države napotitve.

Več naših sogovornikov je poudarilo težave, s katerimi se srečujejo pri določanju urne postavke za ciljno državo in panogo.

Kot je poudaril predstavnik združenja delodajalcev, je pridobivanje določenih informacij v Sloveniji lahko tudi za njih (ko pomagajo tujim podjetjem pri pridobivanju določenih informacij glede napotovanja) dolgotrajen proces, v katerem se srečujejo s težavami pri doseganju prave institucije in prave osebe znotraj te institucije.

Evidenca delovnih ur in različna zakonodaja

Kot poročajo številni sogovorniki (ne le predstavniki delodajalcev), je ena največjih težav, s katero se delodajalci srečujejo pri napotovanju svojih delavcev, izpolnjevanje različnih nacionalnih predpisov glede dovoljenega obsega delovnih ur. To je, kot je zatrdil predstavnik delodajalca (in hkrati tudi predstavnik združenja delodajalcev), za delodajalca pogosto največja težava ob napotovanju. V državah EU se lahko maksimalni tedenski delovni čas bistveno razlikuje. Npr., v Nemčiji lahko maksimalni tedenski delovnik doseže 60 ur, medtem ko je ta v Sloveniji v splošnem 48 ur – in v Sloveniji ni pravne podlage, da bi delodajalec lahko legalno poročal o 60 (zakonito) opravljenih delovnih urah v Nemčiji. Delodajalcem lahko te razlike povzročajo težave pri poročanju o delovnem času svojih zaposlenih ali v primeru nadzora. Intervjuvana oseba je opisala primer, v katerem je inšpekcijski organ ugotovil, da mora napoteni delavec v tujini delati skladno s slovensko zakonodajo, vendar temu, kot so navedli tudi drugi intervjuvanci, v praksi ni mogoče slediti. Kot

je poudaril sogovornik, »napoteni delavec iz Slovenije ne more reči npr. v Nemčiji: ›Po slovenski zakonodaji je moj delovni dan zdaj končan.«. Skladnost z lokalno zakonodajo in hkrati kršitev zakonodaje ter predpisov države zaposlitve (in obratno) je lahko velik izziv. Podoben primer je napotitev v Francijo, kjer je tedenski delovni čas krajši kot v Sloveniji – kar pomeni, da slovenski delavec, napoten v Francijo, ki opravi (lokalno) zakonito skupno število tedenskih ur, ne bi dosegel zahtevanega tedenskega delovnega časa, kot ga določa slovenska zakonodaja.

Predstavniki delodajalcev so navajali veliko primerov razlikovanj med nacionalnimi predpisi, ki povzročajo zmedo, terjajo dodaten čas in višajo porabo finančnih sredstev. Eden takšnih je primer zdravniških potrdil v okviru predpisov o varnosti in zdravju pri delu; v Sloveniji morajo delavci podjetja intervjuvanca opravljati zdravniški pregled in pridobiti zdravniško potrdilo vsaki dve leti, po drugi strani pa morajo npr. na Hrvaškem, če je ta država napotitve, delavci zdravniški pregled opraviti vsako leto.

Jezikovne ovire

Ne le kompleksna zakonodaja, tudi jezikovne ovire lahko povzročijo zaplete pri napotovanju delavcev v druge države. Z njimi se podjetja srečajo že v prvem koraku – ob začetku postopka napotovanja, ko šele zbirajo informacije od institucij, agencij itd. – kakor tudi kasneje, ko se delavci nahajajo v državi gostiteljici in komunicirajo z lokalnimi oziroma nacionalnimi oblastmi. Sogovorniki so pogosto navajali primer, ko so sicer osnovni zakonodajni akti prevedeni, vendar so kolektivne pogodbe na voljo le v lokalnem jeziku. O tej težavi poročajo tako slovenski delodajalci kot tudi združenja delodajalcev. Treba je zapisati, da se s podobno težavo srečujejo tudi podjetja, ki napotujejo v Slovenijo, saj so slovenske kolektivne pogodbe neprevedene v tuje jezike.

Intervjuvana oseba iz transportne panoge je izjavila, da imajo države različne zahteve, ko gre za prevode dokumentov v uradni jezik države napotitve. V Italiji tako zahtevajo prevedeno potrdilo A 1, čeprav druge države tega ne zahtevajo, saj gre za poenoten evropski obrazec.

Dodatni stroški

Vse zgoraj navedene ovire delodajalcem povzročajo dodatne stroške, ki se jih, kot so poudarili naši sogovorniki, zelo pogosto ne zavedajo vnaprej. Stroški predstavnika v državi napotitve za zagotavljanje skladnosti z zakonodajo te države, stroški specializiranih strokovnjakov za na-

potitve v državi zaposlitve, izvajanje raznovrstnih postopkov, stroški prevodov dokumentov itd. so lahko precejšnji. Čeprav delodajalci lahko zaprosijo za pomoč svoja združenja, pa ne morejo pričakovati, da bodo ta urejala njihovo dokumentacijo. Od predstavnikov združenj delodajalcev lahko pričakujejo nasvete, tudi nekatere specifične informacije glede napotovanja, vendar morajo formalnosti vendarle urediti delodajalci sami oziroma v njihovem imenu zunanji izvajalci. Za manjša podjetja to običajno predstavlja veliko finančno breme.

Administrativno delo

Čeprav smo o administrativnih obremenitvah že govorili, je treba poudariti, da je obseg administrativnega dela v postopku napotitve po mnenju delodajalcev in predstavnikov njihovih združenj pretiran. Če podjetje napotuje v različne države (ali se delo opravlja v različnih državah, kot je to npr. v transportni panogi), je ta problem še toliko bolj pereč. Z različnimi zakonodajnimi sistemi in predpisi se dokumentacija, ki jo je treba zagotoviti, povečuje. Za majhna podjetja je to še posebej velik izziv.

Intervjuvanec – zastopnik podjetja, ki svoje storitve izvaja tudi v drugih državah EU, je v razgovoru omenil, da se je udeležil štirih seminarjev samo na temo potrdila A1 – dejstvo, ki ilustrira zapletene procese, s katerimi se srečujejo delodajalci pri napotovanju.

Nejasnosti glede odločitev različnih institucij

Po besedah nekaterih naših sogovornikov nadzor delodajalcev v postopku izdaje potrdila A1 v Sloveniji ni zelo strog – zlasti v primeru potrdil A1, izdanih na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004. Postopek njihove izdaje (v primerjavi z izdajo potrdila A1 na podlagi člena 12 Uredbe 883/2004) je tudi veliko hitrejši – delodajalci jih lahko pričakujejo še isti dan –, kar je zanje pomemben dejavnik. V morebitnem kasnejšem nadzornem postopku pa lahko inšpektor trdi, da potrdilo A1 ni bilo izdano na ustrezni pravni podlagi (kar pomeni, da je bilo izdano po »napačnem« čленu omenjene uredbe). To se lahko zgodi celo nekaj let po postopku napotitve – čeprav je potrdilo A1 izdal uradni organ, je lahko naknadno preklicano, kar se nekaterim delodajalcem zdi nejasno in protislovno.

Izzivi, povezani s pandemijo

Delodajalci poročajo o različnih izkušnjah pri napotovanju delavcev v obdobju pandemije covid-19. Nekateri so naleteli na težave pri pre-

hodu meje – v nekaterih državah je obvezna (različno dolga) karantena, v drugih testiranje, spet v nekaterih oboje itd. To seveda zaplete delovni proces in lahko pomeni dodatno finančno breme. Ob napotovanju je zaradi pandemije treba priskrbeti dodatno dokumentacijo poleg tiste »klasične«, kar pomeni, da se je poleg finančnega povečalo tudi administrativno breme. Podjetja, ki napotujejo, morajo biti na tekočem z ukrepi in s predpisi, povezanimi s pandemijo, in dnevno spremljati dogajanje, saj se lahko razmere zelo hitro spremenijo. Kot je omenil eden od naših sogovornikov, to kot breme še posebej občutijo manjša podjetja, zato nekatera storitve v tujini ponujajo brez prijave lokalnim oblastem, torej »na črno«.

Spet drugi delodajalci pri prehodu meje niso zaznali težav – ob predložitvi ustreznih dokazil ali pogodb o opravljanju storitev nanje omejitve potovanj, povezane s pandemijo, niso vplivale. Intervjuvanec iz transportne panoge je omenil težavo, s katero se srečujejo vozniki – ker so nastanitvene zmogljivosti v številnih evropskih državah zaprte, vozniki tovornjakov ne morejo upoštevati predpisov o počitku (45-urni tedenski čas počitka izven vozila).

Negativne prakse delodajalcev pri napotovanju

Po besedah enega od intervjuvancev iz javne institucije si večina delodajalcev želi spoštovati zakone, a se jim zdi slovenska delovnoppravna zakonodaja zelo zapletena in pogosto potrebujejo znatno pomoč specializiranih strokovnjakov ali pravnih pisarn, da izpolnijo vse pogoje napotovanja. Včasih je tudi to razlog za kršitve zakonodaje in do večine (manjših) kršitev pride nenamenoma. Spodaj popisane negativne prakse delodajalcev ne sodijo v to kategorijo.

