

# NAPOTITVE DELAVCEV IZ SLOVENIJE: NEKATERE SPECIFIKE IN PROBLEMI

Nataša ROGELJA<sup>I</sup>, Kristina TOPLAK<sup>II</sup>, Mojca VAH JEVŠNIK<sup>III</sup>, Jernej MLEKUŽ<sup>III</sup>

COBISS 1.02

## IZVLEČEK

### Napotitve delavcev iz Slovenije: nekatere specifične in problemi<sup>I</sup>

V članku avtorji sprva predstavijo pravno ozadje napotitev, ki določa statusnopravno opredelitev čezmejnega dela oziroma opravljanja začasnega dela v državi članici Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora, ki ni država, v kateri delavec običajno dela. V nadaljevanju se na primeru napotitev iz Slovenije dotaknejo težav in vprašanj, ki jih ta statusno pravna kategorija čezmejnega opravljanja dela oziroma storitev prinaša v praksi. S konkretnimi primeri obravnavajo dve področji sistemskih problemov – administrativno in izvršilno. Izhodišče članka je, da napotitve v različnih državah EU odpirajo različne specifične probleme in vprašanja, povezana s posebnostmi na trgu dela, specifično delovno, socialno idr. zakonodajo, z delovanjem pristojnih institucij in njihovim medsebojnim sodelovanjem.

KLJUČNE BESEDE: napoteni delavci, delovne migracije, evropski trg dela, Slovenija, zakonodaja

## ABSTRACT

### The Posting of Workers from Slovenia: some Particularities and Problems

The article first presents the legal background of the posting of workers that defines the status and legal definition of working abroad or working temporarily in another EU or EEA member state. It then investigates the problems and issues that this legal category of the cross-border provision of services raises in practice, citing cases of posting from Slovenia. The authors use specific cases to study two areas of systemic problems: administrative and executive. The starting point of the article is that postings expose various problems and issues in different EU member states, linked to the particularities of the labour markets; specific labour, social and other legislation; the activities of the competent public institutions and their mutual cooperation.

KEY WORDS: posted workers, labour migration, EU labour market, Slovenia, legislation

- 
- I Dr. socialne antropologije, znanstvena sodelavka, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU, Novi trg 2, SI-1000 Ljubljana, [natasa.rogelja@zrc-sazu.si](mailto:natasa.rogelja@zrc-sazu.si)
  - II Dr. etnologije, znanstvena sodelavka, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU, Novi trg 2, SI-1000 Ljubljana, [ktoplak@zrc-sazu.si](mailto:ktoplak@zrc-sazu.si)
  - III Dr. socialnega dela, asistentka z doktoratom, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU, Novi trg 2, SI-1000 Ljubljana, [mvah@zrc-sazu.si](mailto:mvah@zrc-sazu.si)
  - III Dr. interkulturalnih študijev, znanstveni sodelavec, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU, Novi trg 2, SI-1000 Ljubljana, [mlekuz@zrc-sazu.si](mailto:mlekuz@zrc-sazu.si)
- 1 Članek je nastal v okviru projekta Posting of workers: Sharing experiences, promoting best practices and improving access to information / Napotitev delavcev: Izmenjava izkušenj, promocija dobrih praks in izboljšanje dostopa do informacij, sofinanciranega s strani Evropske komisije v okviru Programa EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) in Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije. Koordinator projekta je bil ZRC SAZU, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije.

## NAPOTITEV<sup>2</sup> NA PROBLEM

Vstop Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) leta 2004 je pri pretoku delovne sile vplival na uvedbo številnih novosti in oblik zaposlovanja, med katerimi ima posebno mesto napotitev delavcev. Napoteni delavec je delavec, ki ga delodajalec napoti na začasno delo v drugo državo članico EU ali EGS, ki ni država, v kateri običajno dela. Napoteni delavec ostane v celotnem obdobju napotitve v sistemu socialnega zavarovanja države, iz katere je bil napoten in kjer delodajalec zanj plačuje prispevke za socialno zavarovanje. V državi, kamor je napoten, mu morajo biti zagotovljene minimalne pravice (maksimalni delovni čas, minimalni počitek; minimalne urne postavke itd.), ki jih zagotovi delodajalec, država napotitve pa mora poskrbeti, da delodajalci, ki napotujejo delavce na delo v državo članico EU ali EGS, napotenim delavcem te pravice tudi zagotovijo.

Leto dni po vstopu Slovenije v EU, leta 2005, je bilo v Sloveniji izdanih 1.149 E101 obrazcev (pozneje obrazec A1),<sup>3</sup> leta 2014 pa kar 103.370 obrazcev A1, ki so statistični pokazatelj napotitev iz Slovenije.<sup>4</sup> Temeljna sektorja, v katerih so delavci, napoteni iz Slovenije, leta 2014 opravljali svojo dejavnost, sta bila gradbeništvo (51 odstotkov) in industrija (19 odstotkov), glavnina napotitev v tem letu je bila v Nemčijo (49 odstotkov), sledile so Avstrija (29 odstotkov), Italija (5 odstotkov), Belgija (5 odstotkov), Švica (2 odstotka), Nizozemska (2 odstotka), z manj kot dvema odstotkoma sledijo Združeno kraljestvo, Hrvaška in Finska, z manj kot enim odstotkom pa preostale države EU.<sup>5</sup>

Rast števila napotenih delavcev iz Slovenije v druge države EU ima seveda številne in raznolike posledice in vplive. Povečuje se rast zlorab in kršitev pravic napotenih delavcev (o čemer podrobneje spregovorimo na koncu besedila), kar bržkone vpliva tudi na povečanje medijskega zanimanja za napotene delavce kot tudi na veliko večjo informiranost in ozaveščenost s strani vpletenih institucij in zainteresiranih organizacij (sindikato, podjetniških, delodajalskih idr. interesnih združenj) in širše javnosti (npr. porast števila diplomskih in magistrskih nalog). Januarja 2016 je šel v javno obravnavo tudi predlog Zakona o napotitvi delavcev na delo.<sup>6</sup> Napoteni delavci so postali zanimiva skupina tudi za podjetja, ki prodajajo izobraževalne, računovodske idr. storitve. Na spletu oglašujejo različne oblike seminarjev in drugih izobraževalnih produktov, računovodskih oglasov in še česa o napotitvah delavcev na delo v tujino.<sup>7</sup>

