COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 13.6.2007
COM(2007) 304 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU, CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CĂTRE COMITETUL ECONOMIC ŞI SOCIAL EUROPEAN ŞI CĂTRE COMITETUL REGIUNILOR

Detaşarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii -

creşterea beneficiilor şi a potențialului acesteia garantându-se în acelaşi timp protecția lucrătorilor

{SEC(2007) 747}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU, CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CĂTRE COMITETUL ECONOMIC ŞI SOCIAL EUROPEAN ŞI CĂTRE COMITETUL REGIUNILOR

Detaşarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii - creşterea beneficiilor şi a potențialului acesteia garantându-se în acelaşi timp protecția lucrătorilor

1. INTRODUCERE

La 4 aprilie 2006, Comisia a adoptat comunicarea intitulată „Ghid privind detaşarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii”[1], precum şi un document de lucru al serviciilor Comisiei[2] privind punerea în aplicare a Directivei 96/71/CE privind detaşarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii[3] (denumită în continuare „directiva”). Scopul acestei comunicări a fost de a ajuta statele membre să obțină, într-un mod mai eficient, rezultatele impuse de prezenta directivă (în special în ceea ce priveşte accesul la informație şi cooperarea administrativă), precum şi să respecte pe deplin acquis-ul comunitar actual, în special articolul 49 CE privind libertatea de a presta servicii, astfel cum a fost interpretat de către Curtea Europeană de Justiție (CEJ), privind cerințele administrative şi măsurile de control impuse prestatorilor de servicii.

Prezenta comunicare (şi documentul de lucru al serviciilor Comisiei anexat) este rezultatul angajamentului luat de către Comisie în comunicarea sa din luna aprilie 2006 de supraveghere a evoluțiilor în statele membre[4] cu privire la toate aspectele examinate în această comunicare. Aceasta are ca obiectiv:

- să prezinte o viziune obiectivă a situației;
- să evalueze dacă s-au realizat progrese din aprilie 2006, în lumina orientărilor emise de către Comisie;
- să tragă concluzii practice la sfârşitul exercițiului de supraveghere;
- să indice etapele şi măsurile adecvate pentru redresarea situației, dacă este cazul.

---

1 COM(2006) 159.

2 SEC(2006) 439.

3 Directiva 96/71/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 16 decembrie 1996 privind detaşarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii, (JO L 18, 21.1.1997, p. 1).

4 Analiza se limitează la cele 25 de state membre ale Uniunii în 2006. Punerea în aplicare a acquis-ului comunitar în România şi Bulgaria privind detaşarea lucrătorilor, inclusiv aspectele discutate în comunicarea adoptată la 4 aprilie 2006, va fi examinată separat în cadrul general al evaluării măsurilor de punere în aplicare adoptate după aderare.

Prezenta comunicare are ca bază o examinare detaliată a situației din statele membre, descrisă în documentul de lucru al serviciilor Comisiei anexat. Această examinare atrage atenția în special, dar nu exclusiv, asupra informațiilor furnizate de către statele membre şi partenerii sociali la nivel UE (atât la nivel sectorial, cât şi intersectorial) ca răspuns la chestionarele care le-au fost prezentate în luna octombrie 2006[5]. Aceasta ia, de asemenea, în considerare informațiile furnizate şi preocupările exprimate de către Parlamentul European în Rezoluția sa din 26 octombrie 2006 privind punerea în aplicare a directivei.

Nu există cifre sau estimări exacte în ceea ce priveşte numărul lucrătorilor detaşați în UE. Totuşi, numărul total al lucrătorilor detaşați este estimat la aproape de 1 milion sau la aproximativ 0.4% din populația cu vârstă activă în 2005[6]. Aceştia reprezintă un număr semnificativ în anumite state membre (Germania, Franța, Luxemburg, Belgia sau Polonia) dar acest fenomen se dezvoltă în continuare afectând în prezent toate statele membre, fie că este vorba despre țările care inițiază detaşarea, fie despre țările destinatare. Importanța economică a detaşării depăşeşte cu mult aspectul său cantitativ, deoarece detaşarea poate deține un rol economic crucial în remedierea lipsei temporare de mână de lucru în cadrul anumitor profesii sau sectoare (de exemplu, construcții, transporturi). În plus, detaşarea lucrătorilor stimulează comerțul internațional de servicii, împreună cu toate avantajele cunoscute legate de piața internă (concurență mai mare, creşteri în eficiență etc).

Pe de altă parte, condițiile de încadrare în muncă, în special salariile, oferite lucrătorilor detaşați, în cazul în care nu sunt supuse controlului şi punerii în aplicare adecvate, pot diferi de condițiile legale minime sau negociate în baza convențiilor colective aplicabile în mod general. În cazul unei astfel de divergențe la scară largă, aceasta ar putea să aducă atingere organizării şi funcționării piețelor forței de muncă locale. În acelaşi timp, la un nivel mai general, restricțiile asupra accesului pe piața forței de muncă pot duce la un număr tot mai mare al cazurilor în care se apelează la munca nedeclarată. Când este însoțit de lacune în ceea ce priveşte punerea în aplicare a legislației comunitare deja stabilite, acest fenomen conduce la consecințe sociale nedorite atât pentru lucrătorii nedeclarați, cât şi pentru cei care sunt angajați legal[7].