Uporaba in zloraba člena 13 Uredbe 883/2004 v vlogi za potrdilo A1

Včasih narava opravljanja storitev zahteva relativno hitro izdajo potrdila A1 – denimo še isti ali prihodnji dan od vloge. Po besedah naših sogovornikov se nekateri delodajalci odločijo tvegati inšpekcijski nadzor in plačilo kazni (in torej obdržati posel) ter svoje delavce napotijo na delo v drugo državo brez veljavne dokumentacije. Mnogi – v naši raziskavi vsi – delodajalci menijo, da je treba poenostaviti birokratske postopke za izdajo potrdila A1. V praksi se nemalokrat zgodi, zlasti v gradbenem sektorju, da so bila sicer potrdila A1 izdana, vendar zaradi, denimo, neugodnih vremenskih razmer napotitev ni bila izvedena. V takih primerih mora delodajalec vložiti zahtevo za razveljavitev potrdila

A1 in nato ponovno vložiti vlogo za novo potrdilo A1. Po mnenju naših sogovornikov bi bilo dosti učinkoviteje, če bi delodajalec lahko predložil le obvestilo o spremembi datuma napotitve.

Kot smo podrobneje razložili, obstaja razlika, ali je potrdilo A1 izdano na podlagi člena 12 ali 13 Uredbe 883/2004. Če povzamemo, je pridobitev potrdila A1 na podlagi člena 13 (za podjetja, ki delo običajno opravljajo v dveh ali več državah članicah) hitrejša in enostavnejša, izda se za naslednjih 12 mesecev in velja v vseh državah članicah EU. To je privedlo do velikega povečanja števila potrdil A1, izdanih na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004 – sploh po letu 2018, ko je v Sloveniji stopil v veljavo ZčmIS, ki je zaostрил pogoje za izdajo potrdila A1 po členu 12 Uredbe 883/2004. Predpostaviti je mogoče, da je znaten del potrdil A1 izdan delodajalcem oziroma njihovim zaposlenim, ki do njega niso upravičeni. To so potrdili tudi naši sogovorniki, ki pravijo, da se pod »monterji« (ti so po ZčmIS upravičeni do izdaje potrdila na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004) skriva velika množica »klasičnih« gradbenih delavcev.

»Kreativno« računovodstvo

Naši sogovorniki poročajo o primerih, ko skušajo nekateri delodajalci, ki svoje delavce napotujejo v tujino, zaobiti zahteve glede minimalne plače oziroma minimalne urne postavke države napotitve (pa tudi druge predpise – npr. glede delovnega časa) s pomočjo »kreativnega« računovodstva. Tako npr. z vodenjem dveh različnih plačilnih list izpolnjujejo predpise države napotitve glede plačila za delo, pri čemer so podrobnosti v plačilnih listah, namenjene oblasti države zaposlitve, »popravljene« tako, da je osnovna plača zmanjšana na minimum, povečajo pa se (prikazani) različni dodatki k plači in povračila stroškov. Tovrstna »optimizacija« pomeni, da je prikazana plača sicer enaka na obeh plačilnih listah, stroški dela pa so cenejši, saj se v državi zaposlitve na ta način plačajo nižji davki in prispevki za socialno varnost.

Izogibanje nadzoru

Včasih delodajalci ponarejajo evidence o delovnem času, da bi bile te skladne z zakonodajo države gostiteljice. Na gradbiščih npr. ne prikazujejo dejansko opravljenih nadur delavcev in tako na papirju izpolnjujejo pravilo o maksimalnem delovnem času v ciljni državi. Eden od intervjuvancev je delil izkušnjo podjetja, ki napotuje v tujino; ker podjetje deluje v proizvodnem procesu, ki ga ni mogoče ustaviti, je inšpekcijski nadzor vedno napovedan vnaprej. Delodajalec za čas inšpekcijskega nad-

zora svoje delavce enostavno umakne iz delovnih prostorov, po koncu nadzora pa se vrnejo na delo.

Podjetja, ki delujejo kot agencije za posredovanje začasnega dela

Kot smo že omenili in kot trdijo naši sogovorniki, mnoga slovenska podjetja, ki napotujejo domnevno svoje delavce iz Slovenije v ostale države članice EU, dejansko delujejo kot delodajalci, ki opravljajo dejavnost posredovanja dela delavcev drugim uporabnikom, čeprav niso registrirana kot takšna. Natančno število takšnih podjetij je nemogoče določiti, toda naši sogovorniki predpostavljajo, da dobršen delež napotovanj iz Slovenije ne predstavlja opravljanja storitev v tujini, temveč je lahko opredeljeno kot »skrito« agencijsko delo.

Obvodna napotovanja s Slovaške

V zadnjih letih je opazen trend povečevanja števila napotenih državljanov tretjih držav iz Slovaške v Slovenijo. Mnogokrat so lastniki podjetij slovenski državljani, ki poskušajo obiti nacionalno zakonodajo in/ali profitirati (po besedah enega od naših sogovornikov) zaradi razlik v zahtevah glede minimalne plače in ugodnejših obdavčitev. Ta trend je bil v glavnem prisoten v gradbenem sektorju, vendar bi bilo za relevantne zaključke treba pridobiti več podatkov. Čeprav smo v naši raziskavi skušali poiskati sogovornika, ki napotuje iz Slovaške, nam tega ni uspelo narediti.

Veriženje podjetij

V okviru napotitve je pomembno omeniti veriženje podjetij kot prakso, ki omogoča izogibanje zakonodaji na področju napotitve. Nekateri delodajalci podjetje registrirajo izključno z namenom zaposlovanja delavcev z Zahodnega Balkana in njihove napotitve neposredno v Evropo. Če gre kaj narobe (npr. njihovo podjetje zapre inšpekcija ali za tujce ne morejo pridobiti delovnih dovoljenj, ker so kršili delovnopravne predpise), preprosto registrirajo novo. Enako se zgodi z delodajalci, ki kršijo pravice delavcev in jim je onemogočena pridobitev potrdila A1 – preprosto zaprejo svoje podjetje, registrirajo novo in vanj premestijo vse delavce. V nekaterih primerih je več podjetij registriranih vnaprej (torej gre za »podjetja na zalogo«), nato pa se delavci prezaposlujejo iz enega podjetja v drugo. Takoj, ko npr. podjetje A ne izpolnjuje pogojev za pridobitev potrdila A1, se delavci zaposlijo v podjetju B in dejavnost nadaljujejo

preko njega. Ko slednje ni več »primerno« za napotitev, se zgodba ponovi – storitve zagotavlja podjetje C itn.

Zadrževanje delavcev

Naši sogovorniki so poročali o različnih metodah delodajalcev, kako delavce, ki jim kratijo pravice, zadržati oziroma jih odvrniti od iskanja drugega delodajalca. Ena od teh je zadrževanje določenega zneska dohodka delavca (in zanašanje na to, da bo delavec morda še naprej delal pri istem delodajalcu v upanju, da bo sčasoma le prejel obljubljeni znesek). Še ena omenjena negativna praksa je ta, da delodajalci zadržijo bančne kartice delavcev in z njih na bankomatih vsak mesec dvignejo določen delež neto plače. Treba je poudariti, da te prakse najpogosteje srečamo v podjetjih, ki zaposlujejo in napotujejo predvsem državljane tretjih držav. Ti delavci običajno ne bodo prijavili svojih delodajalcev in ne bodo iskali pomoči, dokler izkoriščanje ne doseže ekscesne ravni.

Težko je oceniti, koliko delodajalcev pri napotitvi delavcev zakone in pravila ciljne države krši zgolj z namenom, da bi s tem zaslužili (predvsem na račun izkoriščanja delavcev). Na splošno se naši intervjuvanci strinjajo, da velika večina delodajalcev nima namena kršiti pravil zaradi doseganja nezakonite finančne koristi na račun delavcev. Zavedati se je treba tudi, da je nadzor v mnogih državah, v katere slovenski delodajalci napotujejo, zelo strog (npr. v Avstriji, Švici, Belgiji), v primeru ugotovljenih nepravilnosti pa so kazni zelo visoke. Kot bi se strinjali naši sogovorniki, je na gradbiščih v nekaterih državah (Avstrija, Švica) zagotovo pričakovati nadzor lokalnih oblasti, zavedanje o tem pa večino delodajalcev odvrta od kršenja lokalne zakonodaje.

6 Priporočila

V nadaljevanju podajamo priporočila glede politike napotovanja, ki izhajajo iz ugotovitev naše raziskave ter pregleda dokumentov in stanja napotovanja v Sloveniji ter EU.