Izhodišče članka je, da napotitve v različnih državah EU odpirajo različne specifične probleme in vprašanja, povezana s posebnostmi na trgu dela, specifično delovno, socialno idr. zakonodajo, z delovanjem pristojnih institucij in njihovim medsebojnim sodelovanjem itd. Tudi, ali prav zato, se pričujoče besedilo fokusira predvsem na vprašanja in probleme napotitev iz Slovenije, ob tem pa se seveda ne more izogniti tudi širšim dilemam in refleksijam napotitev znotraj EU. Pri tem ne želimo zanikati raznolikih pozitivnih učinkov napotitev, kar pa bi zahtevalo posebno raziskavo. V članku sprva predstavljamo

2 V slovenskem jeziku se za fenomen, ki ga opisuje besedilo, uporablja tako beseda »napotitev delavcev« kot tudi »napotitve delavcev«. Za napotene delavce se občasno uporablja tudi izraz »detaširani delavci«. Kot terminološko ustreznjejo predlagamo (in uporabljamo) dovršno obliko (napotitev), saj je nedovršna oblika (napotovanje), kot lahko preberemo v *Slovarju slovenskega knjižnega jezika*, bolj stilno zaznamovana, arhaična. Razlog za dovršno obliko je tudi prevod oziroma njena uporaba v Direktivi Evropskega parlamenta in sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev – dokumentu, ki bržkone prvenstveno ta termin vpeljuje v slovensko strokovno rabo.

3 Potrdilo A1 je obvezen del dokumentacije pri napotitvi oseb na delo v tujino, s katerim se dokazuje, da je napotena oseba še naprej zavarovana v sistemu socialne varnosti matične države. V Sloveniji ga izdaja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).

4 Število izdanih A1 obrazcev odraža število napotitev, ne pa tudi števila napotenih delavcev v enem letu. A1 obrazec se lahko eni osebi izda tudi večkrat v enem letu.

5 Vir: statistični podatki ZZZS.

6 Glej [http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/predpisi\\_v\\_pripravi/](http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/predpisi_v_pripravi/).

7 Glej npr. <https://www.zfm.si/kadrovsko-delo/napotitev-delavcev-na-delo-v-tujino.html> ali <http://www.racunovodski-servis-zeus.si/storitve-za-tujce/detasirani-delavci?gclid=CNHL6tz3q8oCFU-3GwodjtjAoA>.

pravno ozadje napotitev, ki določa statusnopravno opredelitev čezmejnega dela oziroma opravljanja začasnega dela v državi članici EU ali EGS, ki ni država, v kateri delavec običajno dela. Podrobneje gledamo predvsem v drobovje dveh temeljnih dokumentov oziroma direktiv, ki urejata napotitve delavcev. V nadaljevanju pa se na primeru napotitev iz Slovenije dotikamo težav in vprašanj, ki jih ta statusnopravna kategorija čezmejnega opravljanja dela oziroma storitev prinaša v praksi. Poleg pregleda in analize primarnih in sekundarnih virov (zakonov, medijskih člankov, statističnih podatkov) smo v ta del vključili tudi informacije, pridobljene s pogovori s predstavniki vpletenih institucij (Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Inšpektorata RS za delo, Info točke za tujce) in zainteresiranih organizacij (Zveze svobodnih sindikatov Slovenije). Napoteni delavci odpirajo številna in kompleksna socialna, ekonomska, pravna, administrativna idr. vprašanja (za aktualen in širok vpogled glej npr. Rocca 2015) in reflektirajo širša nasprotja in konflikte med socialnimi in ekonomskimi imperativi evropske integracije (Maslauskaitė 2013). Članek na primeru napotitev iz Slovenije prinaša refleksijo sodobnega tehnokratskega urejanja čezmejnega dela, kar vsaj v znanstveni literaturi še ni bilo podrobneje storjeno.<sup>8</sup> Prav tako je treba opozoriti, da se vse v zvezi z napotitvami delavcev relativno hitro spreminja in dopolnjuje; tako zakonodaja, administrativni in izvršilni postopki kot ekonomski položaj v različnih državah, napoteni delavci pa postajajo tudi vse bolj pomemben dejavnik javne debate.<sup>9</sup> V tem smislu je treba članek razumeti kot posebno časovno-prostorsko refleksijo opisanega fenomena.

## NAPOTITVE V PRAVNEM OKVIRU

Napotitve delavcev med državami članicami EU, EGS in Švice so odvisne od mednarodne evropske in nacionalne pravne podlage, ki ureja temeljne pravice in dolžnosti vpletenih strani. Delovno pravo tradicionalno sicer sodi v okvir avtonomnega urejanja posameznih držav članic, vendar se raven varstva pravic delavcev med posameznimi državami članicami razlikuje. V praksi tako prihaja do različnega razumevanja posameznih predpisov oziroma zakonodaje, kar kažejo tudi ne tako redke sodbe Evropskega sodišča v zvezi z napotnimi delavci (glej Uradni list EU; najodmevnejše so bile sodbe Viking, Laval, Ruffert in Luxembourg).<sup>10</sup> Z namenom usklajevanja predpisov o minimalni zaščiti delavcev, delodajalcev in uporabnikov sta Evropski parlament in Svet evropske unije sprejela dve direktivi o napotitvah delavcev – Direktivo Evropskega parlamenta in sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21. 1. 1997: 1–6, v nadaljevanju Direktiva 96/71/ES) in Direktivo 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 spremembe Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 159, 28. 5. 2014: 11–31, v nadaljevanju Direktiva 2014/67/EU) ter nekatere druge uredbe, ki se nanašajo na sisteme socialne varnosti. V kolikor se v času napotitve delavca na delo v drugo državo članico še naprej uporablja pravo matične države z nižjo ravno varstva pravic delavcev, ima to lahko za posledico konkurenčno prednost tujega izvajalca storitve pred domačimi ponudniki.

8 Večina v zadnjem času številnih diplomskih in magistrskih nalog o napotitvah delavcev se ukvarja predvsem s pravnimi in z administrativnimi vprašanji (npr. Rus 2007; Lah 2009; Čahuk 2011; Teraž 2014; Fišer 2014.)

9 Opažanja, nanizana v tem odstavku, slonijo na pregledu spletnega, medijskega in drugega gradiva, zbranega leta 2015 (dokumentacijo hrani Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU).

10 Nekaj sodb Evropskega sodišča v zvezi z napotnimi delavci je znanih tudi kot vzorčnih, npr. Wolf & Müller GmbH & Co. KG proti Jose Filipe Pereira Felix (12. 10. 2014). S to sodbo je bila predpisana obveznost podjetja naročnika, da jamči za izplačilo minimalne plače delavcem podizvajalca (št. zadeve C-60/03, besedilo sodbe je tudi v slovenskem jeziku dostopno na: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-60/03>; glej tudi Lah 2009: 37–38).