---

5 Comisia a făcut public, de asemenea, un formular, prin intermediul website-ului său, permițând utilizatorilor să îşi stabilească experiența.

6 Statisticile cele mai recente şi mai fiabile disponibile se bazează pe numărul de certificate E101 emise de către instituțiile de asigurare socială ale țărilor care inițiază detaşarea, pentru fiecare detaşare care nu depăşeşte 12 luni.

7 Astfel cum este indicat în raportul Comisiei privind funcționarea măsurilor tranzitorii stabilite în Tratatul de aderare 2003, COM(2006) 48, 8.2.2006, alineatul 20.

2. MĂSURI DE CONTROL – CADRU JURIDIC LA NIVEL UE

2.1. Rolul cheie şi importanţa Directivei 96/71/CE

Obiectivul directivei este de a concilia exercitarea de către întreprinderi a libertăţii lor fundamentale privind prestarea de servicii transfrontaliere, conform articolului 49 CE, pe de o parte şi cu asigurarea protecţiei adecvate a drepturilor lucrătorilor detaşaţi temporar în străinătate pentru a presta aceste servicii, pe de altă parte. Pentru a face acest lucru, aceasta identifică regulile imperative de interes general la nivel comunitar care trebuie aplicate în cazul lucrătorilor detaşaţi în ţara gazdă. Directiva stabileşte un nucleu dur de condiţii de muncă şi de muncă şi de încadrare în muncă de protecţie minime, definite în mod clar, care trebuie respectate de către prestatorul de servicii din ţara gazdă. Directiva oferă, astfel, un nivel de protecţie ridicat lucrătorilor, care pot fi vulnerabili, dată fiind situaţia lor (loc de muncă temporar într-o ţară străină, dificultate în a fi reprezentaţi în mod adecvat, necunoaşterea legislaţiei locale, a instituţiilor şi a limbii). Directiva deţine, de asemenea, un rol cheie în promovarea climatului necesar de concurenţă loială între toţi prestatorii de servicii (inclusiv cei din alte state membre), garantând condiţii egale, precum şi siguranţă juridică pentru prestatorii sau utilizatorii de servicii şi lucrătorii detaşaţi în cadrul prestării de servicii.

2.2. Conţinut şi pertinenţă a jurisprudenţei Curţii de Justiţie

Conform jurisprudenţei constante a Curţii de Justiţie[8], articolul 49 CE privind libertatea de a presta servicii impune nu doar eliminarea oricărei discriminări împotriva unui prestator de servicii stabilit într-un stat membru diferit din motivul naţionalităţii sale, dar în egală măsură, eliminarea oricărei restricţii, chiar dacă aceasta se aplică în mod nediscriminatoriu prestatorilor de servicii naţionali şi celor din alte state membre, care ar putea împiedica, limita sau face mai puţin atrăgătoare activităţile prestatorului de servicii stabilit în alt stat membru, în care furnizează legal servicii similare.

În plus, ca şi principiu fundamental al Tratatului de instituire a Comunităţii Europene, libertatea de a presta servicii poate fi limitată doar prin reglementări justificate de motive imperioase de interes general cu condiţia ca acestea să se aplice fără excepţie, în măsura în care acest interes nu este deja protejat de reguli pe care prestatorul le respectă în statul membru în care acesta este stabilit. CEJ a acceptat faptul că protecţia lucrătorilor[9], inclusiv în sectorul construcţiilor[10], constituie un motiv imperios de ordin general. În plus, punerea în aplicare a unor asemenea reglementări naţionale ale unui stat membru în cazul prestatorilor de servicii stabiliţi în alt stat membru trebuie să garanteze realizarea obiectivului pe care aceasta îl urmăreşte şi să nu treacă dincolo de ce este necesar pentru atingerea acestui scop. Considerente pur administrative nu pot fi invocate de statele membre în vederea derogării de la legislaţia comunitară[11].

---

8 Astfel cum s-a rezumat, de exemplu, în hotărârea din 23.11.1999, cauze conexate C-369/96 şi 376/96, Arblade e.a., alineatele 33-39 (şi cauza la care se face referinţă aici).

9 A se vedea hotărârea Webb din 17.12.1981, cauza 279/80, alineatul 19 şi hotărârile din 3.2.1982, cauzele conexate 62 şi 63/81, Seco şi Desquenne & Giral, alineatul 14 şi din 27.3.1990, C-113/89, Rush Portuguesa, alineatul 18.

10 Hotărârea Guiot din 28.3.1996, cauza C-272/94, alineatul 16.

11 A se vedea, în special, hotărârea din 26.1.1999, Terhoeve, cauza C-18/95, ECR p. I-345, alineatul 45.

Mai mult, CEJ acceptă faptul că statele membre au puterea de a verifica conformitatea cu dispozițiile naționale şi comunitare în ceea ce priveşte prestarea de servicii. Aceasta recunoaşte, astfel, faptul că măsurile de control pot fi justificate pentru supravegherea respectării obligațiilor justificate ele însele de motive imperioase de interes general[12].