6.1 Raven EU

Kot trdijo sogovorniki iz pristojnih institucij, poteka medinstitucionalno meddržavno sodelovanje predvsem pri reševanju posameznih primerov. Ni usklajene prakse nadnacionalnega inšpekcijskega nadzora, ki je že prisotna v nekaterih državah EU. Naša raziskava tudi kaže, da obstajajo velike razlike v verjetnosti, da bodo delodajalci predmet nadzora inšpektorja za delo, pa tudi v strogosti in doslednosti nadzora. Zato predlagamo vzpostavitev evropskega sistema, ki bi omogočal tudi v praksi usklajeno in primerljivo izvajanje nadzora spoštovanja zakonodaje o napotjenih delavcih v državah EU. Inšpekcijski nadzori naj bodo (tam, kjer je to smiselno) organizirani kot usklajene nadnacionalne inšpekcijske akcije, v katerih bi bilo treba hkrati nadzirati delodajalca (ponudnika storitev) v državi pošiljatelja in državi delodajalca (ki se mu storitev zagotavlja).

Kljub temu da so minimalne pravice delavcev usklajene na ravni EU, v delovnih predpisih držav EU še vedno obstajajo velike razlike. V naši raziskavi so delodajalci in njihovi predstavniki poročali o problemu maksimalnega legalnega delovnega časa, ki se lahko bistveno razlikuje od države do države. Na tem posebnem področju se delodajalci soočajo z dilemo, ali naj spoštujejo zakonodajo države gostiteljice ali zakonodajo matične države. Podoben problem se pojavlja pri pravilih v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu. Da bi delodajalcem olajšali spoštovanje zakonodaje v različnih državah, so ti mnenja, da bi morali biti delovno-pravni predpisi in birokratske zahteve glede napotovanja delavcev čim bolj harmonizirani na ravni EU (zlasti tisti predpisi, ki se nanašajo na delovni čas in pravila o zdravju ter varnosti pri delu).

Delodajalci poročajo tudi, da različne države zahtevajo prevode raz-

ličnih dokumentov v lokalne jezike (npr., Italija zahteva prevod potrdila A1, čeprav gre za enoten EU-obrazec). Seveda so prevodi nekaterih dokumentov smiselni, ne velja pa to v vseh primerih – zato predlagamo nadaljnje usklajevanje na ravni EU, smiselno bi bilo razmisliti o poenotenju postopkovnih pravil glede izdaje potrdil A1.

Nadzor obrazcev A1 prek QR-kode se zdi dobra praksa, ki bi jo lahko vzpostavili na ravni EU.

6.2 Nacionalna raven

Kot so se strinjali sogovorniki iz pristojnih institucij, se zdi delodajalcem, ki želijo spoštovati zakon, slovenska delovna zakonodaja zelo zapletena in pogosto potrebujejo znatno pomoč specializiranih agencij ali pravnih pisarn, da izpolnijo vse pogoje in zahteve v procesu napotovanja. Količina in kompleksnost zakonskih zahtev pogosto onemogočita, da bi se podjetje samostojno spopadlo z njimi. Kot so omenili nekateri sogovorniki, kljub temu da postajajo informacije o napotitvi vse izčrpnjše pa tudi dostopnejše, veliko informacij še vedno ni zajetih oziroma enostavno dostopnih; pogosto bodo to npr. finančni (davčni) vidiki napotovanja, tudi nekateri pravni vidiki (pred ali po napotitvi). V raziskavi smo identificirali nekatere dobre prakse iz tujine, ki bi jih lahko prenesli v Slovenijo in ki bi vsaj do neke mere pomagale odpraviti to težavo. Ena takih je avstrijska spletna stran, ki ponuja zelo podrobne informacije o napotitvi, ki so namenjene tako delodajalcem kot delavcem. Tudi v Sloveniji obstaja nacionalna spletna stran z informacijami o napotitvi (<https://www.napotenidelavci.si/sl/>), kjer je dokaj izčrpno popisani proces napotovanja. Vendar gre vseeno za dokaj splošne informacije, delodajalci pa bi želeli tudi podrobnejše informacije o vseh vidikih napotitve (davčni, finančni, pravni vidiki napotitve). Poleg tega je ustrezna zakonodaja dostopna samo v slovenskem jeziku. Predlagamo nadaljnji razvoj nacionalne spletne strani o napotovanju, ki bo vključevala podrobnejše informacije o vseh vidikih napotovanja in zagotavljala povezave do relevantne zakonodaje v (vsaj) angleščini.

ZčmIS v 4. členu določa, da lahko delodajalec opravlja čezmejno storitev, če ne krši pomembnih določb delovne zakonodaje, ki se nanašajo na pravice delavca. V primerih, ko delodajalec krši to določbo, se potrdilo A1 delodajalcu ne izda. Naša raziskava kaže, da se v praksi lahko zgodi, da se ta »kazen« naloži poštenemu delodajalcu, ki ni nameraval kršiti zakona in je bila kršitev manjša (npr. nekaj dni zamude pri izplačilu regresa za letni dopust oziroma nekaj dni zamude pri plačilu davka).

Kljub temu pa je delodajalcu z neizdajo obrazca A1 onemogočeno napotovanje v tujino tako, da delavec ostane vključen v sistem socialnih zavarovanj v domači državi. V praksi to pomeni, da se bodo morali socialni prispevki plačati po zakonodaji države, v katero je delavec napoten, kar za slovenske delodajalce praviloma pomeni večje stroške. Zato bi v bodoče kazalo v ZČmIS natančneje opredeliti kršitev pomembnih določb delovne zakonodaje, ki se nanašajo na pravice delavca tako, da minorne kršitve ne bi bile razlog za neizdajo potrdila A1.

Predstavniki delavcev so bili mnenja, da je glavna težava pri razkoraku med zakonodajo in prakso pri napotovanju v tem, da izdaja potrdil A1 ni urejena s pravili upravnega postopka. To pomeni predvsem, da se prijava za pridobitev potrdila A1 izpolni prek spleta (na spletnem mestu e-VEEM), kjer sistemska aplikacija samodejno preveri izpolnjevanje pogojev s pridobivanjem in z nadzorom podatkov iz različnih zbirk podatkov, ki jih vodijo različna ministrstva. Vsebinska presoja (ki ni avtomatizirana) se nanaša le na vsebino oddane pogodbe o zaposlitvi za delo v tujini (zahteva 208. člena ZDR-1). To pomeni, da je nadzor nad pogoji za izdajo potrdil A1 (samo) formalen in ne vsebinski. V očeh delodajalcev, njihovih predstavnikov in predstavnikov pristojnih institucij je pozitivna posledica tega, da se potrdila A1 dejansko lahko izdajo v nekaj dneh. Negativna posledica pa je, da so ta potrdila manj zanesljiva (v pravnem smislu), kot bi bila, če bi ZZZS vsebinsko poglobljeno nadzoroval, ali so izpolnjeni vsi pogoji, predpisani z ZČmIS. Možno rešitev vidimo v informacijski nadgradnji sedanjega procesa pridobivanja potrdila A1. Ta naj še naprej poteka v spletnem okolju, preverjanje pogojev za izdajo potrdil A1 naj ostane avtomatizirano v sistemski aplikaciji, ki pa naj se nadgradi tako, da lahko slednja dostopa do veliko več relevantnih podatkov, kar bi omogočilo vsebinsko natančnejše preverjanje. Sistematičnejši in strožji nadzor finančnih tokov bi privedel do identifikacije delodajalcev, ki verjetno niso upravičeni do pridobitve potrdil A1 za svoje delavce. Vsaj zanje bi lahko samodejno izdajo potrdil A1 nadomestili z obsežnim in strogim nadzorom.

Eden izmed izzivov učinkovitejšega izvrševanja zakonodaje v kontekstu napotovanja v Sloveniji je tudi zloraba možnosti pridobivanja potrdil A1 na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004. Številni delodajalci, ki ne izpolnjujejo zahtev za pridobitev potrdil A1 na podlagi člena 12, se zatečejo k tej možnosti. Kot pravno podlago za pridobitev A1 torej zavestno navajajo člen 13 Uredbe 883/2004, čeprav ne gre za delavce, ki običajno sočasno opravljajo delo v več državah in le pri enem delodajalcu (vo-

zniki v cestnem prometu, monterji, serviserji). V zvezi s tem obstaja predvsem nevarnost razveljavitve teh potrdil, npr. če v inšpekcijskem postopku pristojni organi v državi napotitve v sodelovanju s slovenskimi ugotovijo, da pogoji za izdajo obrazca A1 niso bili izpolnjeni. Posledično je treba v namembni državi poravnati vse zapadle prispevke iz naslova socialnih zavarovanj, kar lahko pomeni veliko finančno breme. Zato bi bilo v prihodnosti v ZČMIS smiselno določiti pogoje za izdajo potrdil A1 po členu 13 Uredbe 883/2004 tako, da bi bili ti primerljivi s pogoji po členu 12, in s tem preprečiti ali vsaj omejiti zlorabe, ki so v tem, da se potrdilo A1 izda na napačni pravni podlagi in posledično razveljavi.

Nekateri delodajalci skušajo zaobiti zakonodajo, ki se dotika napotovanja delavcev, tako, da vnaprej ustanovijo več podjetij (veriženje podjetij) in delavce po potrebi premeščajo iz enega podjetja v drugo. Omejitve ustanavljanja družb zaradi njihovega veriženja so urejene v 10.a členu Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1) (2009). Vendar je v praksi, kot poroča večina sogovornikov, še vedno zaznati številne primere izogibanja tem določbam. Zato bi bilo smiselno tudi revidirati določbo 10.a člena ZGD-1.

