KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 13.6.2007
COM(2007) 304 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o napotitvi delavcev zaradi opravljanja storitev –

čim boljši izkoristek prednosti in možnosti ob hkratnem zagotavljanju zaščite delavcev

{SEC(2007) 747}

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o napotitvi delavcev zaradi opravljanja storitev – čim boljši izkoristek prednosti in možnosti ob hkratnem zagotavljanju zaščite delavcev

1. UVOD

Komisija je 4. aprila 2006 sprejela sporočilo „Smernice o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev“[1] ter delovni dokument[2] o izvajanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev[3] (v nadaljevanju „Direktiva“). Namen Sporočila je bila pomoč državam članicam za učinkovitejše doseganje ciljev Direktive (zlasti glede dostopa do informacij in upravnega sodelovanja) za zagotovitev popolne skladnosti s pravnim redom Skupnosti, zlasti s členom 49 Pogodbe ES o svobodi opravljanja storitev, kot je razložen v sodni praksi Sodišča Evropskih skupnosti (Sodišče) v zvezi z upravnimi zahtevami in nadzornimi ukrepi za ponudnike storitev.

To sporočilo (in priložen delovni dokument) pomenita uresničitev zaveze, ki jo je Komisija izrazila v svojem Sporočilu aprila 2006 o spremljanju razvoja v državah članicah[4] glede vseh vprašanj, obravnavanih v Sporočilu. Namen tega sporočila je:

- prikazati objektivni pregled stanja;
- oceniti, ali je bil po sprejetju Sporočila aprila 2006 dosežen napredek, ki odraža smernice Komisije;
- sprejeti operativne sklepe na podlagi rezultatov spremljanja;
- določiti ustrezne ukrepe, s katerimi bi po potrebi izboljšali stanje.

To sporočilo temelji na podrobnem pregledu stanja v državah članicah, opisanega v priloženem delovnem dokumentu. Pregled temelji zlasti, a ne izključno, na informacijah, ki so jih države članice in socialni partnerji na ravni EU (na medpanožni in sektorski ravni) navedli v vprašalniku, ki so ga prejeli oktobra 2006[5]. Upošteva tudi informacije in pomisleke, ki jih je Evropski parlament izrazil v svoji Resoluciji z dne 26. oktobra 2006 o uporabi Direktive.

---

1 COM(2006) 159.

2 SEC(2006) 439.

3 Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997, str. 1).

4 Analiza je omejena na EU-25 iz leta 2006. Izvajanje pravnega reda Skupnosti v Romuniji in Bolgariji glede napotitve delavcev, vključno z vprašanji, obravnavanimi v Sporočilu, sprejetem 4. aprila 2006, bo ocenjeno ločeno v splošnem okviru ocenjevanja izvedbenih ukrepov po širitvi.

5 Komisija je na svoji spletni strani objavila obrazec, s pomočjo katerega so uporabniki izrazili svoje izkušnje.

Natančnih podatkov ali ocen o napotitvi delavcev v EU ni na voljo. Ocenjuje pa se, da je približno število napotenih delavcev nekoliko pod enim milijonom oziroma 0,4 % aktivnega prebivalstva EU leta 2005[6]. V nekaterih državah članicah (npr. v Nemčiji, Franciji, Luksemburgu, Belgiji in na Poljskem) je število napotenih delavcev veliko, vendar pa se ta pojav vedno bolj širi in sedaj zadeva vse države članice, kot pošiljateljice in/ali prejemnice. Gospodarski pomen napotitve delavcev je veliko večji od njenega številčnega obsega, saj je lahko izredno pomembna za nadomestitev pomanjkanja ponudbe delovne sile v nekaterih poklicih ali sektorjih (tj. gradbeništvo, prevoz). Napotitev delavcev prav tako spodbuja mednarodno trgovino s storitvami z vsemi znanimi prednostmi enotnega trga (večja konkurenčnost, povečanje učinkovitosti itd.).

Po drugi strani pa lahko pogoji zaposlovanja, zlasti plače napotenih delavcev, odstopajo od minimalnih pogojev, določenih zakonsko ali v okviru splošnih kolektivnih pogodb. Če prihaja do takšnega odstopanja v veliki meri, lahko to oslabi organizacijo in delovanje lokalnih trgov dela. Hkrati pa lahko omejitve v zvezi z dostopom do trga dela na splošno povečajo delež dela na črno. Če ga spremljajo še pomanjkljivosti pri izvajanju obstoječe zakonodaje Skupnosti, ima lahko ta pojav nezaželene socialne posledice tako za neprijavljene delavce kot za delovno silo z urejenim statusom[7].