V tem delu se ustavljamo predvsem pri pravnih podlagah EU, ki so pomembne pri napotitvah delavcev v okviru EU, EGS in Švice, navajamo pa tudi tiste slovenske zakone, ki se nanašajo na Direktivo 96/71. V okviru mednarodne evropske zakonodaje obstajata dva sklopa pravil. Prvi sklop pravil ureja sam postopek izvajanja storitev, zagotavljanje minimalnih standardov, ki jih morajo izvajalci storitev zagotavljati svojim napotenim delavcem, nadzor in sodelovanje med nadzornimi organi ter dostop do ključnih informacij. Za prvi sklop sta pomembni predvsem Direktiva 96/71/ES in Direktiva 2014/67/ES. Drugi sklop pravil ureja koordinacijo sistemov socialne varnosti, ki določa pogoje, pod katerimi se pridobljene pravice na področju socialne varnosti ohranijo tudi v primeru dela v drugi državi članici. Ta pravila tudi časovno omejujejo delo napotnega delavca. Na tem področju so relevantne tri uredbe: Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 7. 6. 2004: 1), Uredba (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 283, 30. 10. 2009: 1–42) in 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 (UL L 344, 29. 12. 2010: 1–3, slednja se nanaša na državljane tretjih držav).

Namen Direktive 96/71/ES je zagotoviti spoštovanje ustrezne minimalne ravni varstva pravic delavcev, napotenih na delo z namenom čezmejnega opravljanja storitev, ne glede na njihov status in ne glede na državo članico, v kateri ima podjetje sedež. Direktiva 96/71/ES tako podpira cilje EU pri odpravljanju ovir za prosti pretok oseb in storitev med državami članicami in hkrati zmanjšuje morebitna tveganja pri napotitvah. V tej diplomatski vlogi želi direktiva ustreči dvema imperativoma – prostemu trgu in socialni pravičnosti, pri tem pa nujno ostaja ohlapna in odprta različnim interpretacijam in pomislekom (npr., ali je minimalna plača dovolj pravično merilo varstva pravic napotenih in domačih delavcev ali bi bilo treba uvesti druga, bolj specifična pravila enakega plačila za enako delovno mesto ipd.). Skladno z Direktivo 96/71/ES je napoteni delavec »delavec, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno biva« (2. člen), direktiva pa loči med tremi različnimi oblikami napotitev. Prva, najbolj široko razumljena oblika napotitev je, ko podjetje s sedežem v državi članici napoti delavca na delo v drugo podjetje s sedežem v drugi državi članici. Druga oblika napotitev je napotitev znotraj podjetja, pri čemer je napotitev omogočena multinacionalnim podjetjem, ki lahko začasno premeščajo svoje delavce med podjetniškimi podružnicami s sedežem v različnih državah članicah. Tretja oblika napotitev je vezana na situacijo, ko agencija za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku posreduje delo delavca podjetju uporabniku s sedežem na ozemlju katere od držav članic. V Sloveniji so v javnem govoru napoteni delavci večkrat vezani na slednjo vrsto napotitev in so posledično poimenovani kot agencijski delavci, čeprav to ne velja za vse vrste napotenih delavcev.

Direktiva 96/71/ES za zadeve, povezane z delovnim pravom, predvideva načelo nadzora države gostiteljice in predpisuje minimalna pravila in pogoje zaposlovanja, ki naj bi se upoštevali po pravilu *lex loci laboris* ('velja zakonodaja države, v kateri delavec dela'). Preostala delovna zakonodaja, ki ni ozko vezana na ta »osnovni set pravil«, naj bi se za napotene delavce uporabljala po principu nediskriminacije in ob upoštevanju drugih obveznih predpisov (npr. kolektivnih pogodb). Napotenim delavcem je tako treba v državi napotitve zagotoviti delovne razmere, določene z zakonom ali drugimi predpisi in s kolektivnimi pogodbami, ki po »minimalnem paketu«, določenem v Direktivi 96/71/ES, obsegajo: a) maksimalni delovni čas in minimalni počitek; b) minimalni plačani letni dopust; c) minimalne urne postavke; d) pogoje za posredovanje dela delavcem, predvsem ko delavce zagotavlja podjetje za začasno zaposlovanje; e) zdravje in varnost pri delu; f) varnostne ukrepe glede pogojev za delo in zaposlitev nosečih žensk ali mladih mater; g) enako obravnavo moških in žensk in druge določbe o enakopravni obravnavi. Direktiva v tem smislu postavlja okvir minimalnih pravil, obenem pa ne onemogoča uporabe za delavce ugodnejših pogojev za delo in zaposlitev (3.7 člen). Kljub temu je kritika Direktive v zadnjem desetletju uperjena prav v uveljavljanje principa zgolj minimalnih pravic, ki se v primeru določenih delovnih mest ne izkaže kot pravičen. Načelo istega plačila za isto delovno mesto

se tako zdi boljša rešitev kot zagotavljanje minimalnega plačila, ki je na eni strani lahko ogrožajoče za »domače« delavce, po drugi strani pa ne omogoča zadostnega plačila za npr. zdravju nevarna delovna mesta. Ob tem je treba poudariti, da je Direktivo 96/71/ES »spočelo« dvanajst držav članic in pozneje »posvojilo« 15 članic, medtem ko je do najglasnejših primerov sodnih sporov (Viking, Laval, Rüffert in Luxembourg) prišlo po razširitvi Unije in je bila Direktiva postavljena na preizkušnjo preko konkretnih sporov. Glede na zgoraj naštete sodne spore so napotitve delavcev in tudi sama Direktiva v medijih najglasneje odjeknile predvsem preko dveh poudarkov: v primeru Viking so bili spori na sodišču rešeni tako, da so socialne pravice podvrgli ekonomskim pravicam (Maslauskaite 2014: 9), prav tako pa se je, predvsem v državah prejemnicah napotitvenih delavcev, izpostavilo vprašanje zaščite domačih delavcev, ki niso zmogli tekme s cenejšo delovno silo iz na novo pridruženih držav članic. Kot poudarja Kristina Maslauskaite (2014: 9), se je po širitvi EU bolj kot princip enakovrednega obravnavanja domačih in tujih delavcev začel uveljavljati princip minimalnih pravic.