V gradbeništvu poročajo o primerih, ko delodajalci, ki niso upravičeni do pridobitve potrdil A1 za svoje delavce na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004 (saj ne opravljajo transportnih, montažnih ali servisnih storitev), kljub temu vložijo zahtevo in pridobijo potrdila na podlagi tega člena. Kot smo dejali, priporočamo strožje pogoje za izdajo potrdil A1 na podlagi tega člena. Vendar razlikovanje med gradbenimi in (npr.) montažnimi deli ni vedno jasno določeno. Strožji pogoji za izdajo potrdil A1 po členu 13 Uredbe 883/2004 bi zato ta problem rešili le delno.

Mnogi sogovorniki menijo, da bi bilo treba birokratske postopke za izdajo potrdil A1 še poenostaviti. Delodajalci iz gradbenega sektorja so poročali, da so v praksi pogosti primeri, ko je potrdilo A1 že izdano, napotitev v tujino pa je bila zaradi neugodnih vremenskih razmer preložena; v takih primerih mora delodajalec vložiti zahtevo za razveljavitve potrdila A1 in nato vložiti novo vlogo za novo potrdilo A1. Menijo, da bi bilo smiselneje, če bi predložili le obvestilo o spremembi datuma napotitve. Zato priporočamo, da se več naporov usmeri v odpravo birokratskih ovir na tem področju.

Delodajalci tudi menijo, da je obseg administrativnih del v postopku napotitve pretiran. Seveda se z različnimi zakonodajnimi sistemi in predpisi zahteve po zagotavljanju dokumentacije povečujejo. Za majhna

podjetja je to še posebej velik izziv. Kot že večkrat predlagano, je treba več truda vložiti v odpravo birokratskih ovir pri napotovanju.

Zdi se, da so težave pri uveljavljanju zakonodaje o napotovanju posledica razmeroma majhnega števila delovnih inšpektorjev, ki nadzorujejo, kako delodajalci, ki napotujejo v Slovenijo, spoštujejo slovenske predpise. Ni razlage, zakaj to število ni večje. Kljub temu je to pomankljivost mogoče relativno hitro in enostavno odpraviti z usposabljanjem in zaposlitvijo dodatnih inšpektorjev. Poudarimo naj, da problem števila inšpektorjev ni pravni, ampak praktični problem, odločitev o zaposlitvi dodatnih inšpektorjev pa je politična odločitev, ki kaže na sistematičen pristop k izvrševanju zakonodaje o napotovanju delavcev. Z drugimi besedami, to ni problem oziroma vprašanje zakona, temveč politične volje.

7 Sklep

Napotovanje delavcev na območju EU je neločljivo povezano s svobodo opravljanja storitev kot eno izmed štirih temeljnih ekonomskih svobod, na katerih pravzaprav sloni celotno delovanje skupnega trga EU. V praksi napotovanje pomeni, da lahko podjetja za izpolnitev svojih pogodbenih obveznosti svoje delavce začasno pošljejo (napotijo) v drugo državo članico EU. Napotovanje delavcev poganjata dva prevladujoča motiva. Prvi motiv oziroma razlog je v različnih stroških dela med državami, zaradi česar napotovanje poteka iz držav z nizkimi stroški dela v države z višjimi stroški dela. Zaradi razlik v stroških dela in konkurenčnosti držav z nižjimi stroški dela (plače, prispevki za socialno varnost ipd.) se pomemben delež napotitev odvija znotraj panog, kot sta gradbeništvo in transport. Drugi motiv pa je pomanjkanje visoko specializirane delovne sile v določenih sektorjih gospodarstva. Tovrstno napotovanje je značilno v dejavnostih z visoko dodano vrednostjo, ki temeljijo na znanju, kakršno zahtevajo inženiring, finančne storitve, farmacija ipd., ki zaposlujejo predvsem visoko specializirano delovno silo.

Zakonodaja, ki jo morajo delodajalci upoštevati pri napotitvah delavcev, je zelo kompleksna, saj zajema tako evropsko kakor tudi nacionalne zakonodaje. V okviru evropske zakonodaje gre za pravila na področju koordinacije sistemov socialne varnosti (Uredba 883/2004 s spremembami in njena izvedbena Uredba 987/2009) ter za pravila, ki urejajo pogoje za napotovanje ter minimalne pravice napotenih delavcev (Direktiva 96/71/ES s spremembami, njena izvedbena Direktiva 2014/67/EU ter Direktiva 2018/957). Slovenska zakonodaja pa pogoje in postopke za napotovanje delavcev ter njihove pravice ureja v Zakonu o delovnih razmerjih, Zakonu o čezmejnem izvajanju storitev, Zakonu o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev, Zakonu o urejanju trga dela, Zakonu o varnosti in zdravju pri delu, Zakonu o minimalni plači, Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ter v kolektivnih pogodbah.

Pravni režim v primeru opravljanja storitev v drugi državi članici, ki se izvaja z napotenimi delavci, lahko ponazorimo z dvema sklopoma, od

katerih eden vsebuje (evropsko in nacionalno) zakonodajo na področju socialne varnosti, drugi pa zakonodajo, ki ureja svobodo opravljanja storitev in vključuje predvsem pravila s področja delovnega prava. Nacionalna in evropska zakonodaja v določenih primerih soobstajata (neposredna uporaba uredb EU), v določenih primerih pa se medsebojno dopolnjujeta (nacionalna zakonodaja razčlenjuje določbe uredb EU; nacionalna zakonodaja implementira določbe direktiv EU). Pri tem lahko pride do paradoksalnih situacij, ko se posamezniku dozdeva, da lahko vse potrebne informacije o napotovanju pridobi iz nacionalne zakonodaje (npr. iz ZČmIS), čeprav to ne velja, saj je treba slednjo brati hkrati z evropsko regulativo, predvsem uredbami. Slednjih namreč zaradi njihove neposredne veljavnosti ni treba prenašati v nacionalni pravni red. Do paradoksalnih situacij prihaja tudi zato, ker je pravni položaj napotnega delavca zaradi pravila o zagotavljanju minimalnih pravic in načela ugodnejše obravnave (v korist delavca) razpet med zakonodajo države zaposlitve in zakonodajo države napotitve.

V pričujoči monografiji smo se osredotočili na razkorak med zakonodajo in prakso pri napotovanju delavcev v Slovenijo ter iz nje. Pri tem smo analizirali številčne podatke, pomembne za razumevanje trendov napotovanja delavcev v Sloveniji in EU, evropska in nacionalna pravila ter pogoje za napotovanje delavcev v Slovenijo in iz nje ter praktične izkušnje delodajalcev in njihovih predstavnikov, predstavnikov državnih organov in predstavnikov delavcev v procesu napotovanja. Ugotovili smo, da je veljavna zakonodaja ustrezna, vendar v praksi pri njenem izvajanju prihaja do pogostih kršitev. Vzrokov za to je več. Prvi je kompleksnost, obširnost ter razpršenost zakonodaje, ki ureja različne vidike napotovanja. Predvsem pri napotovanju iz Slovenije se delodajalci soočajo z izzivom, kje in kako dostopati do zakonodaje in drugih pravil države napotitve, ki jih morajo spoštovati pri napotovanju delavcev na delo v to državo. Informacije o pravilih države zaposlitve, pri dostopu do katerih so težave, zadevajo predvsem plačilo za delo in delovne pogoje. Poseben izziv so s tega vidika tiste ciljne države napotitve, kjer plačilo za delo določajo kolektivne pogodbe, dostopne samo v nacionalnem jeziku. Nasploh pa se delodajalcem lokalni predpisi zdijo zelo zapleteni in za njihovo izvajanje pogosto potrebujejo znatno strokovno pomoč (odvetniške pisarne ali specializirane družbe za svetovanje na področju napotovanja).

Ena večjih težav, s katero se delodajalci srečujejo pri napotitvi svojih delavcev, je izpolnjevanje različnih nacionalnih predpisov glede dovolje-

nega obsega delovnih ur. V državah EU se lahko maksimalni tedenski delovni čas bistveno razlikuje. Npr., v Nemčiji lahko maksimalni tedenski delovnik doseže 60 ur, medtem ko je ta v Sloveniji na splošno 48 ur. Včasih delodajalci ponarejajo evidence o delovnem času, da bi bile te skladne z zakonodajo države gostiteljice.

Delodajalci so poročali tudi o težavah pri identifikaciji organov v ciljnih državah napotitve, pristojnih za različne pravnoformalne vidike napotovanja. Države so namreč različno upravno-administrativno in notranjestrukturano organizirane, kar pomeni, da so za sicer enake pravne vsebine, ki jih je treba urejati v zvezi z napotitvami, odgovorne različne institucije. Institucionalne razlike lahko obstajajo celo znotraj iste države. To delodajalcem zelo otežuje spoštovanje vseh pravil in predpisov o napotitvah.