În cazul în care se procedează la controale legate de punerea în aplicare a directivei, statele membre trebuie, totuşi, să respecte prevederile articolului 49 CE şi să evite crearea sau menținerea unor restricții nejustificate sau disproporționate privind prestatorii de servicii din cadrul Comunității. CEJ a subliniat de mai multe ori că aceste controale trebuie să fie în măsură, conform principiului proporționalității, să realizeze obiectivele urmărite fără a restricționa această libertate mai mult decât este necesar[13].

În acest context, trebuie să se amintească, de asemenea, conform jurisprudenței actuale a CEJ, faptul că un stat membru nu poate invoca o prezumție generală de fraudă sau abuz a unei persoane fizice sau juridice care exercită o libertate fundamentală garantată prin tratat pentru a justifica restricționarea acestei libertăți fundamentale[14].

2.3. Orientări prevăzute în Comunicarea Comisiei din luna aprilie 2006

În comunicarea sa din luna aprilie 2006, Comisia a explicat şi a clarificat cum trebuie să se respecte acquis-ul comunitar, în special articolul 49 CE, astfel cum este interpretat de CEJ, precum şi modul în care se pot obține cât mai eficient rezultatele impuse de către directivă. Printre măsurile de control puse în aplicare de statele membre în contextul supravegherii detaşării lucrătorilor, aceasta s-a concentrat în special pe următoarele tipuri de cerințe administrative:

- să dispună de un reprezentant stabilit pe teritoriul statului membru gazdă;
- să obțină o autorizație prealabilă în statul membru gazdă sau să fie înregistrat acolo, sau orice altă obligație echivalentă;
- să facă o declarație prealabilă autorităților statului membru gazdă;
- să țină şi să păstreze documentele sociale pe teritoriul țării gazdă şi/sau în conformitate cu condițiile aplicabile pe teritoriul său; precum şi
- măsuri care se aplică în special lucrătorilor detaşați care sunt resortisanți ai țărilor terțe.

---

12 În acest context, a se vedea hotărârea Rush Portuguesa din 27.3.1990, cauza C-113/89, alineatul 18 şi hotărârea Arblade, citată mai sus, alineatele 38, de la 61 la 63 şi 74.

13 A se vedea, în acest context, hotărârea Rush Portuguesa, menționată mai sus, alineatul 17, precum şi hotărârile din 21.10.2004, cauza Comisie contra Luxemburg, cauza C-445/03, alineatul 40, şi cea din 19.1.2006, Comisie contra Germania, C-224/04, alineatul 36.

14 A se vedea, de exemplu, hotărârile din 15.9.2005, cauza Comisie contra Danemarca, C-464/02, alineatul 81, din 15.6.2006, C-255/04, Comisie contra Franța, alineatul 52, şi din 9.11.2006, cauza C-433/04, Comisie contra Belgia, alineatul 35.

3. ANALIZA GLOBALĂ A SITUAȚIEI

3.1. Măsuri de control utilizate – motive invocate pentru justificarea necesității impunerii acestor măsuri

Conform informațiilor furnizate de statele membre[15], aproape toate dintre acestea impun acestea impun cel puțin una dintre categoriile de cerințe:

- Cerința impusă unității de detaşare de a avea un reprezentant în țara gazdă este explicită în 6 state membre[16] (şi implicită în alte 3[17]);

- Un regim de autorizare/înregistrare specific privind detaşarea lucrătorilor există în două state membre[18].

- Cerința de a face o declarație prealabilă începerii lucrului, de către prestatorul de servicii, există în 16 state membre[19]; întrucât un stat membru[20] impune o astfel de obligație utilizatorului de servicii;

- Cerințe de a ține şi păstra anumite documente sociale pe teritoriul țării gazdă şi/sau conform condițiilor care se aplică pe teritoriul acesteia, sunt impuse, în diferite moduri, în 14 state membre şi vizează tipuri diferite de documente[21].

Din răspunsurile la chestionare şi din dezbaterea generală privind comunicarea din luna aprilie 2006, rezultă că statele membre şi partenerii sociali au opinii divergente referitor la necesitatea anumitor măsuri de control şi a compatibilității acestora cu dreptul comunitar. În luna octombrie 2006, Parlamentul European a adoptat o rezoluție[22] care invocă dreptul statului membru gazdă de a impune anumite formalități angajatorilor care detaşează lucrători astfel încât să permită autorităților țării respective să garanteze respectarea condițiilor de muncă şi de încadrare în muncă. Pentru mai multe state membre, acest aspect reprezintă un subiect extrem de delicat, deoarece vizează caracteristici cheie ale modelului social al acestora. Măsurile de control impuse de statele membre se înscriu în cadrele lor legislative şi instituționale şi, în anumite state membre, partenerilor sociali li se pot atribui, în egală măsură, misiuni de control şi de supraveghere a condițiilor de muncă şi de încadrare în muncă. Lipsa informațiilor privind identitatea şi/sau legitimitatea prestatorilor de servicii, natura temporară şi durata de cele mai multe ori foarte scurtă a detaşării, percepția riscurilor de „dumping social" sau de distorsionare a concurenței, precum şi distanța culturală şi fizică între autoritățile de control, sunt invocate pentru a justifica recurgerea la anumite măsuri de control de către autoritățile țării gazdă. Pe de altă parte, aceste măsuri sunt deseori percepute

---

15 Pentru mai multe detalii, a se vedea raportul privind serviciile, precum şi analiza globală schematică prevăzută la anexa 1 la prezentul raport.