## SPECIFIKE IN PROBLEMI NAPOTITEV IZ SLOVENIJE

Uspešnost »evropskih« projektov, kot sta omenjeni direktivi o napotitvah delavcev, se meri predvsem ali izključno v praksi na nacionalnih ravneh. Vsako nacionalno okolje torej ponuja specifičen odgovor na vprašanje o uspešnosti posameznega evropskega projekta. V nadaljevanju pregledujemo nekatere specifične in probleme napotitev iz Slovenije.<sup>11</sup> Pri tem izhajamo iz kategorizacije sistemskih problemov, povezanih z Direktivo 96/71/ES, kakršno je predlagala Kristina Maslauskaite (2014: 13) in jo skušamo problematizirati s stališča položaja v Republiki Sloveniji (v literaturi seveda več člankov detektira različne oblike kršitev in problemov v zvezi z napotitvami. Marcus Kahmann (2006) je npr. že pred gospodarsko krizo pisal o težavah in deviacijah, povezanih z napotitvami v nemškem gradbenem sektorju). Maslauskaite je z delitvijo na pravno, administrativno in izvršilno področje prepoznala različne oblike kršitev. Na pravnem področju je tako izpostavila problem definicij, povezanih z »začasnostjo« storitev in napotitev, na administrativnem izpostavlja nezadostno informiranost delavcev in delodajalcev, nezadostno sodelovanje med državami članicami pri izmenjavi informacij, nadzor države gostiteljice<sup>12</sup> ipd., na izvršilnem pa šibkost samega aparata za sankcioniranje kršitev, prezapleteno reševanje kršitev in neenako oz. nesolidarno odgovornost verige izvajalcev. Zgoraj naštete vrste kršitev se dogajajo tudi v Sloveniji, pri čemer je treba dodati, da se krovni okvir EU zakonodaje in uredb v vsaki državi članici odlikava s specifičnimi odtentki, in to glede na njihove predhodne izkušnje z napotitvami, trenutne trende in geostrateške pozicije samih držav.

Na pravnem področju Slovenija sledi zakonodajnim okvirom EU in ob implementaciji Direktive 96/71/ES in Direktive 2014/67/ES v nacionalno zakonodajo z EU deli tudi ohlapne definicije problemov v omenjenih dokumentih, ki pri »napotitvah za določen čas« npr. ne specificirata razmerja med delovnimi urami v domači državi in državi gostiteljici ipd. Poleg takšnih, iz direktiv izhajajočih nejasnosti, se specifično slovenski problemi kažejo predvsem na administrativni in izvršilni ravni.

11 Napotitve v Slovenijo na tem mestu puščamo ob strani, ker večina postavlja druga vprašanja in se nanaša na druge, čeprav deloma sorodne probleme. Delavec, ki ga tuji delodajalec napoti na delo v RS na podlagi pogodbe o zaposlitvi (po tujem pravu), opravlja začasno delo v RS pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo delo in zaposlovanje tujih državljanov. Delavcu morajo biti zagotovljene pravice po predpisih RS in po določbah kolektivne pogodbe, vezane na dejavnost, in ob upoštevanju mednarodnih pravnih podlag. V RS je pomembna nacionalna pravna podlaga še Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, s popr. in sprem.), Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 47/15), Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11) Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 45/14) ter kolektivne pogodbe in drugi predpisi, ki se nanašajo na določbe Direktive 96/71/ES. Januarja 2016 je šel v javno obravnavo tudi predlog Zakona o napotitvi delavcev na delo.

12 Članek Kristine Maslauskaite je nastal pred sprejetjem Direktive 2014/67/EU, ki se je delno spoprijela prav s problemi sodelovanja med državami članicami pri izmenjavi informacij.

## Administrativna raven

Na administrativni ravni se problemi kažejo predvsem v neselektivnem izdajanju A1 obrazcev z namenom začasne napotitve delavcev podjetjem, na kar je opozarjala in še opozarja predvsem Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS). A1 obrazec, ki je obvezen element v formalno-birokratskem procesu napotitev delavcev v druge države članice in osnova za zdravstveno zavarovanje napotenega delavca, se namreč po podatkih ZSSS izdaja tudi t. i. 'slamnatim' oz. *letter box* podjetjem, ki kljub blokiranim ali zaprtim računom v RS napotujejo delavce na delo v druge države članice. Pri tem se temeljni pogoji, ki jih mora izpolnjevati slovenski delodajalec in so določeni v uredbah Evropskega parlamenta in Sveta EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti (npr. podjetje, ki napotuje delavce v drugo državo članico, mora opravljati znaten del dejavnosti in ne le notranjih upravljaljskih dejavnosti, na ozemlju države članice, v kateri ima sedež, ne preverjajo v zadostni meri, kar omogoča vrsto kršitev. Tako luknjičasto rešeto ne izloči slamnatih podjetij, ki so potencialno najpogostejši kršitelji (pogovor z Markom Tanasičem, 2. 12. 2015).

Te težave se še dodatno oplajajo v specifičnem nacionalnem kontekstu, v katerem je Slovenija prevzela vlogo nekakšne tranzitne države, preko katere so predvsem delavci iz Bosne in Hercegovine,<sup>13</sup> zaposleni pri slovenskem delodajalcu, napotujejo na delo v druge države članice.<sup>14</sup> Na zadnji dan leta 2014 je bilo tako celo več napotenih delavcev iz Slovenije državljanov Bosne in Hercegovine (7.880 ali 38 odstotkov vseh napotitev) kot pa državljanov Slovenije (7.685 ali 37 odstotkov) (glej tabelo 1). Ob tem se pojavlja vrsta nepravilnosti, ki se potencirajo v kontekstu ranljivega položaja bosanskih delavcev, ki niso državljani Slovenije in slabo govorijo slovenski jezik ali pa ga sploh ne.<sup>15</sup>

13 Že v času SFRJ je bil med bolj izrazitimi migracijskimi tokovi v Slovenijo tok iz Bosne in Hercegovine; ta se je začel krepiti v sedemdesetih letih. Po popisu 1981 je bilo med vsemi priseljenimi 30 odstotkov prebivalstva iz Bosne in Hercegovine, iz sosednje Hrvaške pa kar 43 odstotkov. Ker se je priseljevanje iz Hrvaške zmanjševalo, iz Bosne in Hercegovine pa krepilo, je delež Bosne in Hercegovine po zadnjem jugoslovanskem popisu iz leta 1991 narasel na 39 odstotkov in s piedestala izrnil Hrvaško (38 odstotkov). Ta trend se je še okrepil po osamosvojitvi Slovenije in do popisa 2002 dosegel 46 odstotkov, medtem ko je delež Hrvaške upadel na 32 odstotkov (Josipovič 2006: 241–251). Popis iz leta 2011 je pokazal nadaljnje naraščanje priseljevanja iz Bosne in Hercegovine. Njegov delež je dosegel praktično polovico (49 odstotkov) od skupno 198.242 priselitev. Sledili sta Hrvaška s četrtno (25 odstotkov) in Srbija (13 odstotkov) z osmino vseh priselitev (Josipovič 2015). Po podatkih SURS-a je bil največji delež ljudi, rojenih v tujini, v obdobju pred nastopom gospodarske krize, zaposlen v gradbeništvu, in sicer kar 36,4 odstotka leta 2007. Za Slovenijo je bila med letoma 2005 in 2008 relativno visoka gospodarska rast sicer posledica ugodnih razmer v mednarodnem okolju in povečanega obsega investicij, predvsem v gradbeništvu. Povečana aktivnost na področjih stanovanjske in infrastrukturne gradnje (npr. avtoceste) je imela za posledico povečano zaposlovanje v tem sektorju, predvsem priseljence, ki so prihajali iz držav naslednic SFRJ, med katerimi je bilo največ državljanov Bosne in Hercegovine, sledili pa so državljani Srbije in Makedonije (Bofulin 2016: 102).