Očitki Sloveniji, da pri napotovanju v druge države članice prihaja do socialnega dampinga, z uveljavitvijo novele ZČMIS ne bodo potihnili, saj se bodo prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje še vedno lahko plačevali od višine bruto plače, kot bi jo delavec prejel za enako delo v Sloveniji (kar v praksi pogosto pomeni minimalno plačo, vsekakor pa nižjo od tiste v tujini). Prav tako novela ni prinesla sprememb, ki bi lahko preprečile ali vsaj omejile obstoječe prakse zaposlovanja delavcev iz držav bivše Jugoslavije v slamnatih podjetjih v Sloveniji z namenom neposrednega napotovanja delavcev preko Slovenije v druge države EU. Predstavniki delavcev poročajo, da so prav delavci iz tretjih držav posebej ranljiva skupina, ki je zaradi pogoja enoletne zaposlitve popolnoma odvisna od svojih delodajalcev v Sloveniji. Sogovorniki iz različnih institucij poročajo tudi, da nekateri delodajalci izkoriščajo pripravljeno delavcev, da bi v času napotitve čim več delali in posledično čim več zaslužili, kakor tudi, da izkoriščajo neobveščenost delavcev o lastnih pravicah. Dodaten izziv pri uveljavljanju pravic pomeni tudi nepoznavanje lokalnega jezika.

Eden od izzivov, s katerim se soočajo pristojne državne institucije, je možnost zlorabe pridobivanja potrdila A1 na podlagi člena 13 Uredbe 883/2004. Ta pridobitev potrdila (za podjetja, ki običajno opravljajo delo v dveh ali več državah članicah) je hitrejša in enostavnejša, izda se za naslednjih 12 mesecev in velja v vseh državah članicah EU. Nekateri sogovorniki so v intervjujih izrazili pričakovanje, da bo ta problem rešila novela ZČMIS-A, kar pa se ni zgodilo.

Pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem zakonodaje je prav tako pomemben dejavnik pogostih kršitev v praksi. Predstavniki delodajalcev in de-

lojemalcev v zvezi s tem opozarjajo predvsem na kadrovsko podhranjenost pristojnih nadzornih organov (Inšpektorata RS za delo). Pri napotitvi v tujino se delodajalci in delavci srečujejo z različnimi praksami nadzora – tudi znotraj iste države, kar povzroča zmedo. Razlike med državami so velike tudi glede verjetnosti in rigoroznosti nadzora. V nekaterih državah inšpekcijske nadzore izvajajo v koordiniranih akcijah več pristojnih inšpekcijskih služb, v drugih pa je nadzor prej izjema kot pravilo. Za Slovenijo zaenkrat velja, da je meddržavno sodelovanje omejeno na reševanje individualnih primerov. Prakse ustaljenega in usklajenega meddržavnega inšpekcijskega nadzora, kot jo poznajo v nekaterih drugih državah EU, pri nas še ni.

Čeprav se v raziskavi nismo osredotočali na kršitve pravic napotenih delavcev, smo tudi na tem področju prišli do pomembnih ugotovitev, ki pritrjujejo opozorilom številnih študij o eklatantnih zlorabah zakonodaje z namenom izkoriščanja delavcev. Naj izpostavimo nekaj najpogostejših, ki so jih navajali naši intervjuvanci. Mednje sodi ustanavljanje podjetij z izključnim namenom napotovanja delavcev iz tujih držav (predvsem držav bivše Jugoslavije) neposredno v države članice EU (pri čemer ne gre za ustanavljanje agencij za zagotavljanje delavcev drugim uporabnikom) ter nato izkoriščanjem delavcev. Slednje se udejanja v obliki prenizkega plačila za delo (s pomočjo »kreativnega računovodstva«), ekscesnega števila opravljenih nadur, neizplačila nadur, zadrževanja bančnih kartic delavcev in vračila dela izplačane plače nazaj v žepe delodajalcev, neplačevanja prispevkov za socialna zavarovanja in še skozi vrsto drugih podobnih zlorab.

Razkorak med zakonodajo in prakso pri napotovanju pa ni lasten zgolj Sloveniji, pač pa je značilen za vse države članice EU, na kar so opozarjale številne nacionalne in mednarodne študije in kar je bil navsezadnje tudi razlog za spremembe evropske Direktive 96/71/ES o napotovanju. Določbe Direktive 2018/957 o napotitvi delavcev so bile v slovensko zakonodajo implementirane z uveljavitvijo novele ZČMIS-A dne 4. 8. 2021. Nova ureditev uvaja časovno omejitev napotitve na največ 12 mesecev ter koncept dolgoročne napotitve, kadar se 12-mesečna napotitev izjemoma podaljša na 18 mesecev. Napotitev, ki je daljša od 12 mesecev, je načeloma opredeljena kot dolgotrajna napotitev in kot taka zahteva obsežnejšo uporabo delovne zakonodaje države članice kot v primeru napotitve, ki traja do 12 mesecev. S prenosom Direktive 2018/957 se tudi zagotavlja načelo uporabe enakih pravil glede plačila za opravljeno delo napotenih delavcev, kot to velja za lokalne delavce v

skladu z zakonodajo in s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami na ravni države. Novela pa ne prinaša tistih sprememb, ki bi lahko v prihodnosti preprečile ali znatno omejile razkorak med zakonodajo in prakso pri napotovanju delavcev.

Priporočila, ki smo jih pripravili na podlagi ugotovitev naše raziskave, lahko strnemo v nekaj zaključnih misli. Prvič, na ravni EU naj se inšpekcijski nadzori organizirajo in izvedejo kot nadnacionalne inšpekcijske akcije, v katere naj bodo vključeni pristojni inšpekcijski organi iz obeh držav (države napotitve in države prejemnice), s hkratnim nadzorom pri delodajalcu – ponudniku storitev in pri podjetju, ki se mu storitev zagotavlja. Drugič, veljalo bi razmisliti o poenotenju postopkovnih pravil glede izdaje potrdil A1 na ravni EU. Nadzor obrazcev A1 prek QR-kode se kaže kot dobra praksa, ki bi jo lahko vzpostavili na ravni EU. Za izzive, ki jih pred delodajalce postavljajo neusklajene nacionalne zakonodaje, pa enostavnih rešitev ni. Delitev zakonodajnih pristojnosti med organe EU in organe države članice je že od začetka evropskih integracijskih procesov zelo občutljiva tema, obravnava katere presega namen in okvir te monografije.

Na nacionalni ravni bi se bilo smiselno osredotočiti na nadaljnji razvoj nacionalne spletne strani o napotovanju delavcev v Slovenijo, ki bi morala vsebovati podrobne informacije o vseh vidikih napotitve (davčnih, finančnih, pravnih) ter zagotavljati povezave do relevantne nacionalne zakonodaje. Slednja bi morala biti dostopna tudi v tujih jezikih, za začetek vsaj v angleščini. Zagotoviti bi bilo treba tudi prevode kolektivnih pogodb, vsaj tistih, ki veljajo za delodajalce v panogah, kjer je napotovanja v Slovenijo največ. Poleg tega bi bilo treba nacionalno spletno stran posodobiti z objavo povezav na relevantne spletne strani o napotovanju v drugih državah. Te so se v zadnjih letih zelo razvile.

Sogovorniki iz pristojnih institucij so veliko pričakovali od novele ZčmIS-A, vsak skozi lastne interese in izzive pri napotovanju. Neureničena je ostala želja delodajalcev po odpravi določbe ZčmIS, po kateri že zaradi minornih kršitev delovne zakonodaje ne morejo pridobiti potrdil A1, pa tudi po poenostavitvi postopkov pri izdaji potrdil A1 (predvsem kadar gre za nepredvidene spremembe začetka napotitve, trajanja napotitve ipd.). ZčmIS tudi ni posegel v postopek izdaje potrdil A1 po členu 13 Uredbe 883/2004, s čimer bi preprečil zlorabe tega člena, na kar so opozarjali predstavniki delavcev. Sogovorniki iz državnih institucij pa so opozarjali na kadrovske težave, s katerimi se soočajo pri izvajanju ZčmIS in pri nadzoru nad izvajanjem le-tega.