16 Germania, Grecia, Luxemburg Austria, Finlanda şi Suedia.

17 Estonia, Franța şi Letonia.

18 Malta şi Luxemburg (cel din urmă solicită o autorizare doar pentru detaşarea lucrătorilor resortisanți ai țărilor terțe).

19 Belgia, Germania, Grecia, Spania, Franța, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Austria, Portugalia, Slovenia, Slovacia şi Finlanda.

20 Republica Cehă.

21 Belgia, Germania, Estonia, Grecia, Spania, Franța, Italia, Luxemburg, Malta, Austria, Portugalia, Slovacia, Finlanda şi Suedia.

22 Rezoluția Parlamentului European privind raportul Schroedter din 26 octombrie 2006.

drept excesive de către prestatorii de servicii şi de către autorităţile ţărilor care iniţiază detaşarea, urmărind obiective care trec dincolo de protecţia drepturilor lucrătorilor detaşaţi.

3.2. Evaluare

Evidenţa măsurilor de control utilizate de statele membre indică diversitatea extraordinară a acestora.

În principiu, nu se intenţionează punerea la îndoială a diferitelor modele sociale alese de statele membre, nici a modului în care acestea îşi organizează sistemele privind relaţiile de muncă şi negocierile colective, cu condiţia ca acestea să fie puse în practică şi aplicate respectând pe deplin obligaţiile prevăzute de tratat. În plus, necesitatea acţiunilor preventive şi a sancţiunilor adecvate destinate să contracareze ocuparea ilegală şi nedeclarată a forţei de muncă, chiar sub forma unor activităţi autonome mascate, precum şi combaterea activităţilor ilegale ale agenţiilor străine fictive de plasare a forţei de muncă, este incontestabilă.În cele din urmă, dar nu mai puţin important, statele membre au obligaţia de a asigura, în cazurile relevante, salariul minim lucrătorilor care prestează servicii pe teritoriul de origine, indiferent de ţara în care angajatorul este stabilit, iar legislaţia comunitară nu interzice, astfel, aplicarea normelor respective prin mijloace adecvate, de către statele membre.

În momentul supravegherii conformităţii cu nucleul dispoziţiilor imperative aplicabile, statele membre trebuie să găsească un *bun echilibru* între necesitatea de a oferi şi de a garanta o protecţie eficientă a lucrătorilor, pe de o parte, şi nevoia de a asigura faptul că cerinţele formale şi măsurile de control utilizate sau impuse pentru a garanta respectarea motivelor imperioase de interes general (precum protecţia lucrătorilor detaşaţi), inclusiv modul în care acestea sunt aplicate , exercitate sau puse în practică efectiv, sunt justificate şi proporţionate în ceea ce priveşte scopurile urmărite şi obiectivele propuse. Este necesar să se respecte, în special, principiul proporţionalităţii, inclusiv întrebarea dacă obiectivul legitim nu ar putea fi atins într-un mod mai puţin restrictiv dar la fel de eficient. Particularităţile inerentei situaţiei detaşării (precum natura temporară şi durata de cele mai multe ori foarte scurtă a acesteia şi percepţia riscurilor de „dumping social" sau de distorsionare a concurenţei, distanţa culturală şi fizică între autorităţile de control şi unităţile care se ocupă de detaşare) trebuie să fie luate suficient în considerare şi o evaluare a compatibilităţii de la caz la caz este deci necesară. În timp ce se caută acest echilibru, controalele şi supravegherea efectuate deja în statele membre de origine, precum şi eficienţa cooperării administrative, vor trebui, de asemenea, luate în calcul[23].

Chiar dacă o măsură pare acceptabilă prin ea însăşi, precum utilizarea unei declaraţii prealabile începerii lucrului care să indice numărul lucrătorilor detaşaţi, locul şi durata activităţii, formalităţi suplimentare[24] pot fi ataşate, care pot face utilizarea acesteia costisitoare sau dificilă ajungându-se până la împiedicarea inutilă a prestării de servicii. Cerinţa de a dispune de un reprezentant stabilit în statul membru gazdă şi de a păstra anumite documentele sociale pe teritoriul acestuia, fără nici o excepţie şi/sau limită de timp şi/sau obligaţia de a

---

[23] Pentru Parlamentul European, în rezoluţia menţionată anterior, statele membre gazdă ar trebui să poată cere, în orice situaţie, documentele necesare pentru verificarea conformităţii şi a disponibilităţii unei persoane care ar putea să acţioneze, dacă este cazul, în calitate de reprezentant al unităţii de detaşare.