14 Zaposlovanje državljanov Bosne in Hercegovine ureja Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji in Protokola o izvajanju Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (Uradni list RS-MP, št. 14–86/2012). Izvajanje storitev z napotenimi delavci ureja nacionalna zakonodaja. Trenutno to ureja Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 47/15), kot smo omenili že v uvodu, pa bo to področje prevzel Zakon o napotitvi delavcev na delo, ki je šel v javno obravnavo januarja 2016.

15 Več o tovrstni »strukturni kriminaliteti« piše Aleš Bučar Ručman (2014: predvsem zaključno poglavje).

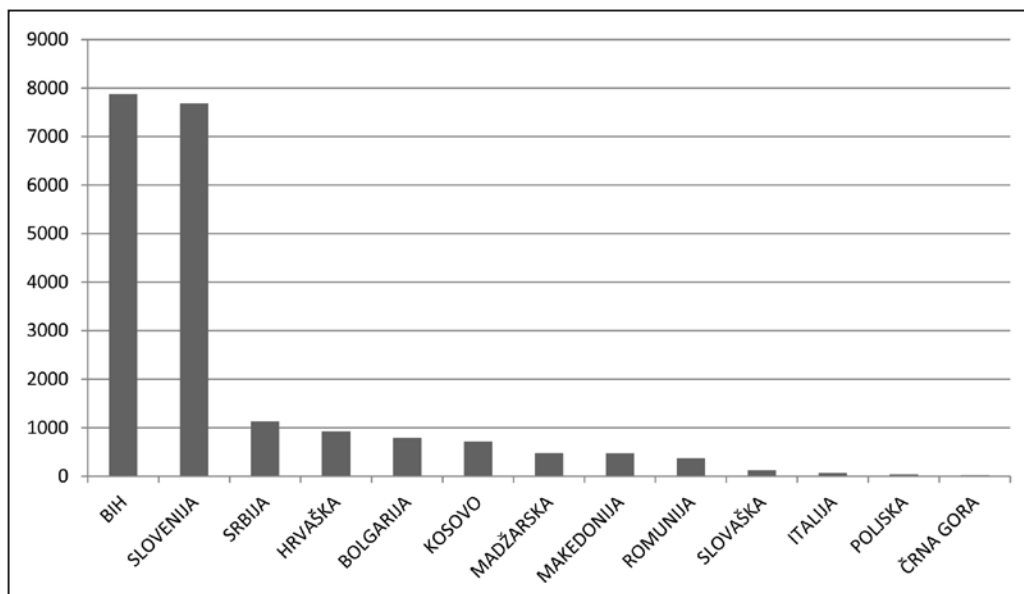


Tabela 1: Število veljavnih A1 obrazcev na dan 31. 12. 2014 po državljanstvu. Vir: ZZS

### Primer slamnatega podjetja

Leta 2015 je bil bržkone medijsko najodmevnejši primer iz tega naslova podjetje Birogradnje, ki 28 bosanskim delavcem ni izplačalo plač za tri mesece dela. Marko Tanasič z Zveze svobodnih sindikatov Slovenije je poudaril, da Birogradnje niso prvo podjetje, prek katerega je njegov lastnik izkoriščal delavce. To naj bi počel tudi s podjetjema Kaltgrad (preimenovanega v Tomograd) in Bis gradnje. Kaltgrad je lastnik prepisal na slamnatega lastnika v Bosni in Hercegovini, pri Bis gradnjah in Birogradnjah pa je to storil že ob ustanovitvi, sam pa je prevzel le pooblastilo za vodenje. V nobenem od podjetij delavcem ni plačeval socialnih prispevkov. Podjetje Birogradnje oziroma lastnik podjetja ima po besedah Marka Tanasiča v Sloveniji le še nabiralnike in tu od leta 2011 praktično ne posluje več. Državi ne plačuje nobenih davkov, ne sprejema pošte, ne izdaja računov oz. nima odprtega računa; je zgolj v evidenci Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (AJPES) (pogovor z Markom Tanasičem, 2. 12. 2015). Čeprav je po Uredbi (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 7. 6. 2004: 1, čl. 12) pogoj oziroma eden od pogojev za pridobitev A1 obrazca, da podjetje oziroma delodajalec ustvari 25 odstotkov prometa v matični državi, omenjena podjetja doslej niso imela težav pri pridobivanju dovoljenj za napotitve oziroma obrazcev A1, ki jih izdaja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZS). ZZS torej ne preverja, ali delodajalci izpolnjujejo pogoje za pridobitev A1 obrazcev.<sup>16</sup>

Kot je povedal Klemen Ganziti z ZZS, za tovrstno preverjanje in ukrepanje nimajo ustreznih tehničnih in kadrovskih zmogljivosti, hkrati pa bi za to (da bi dobili podatke od finančne uprave oziroma Fursa) potrebovali pravno podlago za nadzor A1 obrazcev (telefonski pogovor s Klemnom Ganzitijem, 4. 12. 2015).

Kot je mogoče razbrati iz številnih medijskih prispevkov, imata Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvo za finance glede nadzora nad obrazci A1 različna stališča. Prvo

<sup>16</sup> Ta ekscesni primer je bil predstavljen v vseh večjih spletnih medijih, bržkone najpodrobneje pa v spletni ediciji Dnevnika (glej Kralj 2015).



je podprlo predlog ZZZS, da bi to delo morala prevzeti finančna uprava, saj je ta že povezana z bazo podatkov ZZZS in je tudi pristojna za pobiranje prispevkov za socialno zavarovanje. Po mnenju Ministrstva za finance pa lahko tovrstne postopke glede na že vzpostavljen sistem prijave v socialno zavarovanje in pristojnost nadzora nad podatki v svojih evidencah vodi samo ZZZS (glej npr. Kralj 2015).