Literatura

- Belopavlovič, Nataša. 2016. »Komentar k 208. do 210. členu ZDR-1.« V *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1): s komentarjem*, ur. Nataša Belopavlovič, Barbara Kresal, Katarina Šoltes in Darja Senčur Peček, 1095–1105. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Bernaciak, Magdalena. 2014. »Social Dumping and the EU Integration Process.« ETUI Working Paper 2014.06, European Trade Union Institute, Bruselj.
- Cremers, Jan. 2014. »Letter-Box Companies and Abuse of the Posting Rules: How the Primacy of Economic Freedoms and Weak Enforcement Give Rise to Social Dumping.« ETUI Policy Brief št. 5/2014, European Trade Union Institute, Bruselj.
- Čaněk, Marek, Kairit Kall, Nathan Lillie, Amelia Wallace in Bettina Haidinger. 2018. »Transnational Cooperation among Labour Regulation Enforcement Agencies in Europe: Challenges and Opportunities Related to the Posting of Workers.« Solidar, Bruselj.
- Danaj, Sonila. 2018. »Posted Work and Occupational Safety and Health: A Literature Review.« *Two Homelands* 48 (48). <https://doi.org/10.3986/dd.voi48.7127>.
- Danaj, Sonila, in Leonard Geyer. 2020. »Here, Not to Stay – The Posting of Third-Country Nationals between Bosnia and Herzegovina, Slovenia, and Austria.« Policy Brief 2020/6, European Centre, Dunaj.
- Danaj, Sonila, in Eszter Zólyomi. 2018. »Occupational Health and Safety of Posted Workers in the EU: A Comparative Report.« European Centre for Social Welfare Policy and Research, European Centre, Dunaj.
- Danaj, Sonila, Leonard Geyer, Sanja Cukut Krilić, Kristina Toplak in Mojca Vah Jevšnik. 2020. »Regional Case Study From Bosnia and Herzegovina to Austria via Slovenia: Migration and Posting of Third Country Nationals in the Europe.« European Centre Report, European Centre, Dunaj.
- De Wispelaere, Frederic, in Jozef Pacolet. 2018. »Posting of Workers: Report on A1 Portable Documents Issued in 2016.« European Commission, Bruselj.
- De Wispelaere, Frederic, Lynn De Smedt in Jozef Pacolet. 2021. »Posting of Workers: Report on A1 Portable Documents Issued in 2019.« European Commission, Bruselj.

- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC. 2004. *Uradni list Evropske unije*, L 158: 46–61.
- 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). 2014. *Uradni list Evropske unije*, L 159: 11–31.
- Direktiva (EU) 2019/1152 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o preglednih in predvidljivih delovnih pogojih v Evropski uniji. 2019. *Uradni list Evropske unije*, L 186: 105–121.
- 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. 2018. *Uradni list Evropske unije*, L 173: 16–24.
- Direktiva 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev. 1997. *Uradni list Evropske unije*, L 18: 431–436.
- European Federation of Building and Woodworkers. 2019a. »ETUC Press Release: Unions Refer First Exploitation Cases to New European Labour Authority for Investigation.« <https://www.efbww.eu/publications-and-downloads/press-releases/etuc-press-release-unions-refer-first-exploitation-cases-to-new/321-a>.
- . 2019b. »Social Irregularities in Slovenia.« <https://www.efbww.eu/publications-and-downloads/press-releases/donec-euismod-mollis-purus-tincidunt-finibus/129-a>.
- . 2020. »One Year of ELA: EFBWW Will Re-Submit Ten Cases of Exploitation of Posted Workers.« 16. oktober. <https://www.efbww.eu/publications-and-downloads/press-releases/one-year-of-ela-efbww-will-re-submit-nine-cases-of-exploitation/833-a>.
- European Parliament. 2021. »Posting of Workers.« Fact Sheets on the European Union. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.1.13.pdf.
- European Trade Union Confederation. 2019. »Unions Refer First Exploitation Cases to New European Labour Authority for Investigation«. 15. oktober. <https://www.etuc.org/en/pressrelease/unions-refer-first-exploitation-cases-new-european-labour-authority-investigation>.
- . 2020. »EU Labour Authority Failed to Act on Its First Worker Abuse Cases.« 19. oktober. <https://www.etuc.org/en/pressrelease/eu-labour-authority-failed-act-its-first-worker-abuse-cases>.
- Eurostat. B. l.a. »Active Population by Sex, Age and Educational Attainment

- Level (1 000).« https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq_aged&lang=en.
- . B. l. b. »Emigration.« <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00177/default/table?lang=en>.
- . B. l. c. »Employment and Activity by Sex and Age - Annual Data.« https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en.
- . B. l. č. »Employment Rates by Sex, Age and Citizenship (%).« https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_ergan&lang=en.
- . B. l. d. »Immigration.« <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00176/default/table?lang=en>.
- . B. l. e. »Impact of Covid-19 Crisis on Construction.« https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Impact_of_Covid-19_crisis_on_construction&oldid=541796.
- . B. l. f. »Job Vacancy Rate by NACE Rev. 2 Activity - Annual Data.« https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/jvs_a_rate_r2/default/table?lang=en.
- . B. l. g. »Mean and Median Income by Age and Sex - EU-SILC and ECHP Surveys.« https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_dio3&lang=en.
- . B. l. h. »Monthly Minimum Wages - Bi-Annual Data.« https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_cur/default/table?lang=en.
- . B. l. i. »Real GDP Growth Rate - Volume.« <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teco0115/default/table?lang=en>.
- Evropska komisija. 2013. *Praktični vodnik o zakonodaji, ki se uporablja v Evropski uniji (EU), Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) in Švici*. <https://www.napotenidelavci.si/media/1049/prakti%C4%8Dni-vodnik.pdf>
- . 2020. *Kratek priročnik o napotitvi delavcev na delo*. Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.
- . 2021. »Priporočilo Sveta o spremembi Priporočila Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19.« COM(2021) 294 final, 2021/0138 (NLE). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0294&from=en>.
- . B. l. »Informacijski sistem za notranji trg.« https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_sl.htm.
- »Evropski organ za delo.« B. l. Evropska unija. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/ela_sl.
- Evropski parlament. 2021. »Prosto gibanje delavcev.« *Kratki vodič po Evropski uniji*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_2.1.5.pdf.

- Fuchs, Maximilian, in Rob Cornelissen, ur. 2015. *EU Social Security Law: A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*. Baden-Baden: Nomos.
- Furåker, Bengt, in Bengt Larsson. 2020. *Trade Union Cooperation in Europe: Patterns, Conditions, Issues*. Cham: Springer International Publishing.
- Hastings, Thomas, in Jan Cremers. 2017. »Developing an Approach for Tackling Letterbox Companies.« <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11573.17128>.
- Hojnik, Janja. 2010. »Ekonomska učinkovitost notranjega trga EU.« *LeXonomica: revija za pravo in ekonomijo* 2 (1): 7–33.
- . 2016. »Načelo enakega obravnavanja državljanov drugih držav članic EU, ko gre za socialne pravice.« *Davčno-finančna praksa* 17 (3): 23–26.
- . 2017. »Pravni status multinacionalnih delavcev v EU.« *Pravna praksa: časopis za pravna vprašanja* 36 (39/40): 13–16.
- . 2018a. »Načelo ene zakonodaje na področju socialne varnosti v luči prostega pretoka kapitala med EU in tretjimi državami.« *Davčno-finančna praksa* 19 (2): 22–26.
- . 2018b. »Avstrijski »protidumpinški ukrepi« zoper slovenske izvajalce storitev kršitev prava EU.« *Davčno-finančna praksa* 19 (3): 22–26.
- . 2018c. »Preprečevanje čezmejnih goljufij na področju socialne varnosti: zavrnitev obrazcev A1.« *Davčno-finančna praksa* 19 (4): 22–25.
- . 2020. »Ali so izvajalci storitev na mednarodnih vlakih napoteni delavci?« *Davčno-finančna praksa* 21 (1): 20–24.
- Hollan, Katarina, in Sonila Danaj. 2018. »Occupational Health and Safety of Posted Workers in the EU: A Comparative Report.« European Centre for Social Welfare Policy and Research, Dunaj.
- Houwerzijl, Mijke, Edoardo Traversa in Silvia Borelli. 2018. *Putting an End to Cross-Border Social Security Fraud and Abuse*. Bruselj: European Federation of Building and Wood Workers.
- Institute of Public Affairs. 2018. *Posted Workers Regulations as a Cohesion Test in the Enlarged European Union: Divergent Interests of Trade Unions, Employers' Organisations and Governments*. Bratislava: Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Project on Labour Relations and Social Dialogue.
- Jorens, Yves, ur. 2010. *50 years of Social Security Coordination: Past-Present-Future; Report of the Conference Celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security*. Luksemburg: Publications Office of the European Union.
- Karat, Tomaž. 2017. »Avstrija s povečano administracijo in visokimi kaznimi ščiti lasten trg?« MMC RTV Slovenija, 25. januar. <https://www.rtvlo.si/gospodarstvo/avstrija-s-povecano-administracijo-in-visokimi-kaznimi-sciti-lasten-trg/413376>.
- Kresal Šoltes, Katarina. 2016. »Agencijski in napoteni delavci.« *Podjetje in delo* 42 (6–7): 877–890.