[24] Unele state membre solicită, de asemenea, ca declaraţia prealabilă să fie însoţită de formularul E-101 utilizat în scopuri de asistenţă socială în contextul Regulamentului 1408/71 (care poate să nu fie în conformitate cu jurisprudenţa CEJ în această privinţă).

întocmi documentele în conformitate cu normele țării gazdă[25], este nejustificată şi disproporționată în ceea ce priveşte supravegherea condițiilor de muncă ale lucrătorilor detaşați, în situația în care informațiile se pot obține într-un termen rezonabil prin intermediul angajatorului sau ale autorităților statului membru de origine. Cu toate acestea, protecția eficientă a lucrătorilor, poate impune ca anumite documente, în special cu privire la aspecte legate de sănătate, siguranță şi programul de lucru, să fie păstrate în locul respectiv sau pe teritoriul statului membru gazdă[26]. În plus, dacă şi în măsura în care măsurile de control nu contribuie semnificativ la protecția lucrătorilor detaşați, justificarea, necesitatea şi proporționalitatea acestora pot fi puse sub semnul întrebării. Mai mult, măsuri aplicabile automat şi necondiționat, pe baza unei prezumții generale de fraudă sau abuz a unei persoane fizice sau juridice care exercită o libertate fundamentală garantată prin tratat constituie o restricție nejustificată[27].

În lumina informațiilor disponibile şi în aşteptarea unei evaluări ulterioare, mai multe măsuri de supraveghere puse în aplicare de către statele membre nu par a fi în conformitate cu articolul 49 CE, astfel cum acesta este interpretat de CEJ. Orice apreciere finală a situației va depinde, totuşi, de o evaluare care va stabili dacă anumite necesități de control legitime pot fi satisfăcute printr-o îmbunătățire a accesului la informații şi/sau printr-o cooperare administrativă mai eficientă între statul membru gazdă şi statul membru de origine (care va constitui subiectul capitolului 4 de mai jos).

3.3. Măsuri aplicate lucrătorilor detaşați care sunt resortisanți ai țărilor terțe.

Informațiile primite indică faptul că un număr considerabil de state membre (15[28]) cer lucrătorilor detaşați care sunt resortisanți ai țărilor terțe şi care au rezidență legală sau sunt angajați legal în alt stat membru, permis de lucru sau le impun cerințele legate de viză în ceea ce priveşte accesul la piața forței de muncă. Alte condiții se aplică în continuare în ceea ce priveşte permisele de şedere şi/sau cerințele legate de viză care ar putea împiedica exercitarea efectivă a unei libertăți fundamentale de către prestatorul de servicii. Printre aceste condiții figurează perioade minime de muncă şi de încadrare în muncă, anumite tipuri de contracte în țara de origine, sau o durată minimă a permisului de şedere în țara în care angajatorul se stabileşte.

---

25 Hotărârea Arblade, menționată anterior, alineatul 66.

26 Hotărârea Arblade, menționată anterior, alineatul 61.

27 A se vedea, de exemplu, hotărârile CEJ din 15.9.2005, cauza Comisie contra Danemarca, C-464/02, alineatul 81, din 15.6.2006, C-255/04, Comisie contra Franța, C-255/04, alineatul 52, şi din 9.11.2006, cauza Comisie contra Belgia, C-433/04, alineatele 35-38.

28 Belgia, Danemarca, Germania, Estonia, Irlanda, Italia, Cipru, Letonia, Luxemburg, Malta, Țările de Jos, Austria, Portugalia, Slovacia şi Finlanda. Există hotărâri ale CEJ privind astfel de cerințe împotriva Belgiei, Germaniei şi Luxemburgului şi o procedura de sancționare a nerespectării obligațiilor împotriva Italiei.

Astfel de măsuri nu sunt în conformitate cu regulile impuse de tratat în ceea ce priveşte libertatea de a presta servicii, astfel cum sunt interpretate de Curtea Europeană de Justiție. În comunicarea sa din luna aprilie 2006[29], Comisia a concluzionat că, pe baza jurisprudenței actuale[30], un stat membru gazdă nu poate impune formalități administrative sau condiții suplimentare lucrătorilor detaşați care provin din țări terțe în cazul în care aceştia sunt angajați legal de un prestator de servicii stabilit într-un stat membru diferit, fără a aduce atingere, totuşi, dreptului statului membru gazdă de a verifica faptul că aceste condiții sunt respectate în cadrul statului membru în care prestatorul de servicii este stabilit. În consecință, există încă un număr considerabil de state membre care nu respectă în întregime sau în mod corect această jurisprudență, sau care nu o aplică deloc.

4. ACCES LA INFORMAȚIE – COOPERARE ADMINISTRATIVĂ

Articolul 4 din prezenta directivă prezintă două axe de cooperare în ceea ce priveşte informațiile legate de detaşarea lucrătorilor:

- articolul 4 alineatele (1) şi (2) din directivă impune obligații clare privind cooperarea între administrațiile naționale şi atribuie statelor membre responsabilitatea de a crea condițiile necesare unei astfel de cooperări. Această obligație implică desemnarea unei autorități de control organizate şi dotate cu mijloace de funcționare eficiente, aflată în măsură să răspundă prompt cerințelor impuse de termenii prevăzuți în directivă.