Marko Tanasič z Zveze svobodnih sindikatov Slovenije opozarja, da so pogosti tovrstni primeri slovenskih gradbenih podjetij, ki v Nemčiji sklenejo posle, pri tem pa že vnaprej vedo, da na koncu ne bodo mogli izpolniti vseh zakonskih obveznosti iz naslova plač delavcev. Gre, kot pravi, za utečen sistem, v katerem se podjetja izognejo odgovornosti. Nemška podjetja niso odgovorna za plačevanje razlike med neto in bruto plačo, slovenska podjetja pa na koncu razglasijo stečaj ali lastništvo preprišejo na slamnate lastnike, ki nato čakajo na izbris iz sodnega registra (pogovor z Markom Tanasičem, 2. 12. 2015). A poudariti je treba, da so izigrani delavci delovna dovoljenja dobili v Sloveniji in da so slovenske institucije v prvi vrsti odgovorne, da do tovrstnih zlorab ne prihaja. Primeri tovrstnih slamnatih gradbenih podjetij tudi spodbijajo v javnosti razširjeno mnenje, da so agencije za posredovanje dela glavni vir težav in zlorab pri napotitvah delavcev. Te so med drugim z Zakonom o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/2010, glej 164. člen) podvržene strožjim pogojem poslovanja.

## Izvršilna raven

Na izvršilni ravni si Slovenija problem deli s preostalimi državami članicami v smislu, da Direktiva 96/71/ES sicer zadalži države članice, da aktivirajo določene mehanizme, ki naj bi se spopadali s kršitvami, ne opredeli pa natančno, kakšne naj bi bile te sankcije. Posledično nekatere države članice uporabljajo že obstoječe sankcije, vezane na delovnopravno zakonodajo države (npr. Francija), druge pa uporabljajo nove mehanizme (npr. Nemčija) (prim. Maslauskaite 2014). Slovenija pri tem uporablja obstoječe zakonske podlage, ob sprejemanju obeh direktiv pa so bila v obstoječe zakone prinesena nekatera splošna načela napotitev, kot so ta opredeljena v direktivah. Po opazovanjih Migrantske pisarne pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije sta osnovna problema na izvršilni ravni tudi dolgotrajnost in neučinkovitost postopkov ob sankcioniranju, rezultat dolgotrajnih postopkov pa je ta, da mnogi delavci, ki so utrpeli škodo, kršitve prijavijo šele v zadnji fazi (pogovor z Markom Tanasičem, 2. 12. 2015). Delavec lahko kršitve delovnopravne zakonodaje prijavi Inšpektoratu RS za delo, ki opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev doma in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavke ter varnost in zdravje pri delu (elektronsko pismo Tanje Cmrečnjak z Inšpektorata RS za delo, 17. 11. 2015). Čeprav ima inšpektor poleg pooblastil iz zakona, ki ureja inšpekcijski nadzor, pravico naročiti neodvisen odvzem vzorcev ali meritev v času, delovnem prostoru in delovnem okolju, ki ga določi sam, pa preventivni inšpekcijski pregledi napotenih delavcev niso utečena praksa tudi zaradi pomanjkanja kadra. Ko gre za kršitve pravic slovenskih delavcev, ki se nahajajo na deloviščih v tujini, pa slovenski inšpektor seveda nima neposrednega vpogleda. Ob določenih kršitvi ali sumu na kršitev se lahko obrne na določene pristojne organizacije v tujini, kar postopek seveda podaljšuje. Problem dolgotrajnosti postopkov se pojavi tudi po prijavi kršitve.

Če delodajalec delavcu ni izplačal plače, ima ta na voljo več možnosti. Kršitev v zvezi z opustitvijo izplačila plače lahko delavec prijavi na Inšpektorat RS za delo – ob tem pa je pomembno, da lahko inšpektor za delo, če ugotovi kršitve glede izplačila plače, delodajalca za storjeni prekršek le sankcionira, ne more pa s svojimi ukrepi doseči dejanskega izplačila plače; to lahko stori le delovno sodišče. Izplačilo plače lahko delavec s tožbo proti delodajalcu zahteva tudi na delovnem sodišču, pri tem pa velja, da je pisni obračun plače, ki ga izda delodajalec, verodostojna listina, na podlagi katere lahko delavec



predlaga sodno izvršbo. Tožilstvo mora pred obravnavo primera zbrati dokazno gradivo.<sup>17</sup> Po podatkih Zveze svobodnih sindikatov Slovenije obstajajo primeri, ko se dokazno gradivo lahko zbira tudi štiri leta. Ko primer pride na sodišče, lahko tožba pride tudi z druge strani, s strani delodajalca, kar postopek podaljšuje in draži.

### **Primer dolgotrajnega in neučinkovitega postopka**

Primeri iz prakse kažejo tako na dolgotrajnost kot tudi neučinkovitost postopkov, kot ugotavlja Marko Tanasič z Zveze svobodnih sindikatov Slovenije, ki podaja naslednji primer. Oškodovani delavec je več let zapovrstjo terjal svojega delodajalca za neporavnane obveznosti. Tožbe je vložil tako na delovno kot tudi kazensko sodišče v Republiki Sloveniji. Po večletnih obravnavah (in s tem nastalih stroških) je oškodovani delavec prišel do pravnomočne in izvršljive sodbe, ki pa je ni bilo mogoče izvršiti, saj premoženja, ki bi ga bilo treba zaseči, ni bilo več. Podjetje, preko katerega je bil delavec zaposlen, ni več obstajalo (elektronsko pismo Marka Tanasiča, 25. 1. 2016). Primer poleg na dolgotrajnost in neučinkovitost postopka kaže tudi na zakonodajne pomanjkljivosti, ki delavcu tudi po dolgotrajnem, pozitivno rešenem postopku ne nudijo ustrezne varnosti, saj npr. dolg podjetja ob njegovem zaprtju enostavno izgine.

Razmere je nekoliko izboljšala vpeljava IMI informacijskega sistema, ki ga je Evropska komisija razvila skupaj z državami članicami. IMI na podlagi informacijske tehnologije povezuje javne organe v EGS in tako prispeva k boljšemu upravljanju notranjega trga. Sistem omogoča izmenjavo informacij med državnimi, regionalnimi in lokalnimi javnimi organi preko vnaprej prevedenih vprašanj in odgovorov, ki omogočajo sporazumevanje v lastnem jeziku. V primeru napotitev delavcev se IMI sistem uporablja predvsem za zahteve za informacije (preverja se zaposlitvene pogoje delavcev). Inšpektorat RS za delo je npr. pristojen za nadzor nad slovenskimi delodajalci ter delodajalci, ki opravljajo storitve ali dejavnost v RS, nima pa pristojnosti za izvajanje nadzora na ozemljih drugih držav. Sistem IMI inšpektoratu RS tako omogoča povezovanje s pristojnimi organi drugih držav članic EU in ugotavljanje stanja spoštovanja zakonodaje v drugi državi (Anon).<sup>18</sup>