- Labour Mobility Initiative. 2020. »European Labour Authority Supports Its First Concerted Inspection.« 14. december. <https://www.mobilelabour.eu/13233/european-labour-authority-supports-its-first-concerted-inspections/>.
- Lens, Dries, Ninke Mussche in Ive Marx. 2019. »Europe's Ever Expanding Mobility Patterns – Posting, Third-Country Nationals and the Single European Labour Market.« CSB Working Paper št. 19/08, University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerpen.
- . 2021. »The Different Faces of International Posting: Why Do Companies Use Posting of Workers?« *European Journal of Industrial Relations*. <https://doi.org/10.1177/09596801211023262>.
- Lillie, Nathan. 2012. »Subcontracting, Posted Migrants and Labour Market Segmentation in Finland.« *British Journal of Industrial Relations* 50 (1): 148–167.
- McGauran, Katrin. 2016. *The Impact of Letterboxtype Practices on Labour Rights and Public Revenue*. Bruselj: European Trade Union Confederation.
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. 2020. B. l. a. »Napoteni delavci.« <https://www.napotenidelavci.si/sl/>.
- . B. l. b. »Napotitev delavcev na delo.« <https://www.gov.si teme /napotitev-delavcev-na-delo/>.
- Mišič, Luka. 2018. »Plačevanje prispevkov in davkov za napotene delavce.« *Delavci in delodajalci* 18 (2–3): 427–452.
- Mišič, Luka, Sara Bagari in Grega Strban Grega. 2020. *Ovire pri koordinaciji sistemov socialne varnosti med državami članicami EU*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- Mussche, Ninke, Vincent Corluy in Ive Marx. 2018. »How Posting Shapes a Hybrid Single European Labour Market.« *European Journal of Industrial Relations* 24 (2): 113–127.
- Pacolet, Jozef, in Frederic De Wispelaere. 2014. »Posting of Workers: Report on A1 Portable Documents Issued in 2012 and 2013.« Network Statistics FMSSFE, European Commission, Bruselj.
- Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja. 1994. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 79. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1994-01-2855>.
- Razpotnik, Barica. 2020. »In 2019, Every Week 127 Slovenian Citizens and 163 Foreigners Emigrated from Slovenia.« Statistical Office of the Republic of Slovenia. 17. julij. <https://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/8929>.
- Riesco-Sanz, Alberto, Jorge García López in María del Mar Maira Vidal. 2020. »The Posting of Workers in the European Road Transport Industry: An Approach Based on the Discourses of Social and Institutional Stakeholders.« *European Journal of Industrial Relations* 26 (2): 191–206.
- Robin-Olivier, Sophie. 2020. »Free Movement of Workers in the Light of the

- COVID-19 Sanitary Crisis: From Restrictive Selection to Selective Mobility.« *European Papers* 5 (1): 613–619.
- Rogan Šik, Marija. 2021. »Obveznost pri napotitvi delavcev na delo v tujino.« Portal FinD-INFO. 8. oktober. <https://www.findinfo.si/medijsko-sredisce/v-srediscu/287954>.
- Schwarz, Stefan, Marcin Kiełbasa in Marek Benio. 2021. »Social Security Coordination: How to Stop Abuse of Law by Letterbox Companies?« Working Paper, European Labour Mobility Institute, Krakov.
- Senčur Peček, Darja. 2016a. »Komentar k 31 in 32. členu ZDR-1.« V *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1): s komentarjem*, ur. Nataša Belopavlovič, Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes in Darja Senčur Peček, 177–197. Ljubljana: Lexpera, GV založba.
- . 2016b. »Komentar k 40. členu ZDR-1.« V *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1): s komentarjem*, ur. Nataša Belopavlovič, Barbara Kresal, Katarina Kresal Šoltes in Darja Senčur Peček, 227–238. Ljubljana: Lexpera, GV založba.
- Sklep št. A2 z dne 12. junija 2009 o razlagi člena 12 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z zakonodajo, ki se uporablja za napotene delavce in samozaposlene delavce, ki začasno opravljajo delo zunaj pristojne države. 2009. *Uradni list Evropske unije*, št. C 106: 5–8.
- Snoj, Jurij. 2017. »Kakšne novosti prinaša Zakon o čezmejnem opravljanju storitev za podjetja in napotene delavce.« *Delavci in delodajalci* 17 (2/3): 341–353.
- Sporočilo Komisije na poti k postopnemu in usklajenemu pristopu k ponovni vzpostavitvi prostega gibanja in odpravi kontrol na notranjih mejah – COVID-19. *Uradni list Evropske unije*, št. C 169: 30–37.
- Sporočilo Komisije o izvajanju zelenih vozniških pasov iz Smernic glede ukrepov za upravljanje meja za zaščito zdravja in zagotovitev razpoložljivosti blaga in bistvenih storitev. 2020. *Uradni list Evropske unije*, št. C 96 I: 1–7.
- Sporočilo Komisije: Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19. 2020. *Uradni list Evropske unije*, št. C 102 I: 12–14.
- Stanić, Katarina, in Gordana Matković. 2021. »Bridging the Gap between Legislation and Practice in the Posting of Workers: Serbia Country Report.« Center for Social Policy, Beograd.
- Statistical Office of the Republic of Slovenia. B. l. »International Migration by Country of Previous/Next Residence, Slovenia, Annually.« SiStat. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/en/Data/Data/H145S.px>.
- Statistični urad Republike Slovenije. 2019. »Število delovno aktivnih tujcev v oktobru 2019 za 81 % višje kot pred petimi leti.« 17. december. <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/8572>.
- Statistični urad Republike Slovenije. B. l. a. »Povprečne mesečne plače in inde-

- ksi povprečnih mesečnih plač [SKD 2008], Slovenija, mesečno.« SiStat. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0701011S.px>
- . B. l. b. »Povprečne mesečne plače po kohezijskih in statističnih regijah, Slovenija, letno.« SiStat. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0772610S.px>.
- Strban, Grega. 2011. »Vpliv državljanstva EU na dostop do pravic iz sistema socialne varnosti.« *Pravna praksa* 30 (11): 19–21.
- . 2018. »Socialno zavarovanje napotenih delavcev v zakonodaji in sodni praksi EU.« *Delavci in delodajalci* 18 (2/3): 405–425.
- Strban, Grega, in Sara Bagari. 2019. »50 let svobode gibanja delavcev in 60 let povezovanja sistemov socialne varnosti v Evropski uniji.« *Delavci in delodajalci* 19 (1): 43–66.
- Širok, Klemen, Suzana Sedmak in Elizabeta Zirnstein. 2021. »Izzivi pri napotitvi delavcev v okviru čezmejnega opravljanja storitev v EU v času epidemije COVID-19 (predstavitev rezultatov raziskovalnega projekta).« *Izzivi managementu* 3 (2): 34–41.
- Škof, Maria. 2019. »Pravice napotenih delavcev v Avstrijo – ali morajo tudi slovenski sodniki poznati avstrijske predpise o minimalnih plačah?« *Pravosodni bilten* 40 (1): 69–82.
- Tanasić, Marko, in Lidija Jerkič. B. l. »Problematika napotitve delavcev na delo v tujino iz Slovenije.« *Zveza svobodnih sindikatov Slovenije*. https://www.zsss.si/wp-content/uploads/2017/12/DanClovekovihPravic_Napotitve_2018.pdf.
- 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. 2009. *Uradni list Evropske unije*, L 285: 1–42.
- Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti. 2004. *Uradni list Evropske unije*, L 166: 72–116.
- Uredba (EU) 2019/1149 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o ustanovitvi Evropskega organa za delo, spremembi uredb (ES) št. 883/2004, (EU) št. 492/2011 in (EU) 2016/589 ter razveljavitvi Odločbe (EU) 2016/344. 2019. *Uradni list Evropske unije*, L 186: 21–56.
- Uredba (EU) št. 1231/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o razširitvi uporabe uredb (ES) št. 883/2004 in (ES) št. 987/2009 na državljane tretjih držav, za katere se navedeni uredbi ne uporabljata le na podlagi njihovega državljanstva. 2010. *Uradni list Evropske unije*, L 344: 1–3.
- Uredba (EU) št. 1024/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji

- trg in razveljavitvi Odločbe Komisije 2008/49/ES (uredba IMI). 2012. *Uradni list Evropske unije*, L 316: 1–11.
- Uredba Sveta (EGS) št. 574/72 z dne 21. marca 1972 o določitvi postopka za izvajanje Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti. 1972. *Uradni list Evropske unije*, L 74: 83–160.
- Uredba Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti. 1971. *Uradni list Evropske unije*, L 149: 25–82.
- Uredba št. 4 o določitvi izvedbenih pravil in dopolnitvi določb Uredbe št. 3 o socialni varnosti delavcev migrantov. 1958. *Uradni list Evropske unije*, L 30: 597.
- Uredba št. 3 o socialni varnosti delavcev migrantov. 1958. *Uradni list Evropske unije*, L 30: 561.
- Wagner, Bettina, in Anke Hassel. 2016. »Posting, Subcontracting and Low-Wage Employment in the German Meat Industry.« *Transfer: European Review of Labour and Research* 22 (2): 163–178.
- Your Europe. b. l. »Napotitev delavcev v tujino.« https://europa.eu/youreurope/business/human-resources/posted-workers/posting-staff-abroad/index_sl.htm.
- Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (ZČMIS). 2017. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 10. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2017-01-0461>.
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). 2013. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 21. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0784>.
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1-UPB3). 2009. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 65. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2009-01-3036>.
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). 2012. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 96. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-3693>.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o čezmejnem izvajanju storitev (ZČMIS-A). 2021. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 119. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-2550>.
- Zakon o tujcih (ZTuj-2-UPB9). 2021. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 91. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-1957>.
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). 2010. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 80. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-4304>.
- Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1). 2011. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 43. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-2039>.
- Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (ZZSDT-UPB4). 2021. *Uradni list Republike Slovenije*, št. 91. <https://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-1958>.

- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. 2021. »Izdaja potrdil A1.« Interno gradivo, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Ljubljana.
- . B. l. »Napotitev na delo v tujino.« <https://zavezanec.zzzs.si/wps/portal/portali/azap/prijava-odjava-sprememba-obvez-soc-zavarovanj/napotitev-na-delo-v-tujino>.
- Združenje delodajalcev Slovenije (ZDS). 2021. »Objavljene spremembe in dopolnitve Zakona o čezmejnem izvajanju storitev.« 20. julij. <https://www.zds.si/sl/o-zds/novice/objavljene-spremembe-in-dopolnitve-zakona-o-cezmejnem-izvajanju-storitev/>.
- Zver, Milan. 2017. »Sporen avstrijski zakon o boju proti plačilnemu in socialnemu dumpingu.« Evropski poslanec dr. Milan Zver. 17. februar. <https://www.milanzver.eu/clanki/sporen-avstrijski-zakon-o-boju-proti-placilnemu-socialnemu-dumpingu>.

Recenziji

Monografija *Napoteni delavci med regulativo in prakso* podrobno predstavi in analizira napotovanje delavcev v tujino – fenomen, ki je v evropskem prostoru v izjemnem porastu in ravno zaradi tega deležen precejšnje pozornosti sektorskih politik ter udeleženih deležnikov. Pregled je zanimiv predvsem zato, ker Slovenija na področju napotovanja delavcev v tujino glede na obseg napotitev in prakso napotovanja predstavlja pomemben unikum – je namreč, tudi zaradi svojega geografskega položaja, vmesna točka med državami Zahodnega Balkana in državami EU, z znatnim deležem državljanov tretjih držav, ki so zaposleni v slovenskih podjetjih in nato napoteni na delo v druge evropske države.

Obravnavano področje je v monografiji predstavljeno sistematično in celotno. Avtorji po uvodnem poglavju predstavijo stanje na trgu dela v Sloveniji ter mobilnost prebivalstva skozi dva vira podatkov: migracijske statistike in statistike obrazcev A1. Sledi podrobna predstavitev pravnih vidikov napotovanja – tako iz Slovenije kot v Slovenijo. Nadaljevanje je namenjeno opisu t. i. slovenskega poslovnega modela, ki je pritegnil zanimanje strokovnjakov v celotnem evropskem prostoru. Bistvo tega modela je v dobičku, ki ga slovenska podjetja pričakujejo ob opravljanju storitev na tujem trgu kot posledico slovenske ureditve, po kateri delodajalci obvezne prispevke za socialno varnost odvajajo od višine dohodka, ki bi ga delavec prejel za isto delo v Sloveniji – ne glede na višino minimalne urne postavke v državi napotovanja in drugih izplačil. V velikem deležu to dejansko pomeni, da se obvezni prispevki plačujejo od minimalne plače. Ta ureditev je pogosto tarča kritike Slovenije in razlog za zahteve po spremembi zakonodaje, ki ji v EU očitajo, da omogoča t. i. »socialni dumping«. Predstavitvi institucionalnega okvira sledi opis uresničevanja zakonodaje v praksi s fokusom na izzivih, ki jih formalni postopki postavljajo pred delodajalce, ki svoje delavce napotujejo na delo v druge države EU. S popisom izzivov in z navedbo priporočil pisci zaključijo besedilo.

Monografija ponuja izčrpen vpogled v področje napotovanja delavcev v Sloveniji in sistematično popisuje dileme ter izzive, s katerimi se srečujejo deležniki: predvsem delodajalci in različne državne institucije, zadolžene za urejanje omenjenega področja, nenazadnje pa tudi delavci. Ne samo to, pisci se dotaknejo tudi širšega področja mobilnosti delovne sile znotraj EU in številnih izzivov, ki so na tem področju še prisotni. Kritična in prodorna obravnava problematike napotovanja delavcev v tujino je tista, ki dodatno krasi monografijo. Slednja prispeva tudi k ureditvi nekonsistentne rabe različnih terminov obravnavanega področja v slovenskem jeziku. Ocenjujem, da obstaja družbeni interes po objavi dela, saj so dileme, ki jih poraja vse bolj razširjeno napotovanje delavcev na delo v tujino (tako iz tujine v Slovenijo kot obratno), večplastne in aktualne ne samo na nacionalni ravni, ampak tudi na ravni Evropske unije. Glede na relevantnost teme bo delo zagotovo pritegnilo zanimanje znanstvene in strokovne javnosti.

Monografija je namenjena širokemu krogu strokovnjakov, ki jih omenjeno področje povezuje – od pravnih služb podjetij do tistih, ki se z omenjenim področjem ukvarjajo v okviru državnih institucij (ZRSZ, ZZZS, dotična ministrstva). Besedilo je namenjeno tudi delodajalskim organizacijam in delodajalcem nasploh, seveda najbolj tistim, ki se ukvarjajo z napotovanjem delavcev v tujino. Navsezadnje ne smemo pozabiti tudi na delojemalsko plat in strokovnjake, ki jih povezuje vprašanje zaščite pravic delavcev; v to skupino sodijo predvsem sindikati. Ker gre za pomemben fenomen trga dela, bo monografija zanimiva tudi za vse, ki se ukvarjajo s tem področjem tako po raziskovalni kot pedagoški plati.

prof. dr. Janja Hojnik

Napotitev delavcev na delo v drugo državo članico EU je zaradi implementacije 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 ponovno v središču pozornosti. Monografija *Napotenih delavci med regulativo in prakso* obravnava prav to tematiko, ki spada v širši kontekst svoboščin notranjega trga EU, na področje prostega gibanja oseb. Avtorji v tej monografiji analizirajo regulatorne in praktične vidike napotovanja delavcev, s prikazom ureditve v slovenski nacionalni zakonodaji ter z analizo uresničevanja te zakonodaje v praksi. Na aktualnost tematike kažeta tako število strokovnih in znanstvenih objav o napotovanju v zadnjih nekaj letih kakor tudi zakonodajna dejavnost EU ter njenih držav članic na tem področju.

Monografija predstavlja prvo znanstveno besedilo v Sloveniji, s katerim se sistematično, izčrpno in vseobsegajoče obravnava vprašanje napotovanja delavcev. Fokus obravnave je usmerjen v izzive, ki jih uresničevanje zakonodaje v praksi postavlja pred delodajalce, kar predstavlja drugačen pristop od dosedanjih, v katerih je bila problematika napotovanja predstavljena predvsem z delavskega vidika (analiza pravnega statusa napotenih delavcev, njihovih delovnopравnih pravic ter pravic iz socialnih zavarovanj, primeri zlorab in kršitev pravic napotenih delavcev ipd.). Tudi predstavitev napotovanja skozi lupo uresničevanja zakonodaje v praksi je pomembna novost in prispevek te monografije.

Monografija je smiselno strukturirana in predstavlja homogeno logično celoto, obravnava poteka od splošnega na posebno. Uvodoma sta predstavljena napotovanje delavcev v kontekstu prostega gibanja oseb v EU ter analiza stanja in trendov napotovanja na slovenskem ter evropskem trgu dela. Temu sledi analiza zakonske ureditve napotovanja v Slovenijo (iz EU in iz tretjih držav) ter iz Slovenije. Regulatorni okvir napotovanja je analiziran skozi zorni kot delodajalcev: kateri so najpomembnejši pravnoformalni postopki, ki jih morajo opraviti pred napotitvijo delavca na delo izven Slovenije, med trajanjem napotitve ter po vrnitvi v Slovenijo; prikazani so postopki napotovanja v praksi; analizirani so izzivi pri zagotavljanju pravic delavcev v realnosti sobivanja različnih nacionalnih zakonodaj; izpostavljena so vprašanja zagotavljanja zdravstvenih storitev v tujini, vprašanja varnosti in zdravja pri delu ipd. Analiza regulatornega okvira je nadgrajena z analizo razkoraka med zakonodajo in prakso, na podlagi česar so podana priporočila zakonodajalcu, priporočila pristojnim institucijam, ki izvršujejo javna pooblastila pri napotovanju, ter priporočila za prakso.

Besedilo monografije odlikuje prepričljiva, kritična, temeljita in prodorna argumentacija. Poleg sistematične in izčrpne analize zakonodaje na področju napotovanja pa ta monografija v zakladnico znanja prispeva predvsem s tem, da pravno analizo nadgrajuje z empiričnimi ugotovitvami raziskave na terenu, ki je bila izvedena konec leta 2020. Predstavitev napotovanja z vidika razkoraka med zakonodajo in prakso ter skozi delodajalski vidik predstavlja svež in originalen pristop. Kritična, a konstruktivna analiza razkoraka med regulativo in prakso bi morala biti dovolj sporočilna tudi za nosilce oblasti pri pripravi sprememb zakonodaje na obravnavanem področju. Prispevek dela v zakladnico znanja je torej primeren in dovolj originalen.

prof. dr. Darja Senčur Peček