- În plus, articolul 4 alineatul (3) din directivă impune obligația clară a statelor membre de a lua măsurile adecvate pentru ca informațiile privind condițiile de muncă şi de încadrare în muncă să fie accesibile în mod general nu doar prestatorilor străini de servicii, ci şi lucrătorilor detaşați respectivi[31].

Informațiile adunate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2006) 439 au arătat faptul că accesul la informație, cooperarea administrativă şi supravegherea respectării legislației ar putea fi îmbunătățite considerabil, grație, printre altele, identificării şi difuzării celor mai bune practici. Rezoluția Parlamentului European a subliniat faptul că un număr considerabil de lucrători detaşați nu îşi cunosc nici măcar drepturile conferite prin directivă; acesta a cerut adoptarea de măsuri necesare pentru a garanta lucrătorilor detaşați şi angajatorilor lor un acces eficient la informații[32].

---

29 A se vedea în special punctul 2.2, p. 8.

30 A se vedea hotărârile din 9.8.1994, Vander Elst, cauza C-43/93, din 21.10.2004, Comisie contra Luxemburg, cauza C-445/03, şi din 19.1.2006, Comisie contra Germania, cauza C-224/04. Idem hotărârea din 21.9.2006, Comisie contra Austria, cauza C-168/04.

31 Astfel, diferite tipuri de cooperare şi acces la informație sunt menționate în articolul 4: cooperare între autoritățile publice responsabile pentru supravegherea termenilor şi condițiilor privind ocuparea forței de muncă, la care se face referință în directivă; cooperare strânsă între Comisie şi autoritățile publice pentru examinarea tuturor dificultăților care ar putea apărea odată cu punerea în aplicare a articolului 3 alineatul (10); necesitatea de a garanta faptul că informațiile privind termenii şi condițiile de încadrare în muncă sunt accesibile în mod general (Idem Comunicare: Punerea în aplicare a Directivei 96/71/CE în statele membre, COM(2003) 458, 25.7.2003, p. 10.).

32 A se vedea punctul 18 din rezoluție.

Examinarea efectuată de către Comisie şi răspunsurile la chestionare arată că s-au adus îmbunătăţiri încurajatoare într-un număr considerabil de state membre în ceea de priveşte disponibilitatea informaţiilor legate de detaşare, fie prin intermediul site-urilor internet, punctelor de contact, broşurilor, pliantelor, ghidurilor sau prin alte mijloace.

Cu toate acestea, încă s-a constatat un anumit număr de deficienţe[33]. Anumite ţări se limitează la a publica informaţiile în limba lor naţională. Informaţiile furnizate par deseori prea limitate şi/sau complexe, în special în situaţii în care diferite convenţii colective se aplică la nivel regional şi există mai multe autorităţi de control sau sunt implicate alte părţi decât cele însărcinate cu inspecţia muncii.

În ceea ce priveşte cooperarea între statele membre, numărul extrem de mic de contacte instituit prin intermediul birourilor de legătură, stabilit în articolul 4 din directivă, indică faptul că statele membre fie ignoră această formă de cooperare, fie caută alte modalităţi, de exemplu prin contracte bilaterale cu autorităţile de control ale ţărilor vecine. În practică, „standardele de cooperare" definite în Codul de conduită convenit de către grupul de experţi guvernamentali privind detaşarea lucrătorilor[34], par a fi puse în aplicare şi respectate în cazul procesării cererilor din partea altor state membre, dar se constată că de cele mai multe ori nu este respectat termenul limită de 4 săptămâni fixat pentru răspuns. Utilizarea formularului multilingv nu este o practică răspândită şi mai multe critici au fost formulate referitor la eficienţa acestuia. Mai multe răspunsuri arată că rolul şi competenţele birourilor de legătură trebuie să fie clarificate şi ar putea chiar fi reexaminate.

Pentru a rezuma, în ciuda progreselor înregistrate în materie de acces la informaţie, există preocupări justificate în ceea ce priveşte modul în care statele membre pun în practică şi/sau aplică dispoziţiile referitoare la cooperarea administrativă, astfel cum este prevăzută de directivă. Punerea în practică şi aplicarea cu succes a directivei nu par a fi posibile dacă această situaţie rămâne neschimbată. Accesul la informaţii preliminare în ceea ce priveşte termenii şi condiţiile de muncă şi de încadrare în muncă aplicabile în ţările gazdă, reprezintă o condiţie prealabilă pentru ca părţile interesate să fie în măsură să ofere serviciile solicitate în conformitate cu prevederile directivei şi cu transpunerea acesteia în legislaţia naţională. Buna funcţionare a cooperării administrative între statele membre reprezintă un instrument esenţial pentru controlul respectării legislaţiei; cvasiabsenţa cooperării poate explica de ce statele membre recurg la măsuri de control care par inutile şi/sau disproporţionate în lumina interpretării articolului 49 CE făcute de CEJ .