## **ZAKLJUČEK**

Napotitev delavcev je eden od pravnih oziroma tehnokratskih izumov EU, ki pa ima realne učinke na življenje ljudi. Ti učinki se razlikujejo glede na pretekle izkušnje držav članic (Direktivo 96/71/ES je »spočelo« dvanajst držav članic, pozneje pa jo je »posvojilo« 15 članic), glede na različne položaje vpletenih akterjev, ki vstopajo v razmerje napotitev iz bolj ali manj ranljivega položaja ter glede na stopnjo učinkovitosti nacionalnega institucionalnega reševanja, tako na ravni obravnavanja kršitev kot tudi na preventivni ravni preprečevanja kršitev. Ključno vlogo pri preprečevanju kršitev imata informiranje in ukrepanje. V primeru Slovenije je pomembna ugotovitev, da je ta v veliki meri tranzitna država, preko katere podjetja napotujejo npr. delavce iz Bosne in Hercegovine na delo v Nemčijo, pri tem pa nastajajo težave predvsem zaradi slamnatih podjetij, ki delavce iz Slovenije v druge EU države napotujejo kljub temu, da ne izpolnjujejo temeljnih pogojev poslovanja (zaprti bančni računi v Sloveniji ipd.). V primeru napotitev iz Slovenije se pojavljajo npr. verige podizvajalcev, ki odgovornost prelagajo drug na drugega, kot tudi »prenapoten« delavci, kot so to npr. bosanski delavci, ki so v Nemčijo napotenjeni preko Slovenije; to delavce postavlja v izjemno ranljiv položaj. Številne zlorabe delavcev po drugi strani vplivajo na negativno medijsko podobo, ki mnoga podjetja, ki korektno poslujejo, ovira pri njihovem

<sup>17</sup> Podatke, zbrane v teh dveh odstavkih, smo zbrali na podlagi več elektronskih pisem in pogovorov, predvsem z Damjanom Mašero z Inšpektorata RS za delo.

<sup>18</sup> Poleg elektronskega vira smo vse zgornje podatke zbrali tudi v okviru omenjenega projekta (glej opombo št. 1), predvsem od Inšpektorata RS za delo.

delu. Kljub temu da so slovenski mediji večkrat negativno izpostavili agencije za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela delavcev uporabniku, pa se po mnenju predstavnika Zveze svobodnih sindikatov Slovenije problemi v zadnjem času vrtijo predvsem okoli slamatih podjetij in neselektivnega izdajanja A1 obrazcev (pogovor z Markom Tanasićem, 2. 12. 2015).

Dodatna specifika Slovenije kot tranzitne dežele (in sicer največ v gradbenem sektorju) se kaže tudi v ranljivem položaju bosanskih delavcev (znanje jezika, slabša izobrazba, brez EU državljanstva), ki ob kršitvah večkrat ostanejo brez vplačanih socialnih prispevkov, brez vplačil v sklade, kot je nemški paritetni sklad SOKA-BAU, ali celo brez minimalnega plačila za opravljeno delo. Kot ugotavlja vodja (nedavno ukinjene) Info točke za tujce, se je v njihovi praksi večkrat izkazalo, da so bosanski delavci podpisali pogodbe, ki je zaradi tujega jezika niso razumeli, kot tudi pogodbe, ki niso bile usklajene z delovnopravno zakonodajo RS (pogovor z Robertom Modrijanom, november 2015). Postopki po ugotovljeni kršitvi so v Sloveniji dolgotrajni, kar dodatno otežuje ponovno vključevanje oškodovanega delavca na trg dela. V kolikor se zadeve ne bodo sistemsko uredile, lahko pričakujemo še več kršitev na račun napotenih delavcev, pri tem pa krčenje socialne države. V primeru Slovenije se to kaže tudi z ukinitvijo Info točke za tujce leta 2015 in Migrantske pisarne pri Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije leta 2016, kar vsekakor ne bo pripomoglo k reševanju tega problema.

Članek se osredotoča predvsem na probleme, povezane z napotitvami delavcev iz Slovenije. Pri tem je treba poudariti, da napotitve niso povezane le s kršitvami, težavami in z drugimi negativnimi učinki, ampak imajo tudi pozitivne plati (nove zaposlitvene možnosti, prost pretok delavcev, formalno in neformalno izobraževanje na tujih deloviščih itd.). Za natančno razumevanje pozitivnih učinkov pa bi bilo treba izvesti dodatne študije,<sup>19</sup> v katerih bi podrobneje raziskali stališča delavcev, delodajalcev in drugih deležnikov.

Poleg specifično nacionalnih problematik obstaja na ravni EU glede napotitve delavcev več odprtih vprašanj. Je EU združba kapitala ali državljanov? So določbe Direktive 96/71/ES preveč ohlapne, da bi vzdržale novonastal položaj po razširitvi EU, kjer se pojavljajo vedno večje razlike med minimalnimi plačami? Takšni in drugačni pomisleki, podkrepljeni s primeri iz prakse, vodijo tudi k želji po reviziji Direktive 96/71/ES, predvsem ob vprašanju istega plačila za isto delovno mesto in ne zgolj zagotavljanja minimalne plače napotenim delavcem. Po razširitvi EU se je namreč bolj kot princip enakovrednega obravnavanja domačih in tujih delavcev začel uveljavljati princip minimalnih pravic, princip, ki vodi na eni strani v vse večje nezadovoljstvo »domačih« delavcev, soočenih s cenejšo konkurenco, po drugi strani pa tudi v nezadostno plačilo napotenim delavcem. Dodatno vprašanje, na katerega bi lahko odgovorila bolj etnografsko naravnana raziskava, je, kakšne so ob tem želje in nagibi napotenih delavcev samih. Kaj meni napoteni delavec iz Romunije, ki je za svoje delo doma plačan desetkrat manj kot njegov stanovski kolega v Belgiji? Je pripravljen prijaviti kršitev in kaj zanj to pomeni?

## VIRI IN LITERATURA

- Anonimus. Enotni trg EU, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/about/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_sl.htm) (2. 2. 2016).  
 Bofulin, Martina (2016). *Daleč doma: Migracije iz Ljudske republike Kitajske v Slovenijo*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU.  
 Bučar Ručman, Aleš (2014). *Migracije in kriminaliteta: Pogled čez meje stereotipov in predsodkov*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU.  
 Čahuk, Dušan (2011). *Zlorabe pri zaposlovanju in delu tujcev* (diplomsko delo). Maribor: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.

<sup>19</sup> Leta 2012 je bila opravljena manjša etnografska študija o agencijskem delu v Sloveniji, v kateri so migrantski agencijski delavci poročali tudi o pozitivnih vidikih zaposlovanja preko agencij, in sicer predvsem o rednem izplačevanju plač. Intervjuvani migrantski delavci so pri zaposlovanju neposredno pri uporabniku pogosto navajali neplačano nadurno delo ter neizplačevanje plač in prispevkov (Mozetič, Pavlišič, Pistotnik 2012).