5. OPTIMIZAREA SUPRAVEGHERII RESPECTĂRII ŞI PUNERII ÎN APLICARE A LEGISLAŢIEI

Conform directivei, statele membre trebuie să garanteze respectarea prevederilor directivei, luând măsuri adecvate, în special pentru a garanta proceduri adecvate vizând punerea în aplicare a obligaţiilor în baza directivei. Conform celor prevăzute la articolul 6 din directivă, statele membre permit introducerea unui acţiuni în instanţă pe teritoriul lor pentru a face posibilă aplicarea dreptului la termenii şi condiţiile de muncă şi de încadrare în muncă garantate prin directivă.

---

33 Pentru mai multe detalii, a se vedea raportul privind serviciile.

34 Constituit conform Deciziei Comisiei privind crearea unui grup de directori generali pentru relaţiile dintre partenerii sociali (2002/260/CE) din 27 martie 2002, (JO L 91, 6.4.2002, p.30).

Cu toate că punerea în aplicare a directivei nu pare să fi cauzat multe reclamații oficiale sau acțiuni în instanță, Parlamentul European[35], precum şi un număr de răspunsuri la chestionare, în special din partea partenerilor sociali, îşi exprimă regretul pentru faptul că mecanismele instituite pentru remedierea problemelor nu sunt suficiente şi nu prevăd măsuri adecvate sau proporționate pentru supravegherea eficientă a respectării dispozițiilor directivei. Partenerii sociali pun accentul pe absența recursului colectiv, în timp ce statele membre insistă pe necesitatea de dotare cu instrumente europene în vederea sancționării eficiente, peste graniță, a încălcărilor legislației comise de prestatorii de servicii străini.

Aplicarea amenzilor peste graniță este întotdeauna descrisă ca problematică. Mai multe reacții ridică problema utilității sancțiunilor administrative impuse în cadrul detaşării lucrătorilor în raport cu Decizia-cadru 2005/214/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind aplicarea principiului recunoaşterii reciproce a sancțiunilor financiare[36]. Cu toate că aceasta din urmă trebuie considerată ca aplicându-se detaşării lucrătorilor, pertinența sa este contestată: procedurile care conduc la o decizie care constituie titlu executoriu sunt considerate prea lungi pentru a acoperi majoritatea situațiilor transfrontaliere, luând în considerare, în egală măsură, natura temporară şi durata de cele mai multe ori scurtă a detaşării. În plus, anumite state membre indică faptul că regulamentele lor naționale de procedură fac, uneori, extrem de dificilă (sau chiar interzic) lansarea procedurilor administrative împotriva companiilor stabilite în alte state membre.

Din răspunsuri la chestionare rezultă că există o varietate de sisteme de răspundere solidară, atât divizibilă, cât şi indivizibilă, în anumite state membre[37], care impun obligația de supraveghere direct la compania sau la contractantul beneficiar din țara gazdă. Statele membre în cauză consideră că acest lucru le oferă o metodă de control şi verificare directă, eficientă şi fezabilă, în raport cu procedurile de durată referitoare la o companie sau un subcontractant stabilit în alt stat membru.

CEJ a considerat[38] că articolul 5 din directivă, interpretat în lumina articolului 49 CE, nu s-a opus, în principiu, utilizării unui sistem de răspundere solidară, atât divizibilă, cât şi indivizibilă pentru contractanții generali sau principali, ca o măsură adecvată în cazul nerespectării directivei. Totuşi, Curtea a indicat, de asemenea, faptul că o astfel de măsură nu trebuie să treacă dincolo de ce este necesar pentru atingerea scopului urmărit (înaintând evaluarea proporționalității acestei măsuri curții naționale de justiție). Într-o hotărâre mai recentă[39], aceasta a considerat un sistem specific de răspundere nelimitată a fi disproporționat şi contrar articolului 49 CE, printre alte motive, datorită naturii sale automate şi necondiționate şi domeniului său de aplicare excesiv.

Întrebarea dacă răspunderea solidară ar putea constitui o modalitate eficientă şi proporționată pentru optimizarea supravegherii şi aplicării respectării legislației comunitare trebuie să fie examinată în continuare şi să i se acorde o atenție mai mare. O întrebare similară a fost introdusă în Cartea verde a Comisiei „Modernizarea dreptului muncii pentru a răspunde provocărilor secolului 21”[40].

---

35 A se vedea Rezoluția privind raportul Schroedter, secțiunea I punctul 29 şi următoarele.

36 JO L 76, 22.3.2005, p.17.

37 În special: Austria, Belgia, Franța, Țările de Jos şi, recent, Finlanda.

38 Cauza C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG contra José Felipe Pereira Félix), hotărârea din 12.11.2004, alineatul 37.

39 Hotărârea din 9.11.2006, Comisie contra Belgia, cauza C-433/04, în special alineatele 37-41.

40 COM(2006) 708, 22.11.2006.

6. CONCLUZII

Exercițiul de supraveghere lansat în baza Comunicării Comisiei din luna aprilie 2006 arată că un număr considerabil de state membre recurg doar la propriile lor măsuri şi instrumente naționale de control a prestatorilor de servicii şi fac acest lucru într-un mod care nu pare întotdeauna a se conforma nici articolului 49 CE, astfel cum este interpretat de CEJ, nici directivei. Această situație este, probabil, legată, dacă nu provocată, de o cvasiabsență a cooperării administrative, de accesul la informație încă nesatisfăcător, precum şi de probleme privind aplicarea transfrontalieră a legislației. Aceste probleme nu pot fi soluționate decât dacă statele membre îşi îmbunătățesc modalitățile de cooperare şi, în special, îşi respectă obligațiile privind cooperarea administrativă şi accesul la informații, astfel cum este prevăzut în directivă[41,42]. Respectându-şi obligațiile, statele membre ar contribui într-o mare măsură la reducerea sarcinilor administrative, în conformitate cu obiectivele stabilite de Consiliul European.

O cooperare administrativă mai bună ar putea, de asemenea, constitui un element important în cazul în care se urmăreşte ameliorarea şi optimizarea respectării şi a punerii în aplicare a legislației comunitare. Implementarea şi punerea în aplicare eficiente şi adecvate constituie elemente esențiale pentru protecția drepturilor lucrătorilor detaşați, în timp ce o aplicare deficientă diminuează efectul normelor comunitare aplicabile în acest domeniu. O cooperare strânsă, consolidată, dacă este cazul, între Comisie şi statele membre, este deci primordială, dar nu trebuie să se neglijeze rolul important al partenerilor sociali în această privință. Comisia va utiliza toate instrumentele aflate la dispoziția sa pentru a remedia deficiențele în punerea în practică a legislației cu privire la detaşarea lucrătorilor care au fost identificați în comunicare.

În consecință, Comisia consideră că trebuie să se acționeze urgent şi prevede următoarele măsuri:

- Adoptarea unei recomandări a Comisiei (în temeiul articolului 211 CE), care va fi aprobată prin concluziile Consiliului în vederea întăririi cooperării administrative între statele membre prin utilizarea Sistemului de informare al pieței interne (IMI)[43] şi a clarificării rolului birourilor de legătură;

- Adoptarea unei decizii a Comisiei care să instituie un comitet la nivel înalt în vederea susținerii şi asistării statelor membre în identificarea şi realizarea schimbului de cele mai bune practici, a instituționalizării grupului de experți naționali, actualmente neoficial, identificând cu mare precizie rolul, sarcinile şi competențele acestuia şi implicând oficial şi în mod regulat parteneri sociali;

---

41 Acest punct este subliniat, de asemenea, în Rezoluția Parlamentului European. A se vedea, în special, punctele 21, 32 şi următoarele.

42 În orice caz, lipsa cooperării eficiente care s-ar putea datora unui refuz sau unei reticențe din partea statelor membre de a utiliza un astfel de instrument nu poate fi singurul aspect invocat pentru justificarea menținerii măsurilor de control.

43 IMI este un sistem de informație destinat să faciliteze asistența reciprocă şi schimbul de informații între statele membre. Acesta serveşte drept instrument pentru schimbul de date sigur şi rapid între autoritățile europene, permițându-le să conlucreze în mod eficient în ciuda obstacolelor legate de utilizarea unor limbi, proceduri şi structuri administrative diferite. Primele aplicații elaborate vor susține Directiva revizuită privind recunoaşterea calificărilor profesionale (2005/36/CE) şi Directiva privind serviciile (2006/123/CE).

- Garanția, de la caz la caz, a respectării eficiente a libertăților fundamentale stipulate în Tratatul instituire a Comunității Europene, astfel cum sunt interpretate de CEJ, oferită de statele membre care impun obligații administrative şi măsuri de control considerate incompatibile cu legislația comunitară în vigoare (precum cerința de a dispune de un reprezentant stabilit în statul membru gazdă şi de a păstra documentele sociale pe teritoriul acestuia, fără nici o excepție şi/sau limită de timp în situația în care informațiile se pot obține într-un termen rezonabil prin intermediul angajatorului sau ale autorităților statului membru de origine), inclusiv, dacă este necesar, lansarea procedurilor de sancționare conform articolului 226 CE;

- Asigurarea conformității cu legislația comunitară, astfel cum este interpretată de CEJ, în special în hotărârea „Vander Elst", cu referire la statele membre care încă solicită permise de muncă şi impun alte condiții lucrătorilor detaşați care sunt resortisanți ai țărilor terțe şi care au rezidență legală sau sunt angajați legal în alt stat membru, prin lansarea procedurilor de sancționare conform articolului 226 CE;

- Supravegherea continuă a măsurilor de transpunere națională adoptate de statele membre şi aplicarea acestora pentru orice alte aspecte neabordate de prezenta comunicare, inclusiv situațiile în care, contrar articolului 4 paragraful 3, accesibilitatea şi transparența informațiilor rămâne o problemă şi, dacă este necesar, adoptarea de măsuri adecvate, inclusiv lansarea procedurilor de sancționare conform articolului 226 CE;

- Lansarea, de exemplu în cadrul comitetului la nivel înalt menționat anterior, a unei examinări aprofundate împreună cu statele membre şi cu partenerii sociali, a problemelor inerente legate de controlul transfrontalier privind respectarea aplicării legislației (sancțiuni, amenzi, răspundere solidară, atât divizibilă, cât şi indivizibilă). Pe baza acestei examinări, Comisia va acționa în consecință.