- Fišer, Sandra (2014). *Problematika zakonske neureditve minimalnih plač v Avstriji, Nemčiji in na Švedskem v primeru napotenih delavcev* (diplomsko delo). Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
- Josipovič, Damir (2006). *Učinki priseljevanja v Slovenijo po drugi svetovni vojni*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU.
- Josipovič, Damir (2015). Slovenski otroci v migracijskih statistikah jugoslovanskega prostora: Od migracij družin do »pionirskih« migracij. *Slovensko izseljenstvo v luči otroške izkušnje* (ur. Janja Žitnik Serafin). Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU, 145–156.
- Kahmann, Marcus (2006). The Posting of Workers in the German Construction Industry: Responses and Problems of Trade Union Action. *Transfer* 12/2: 183–196.
- Kralj, Marjeta (2015). Pot v bedo bosanskih delavcev v Nemčiji tlakovalo slovensko podjetje. *Dnevnik.si*, 25. 3. 2015, <https://www.dnevnik.si/1042710087/slovenija/pot-v-bedo-bosanskih-delavcev-v-nemciji-tlakovalo-slovensko-podjetje> (15. 1. 2016).
- Lah, Urška (2009). *Čezmejene napotitve delavcev v Republiki Sloveniji (magistrsko delo)*. Ljubljana: FDV, Univerza v Ljubljani.
- Maslauskaitė, Kristina (2013). *Social Competition in the EU: Myths and Realities*. Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute, <http://www.delorsinstitute.eu/011-16831-Concurrence-sociale-dans-l-UE-mythes-et-realites.html> (15. 1. 2016).
- Maslauskaitė, Kristina (2014). Posted Workers in the EU: State of Play and Regulatory Evolution. *Policy paper* 107, <http://www.delorsinstitute.eu/011-18303-Posted-workers-in-the-EU-state-of-play-and-regulatory-evolution.html> (15. 1. 2016).
- Mozetič, Polona, Pavličič, Andrej, Pistotnik, Sara (2012). *Migracije in prekernost: Agencijsko delo migrantov v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za nepodredljive vednosti, [http://www.njnetwork.org/IMG/pdf/MIGRACIJE\\_IN\\_PREKERNOST\\_AGENCIJSKO\\_DELO.pdf](http://www.njnetwork.org/IMG/pdf/MIGRACIJE_IN_PREKERNOST_AGENCIJSKO_DELO.pdf).
- Pajnik, Mojca, Zavrtnik Zimic, Simona (2003). Med globalnim in lokalnim v sodobnih migracijah. *Migracije, globalizacija, Evropska unija* (ur. Mojca Pajnik, Simona Zavrtnik Zimic). Ljubljana: Mirovni inštitut, 5–14.
- Rocca, Marco (2015). *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again: Between Internal Market and Fundamental Rights*. Cambridge: Intersentia.
- Rus, Olga (2007). *Pogodba o zaposlitvi za napotene delavce v tujino* (diplomsko delo). Maribor: Višja strokovna šola Maribor.
- Šarčević, Damjan (2006). Mobilnost v okviru opravljanja storitev podjetij z napotnimi delavci. *Mobilnost delavcev: Izziv, priložnost, pravica: Razprave z okroglih miz ob evropskem letu mobilnosti delavcev 2006* (ur. Ana Klinar). Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 52–56.
- Teraž, Alenka (2014). *Napotitve delavcev, zaposlenih pri slovenskem delodajalcu, na delo v Italijo – z delovnopopravnega vidika, z vidika varstva in zdravja pri delu in z vidika socialne varnosti* (magistrsko delo). Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.

## Zakonodaja Evropske unije

- Direktiva Evropskega parlamenta in sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21. 1. 1997, 1–6).
- Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 159, 28. 5. 2014, 11–31).
- Uredba (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 166, 7. 6. 2004, 1).

Uredba (ES) št. 987/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (ES) št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL L 283, 30. 10. 2009, 1–42).

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 (UL L 344, 29. 12. 2010, 1–3).

## **Zakonodaja Republike Slovenije**

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, s popr. in sprem.).

Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 45/14).

Zakonom o urejanju trga dela (Uradni list RS, št. 80/2010).

Zakon o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11).

Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 47/15) .

Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji in Protokola o izvajanju Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (Uradni list RS-MP, št. 14–86/2012).

## SUMMARY

### THE POSTING OF WORKERS FROM SLOVENIA: SOME PARTICULARITIES AND PROBLEMS

Nataša ROGELJA, Kristina TOPLAK, Mojca VAH JEVŠNIK, Jernej MLEKUŽ

The starting point of this article is that the posting of workers exposes various problems and issues in different EU countries that are linked to the particularities of the labour markets; specific labour, social and other legislation; the activities of the competent public institutions and their mutual cooperation, etc. The article focuses mostly on the issues and problems of postings from Slovenia, while of course touching upon other dilemmas and reflections of postings in the EU, and partly beyond. The article first presents the legal background of the posting of workers that determines the status and legal definition of working abroad or working temporarily in another EU or EEA member state. Later, the article investigates the problems and issues that this status and the legal category of the cross-border provision of services raise in practice, in the case of posting from Slovenia. Here the authors use specific cases to study two areas of systemic problems: administrative and executive. On the administrative level, the problems appear particularly in the non-selective issuing of the A1 form with the intention of the temporary posting of workers to companies. The A1 form, which is a required element in the bureaucratic process for posting workers to other member states and is the basis for the posted worker's health insurance, is also issued to so-called "letterbox companies", which post workers to other states despite having their bank accounts blocked or closed in Slovenia. These problems are further expanded in the specific national context in which Slovenia has taken on the role of a transition state through which workers, mostly those from Bosnia and Herzegovina working for Slovenian employers, are posted to work in other member states. Here, a series of irregularities have appeared which are exacerbated by the vulnerable condition of Bosnian workers who are not citizens of Slovenia and speak Slovenian poorly or not at all. On the executive level, the article deals with the problem of the long-term and ineffective process in cases where the employer does not pay wages to and/or social security contributions for the worker. The workers can report violations connected to cessation of paying wages and contributions to the Slovenian Labour Inspectorate or Labour Court. Before the case hearing, the prosecution must gather evidence, which in some cases can take up to four years. In addition to lengthiness, the practice also shows the ineffectiveness of the procedures, where, for example, the plaintiff may remain without compensation despite the judgement being legally effective. Judgements often cannot be enforced, for example, because the company that employed the worker (and paid the worker's wages) no longer exists.