2. NADZORNI UKREPI – PRAVNI OKVIR NA RAVNI EU

2.1. Ključna vloga in pomen Direktive 96/71/ES

Cilj Direktive je uskladitev temeljne svobode opravljanja čezmejnih storitev v skladu s členom 49 Pogodbe ES ter ustrezne zaščite pravic delavcev, ki so začasno napoteni na delo v tujino zaradi opravljanja teh storitev. Zato določa obvezne predpise v splošnem interesu Skupnosti, ki jih je treba uporabljati za napotene delavce v državi gostiteljici. Direktiva določa „trdno jedro“ jasno opredeljenih pogojev za delo in zaposlovanje, ki jih mora ponudnik storitev v državi gostiteljici upoštevati za minimalno zaščito delavcev. Direktiva torej nudi visoko raven zaščite delavcem, ki so lahko glede na svoj položaj (začasna zaposlitev v tujini, težave pri pridobitvi ustreznega zastopstva, pomanjkanje poznavanja lokalne zakonodaje, ustanove in jezika) ranljivi. Direktiva igra tudi ključno vlogo pri spodbujanju potrebne klime lojalne konkurence med vsemi ponudniki storitev (tudi ponudniki iz drugih držav članic), saj zagotavlja enake pogoje ter pravno varnost za ponudnike in prejemnike storitev ter delavce, napotene za opravljanje storitev.

---

6 Najzanesljivejši in posodobljeni statistični podatki, ki so na voljo, temeljijo na številu certifikatov E101, ki so jih izdali zavodi za socialno varnost države pošiljateljice za vsako napotitev na delo, ki ne traja več kot 12 mesecev.

7 Kot je navedeno v poročilu Komisije o delovanju prehodnih ureditev, določenih v pristopni pogodbi iz leta 2003, COM(2006) 48, 8.2.2006, odst. 20.

2.2. Vsebine in pomen sodne prakse Sodišča

V skladu z uveljavljeno sodno prakso Sodišča[8] člen 49 Pogodbe ES o svobodi zagotavljanja storitev ne zahteva le odprave vsakršne oblike diskriminacije na podlagi nacionalnosti ponudnikov storitev s sedežem v drugi državi članici, temveč tudi vseh omejitev, ki bi lahko kljub nediskriminaciji nacionalnih ponudnikov storitev in ponudnikov iz drugih držav članic preprečile ali ovirale dejavnosti ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito opravlja podobne storitve, ali pa jih naredile manj privlačne.

Svobodo zagotavljanja storitev kot temeljno načelo Pogodbe ES lahko omejijo samo predpisi, ki jih opravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu, če ti veljajo za vse enako, in le, če tega interesa ne ščitijo že predpisi, ki veljajo za ponudnika storitev v njegovi matični državi članici. Sodišče je zaščito delavcev[9], tudi v gradbenem sektorju[10], sprejelo kot nujni razlog v splošnem interesu. Poleg tega mora biti uporaba takih nacionalnih predpisov države članice za ponudnike storitev s sedežem v drugi državi članici obvezna za doseganje zadanega cilja in ne sme preseči tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev. Države članice od zakonodaje Skupnosti[11] ne smejo odstopati zgolj iz upravnih razlogov.

Sodišče je tudi odločilo, da so države članice pristojne za preverjanje spoštovanja nacionalnih določb in določb Skupnosti v zvezi z opravljanjem storitev. S tem Sodišče priznava, da so lahko nadzorni ukrepi ustrezni za spremljanje izpolnjevanja obveznosti, ki jih upravičujejo nujni razlogi v splošnem interesu[12].

Vendar pa morajo države članice pri nadzoru izvajanja Direktive upoštevati člen 49 Pogodbe ES ter ne smejo ustvarjati ali ohranjati neupravičenih in nesorazmernih omejitev svobode opravljanja storitev v Skupnosti. Sodišče je namreč večkrat poudarilo, da morajo biti ti nadzori takšni, da lahko ob upoštevanju sorazmernosti dosežejo zastavljene cilje, ne da bi to svobodo omejili bolj, kot je potrebno[13].

V zvezi s tem je treba opozoriti tudi, da država članica v skladu z obstoječo sodno prakso Sodišča omejevanja temeljne svobode[14] ne sme upravičevati s splošno domnevo o goljufiji ali zlorabi s strani fizične osebe ali družbe, ki uživa s Pogodbo zagotovljeno temeljno svobodo.

---

8 Kot je na primer povzeto v sodbi z dne 23.11.1999, združene zadeve C-369/96 in 376/96, Arblade e.a, odst. 33–39 (in sodna praksa, ki zadeva to sodbo).

9 Glej sodbo v zadevi Webb z dne 17.12.1981, zadeva 279/80, odst. 19, in sodbo z dne 3.12.1982, skupni zadevi 62 in 63/81, Seco in Desquenne & Giral, odst. 14, ter sodbo z dne 27.3.1990, C-113/89, Rush Portuguesa, odst. 18.

10 Sodba Guiot z dne 28.3.1996, zadeva C-272/94, odst. 16.

11 Glej zlasti sodbo z dne 26.1.1999, Terhoeve, zadeva C-18/95, PSES str. I–345, odst. 45.

12 V zvezi s tem glej sodbo Rush Portuguesa z dne 27.3.1990, zadeva C-113/89, odst. 18, in sodbo Arblade, citirana v nadaljevanju, odstavki 38, 61 do 63 in 74.

13 V zvezi s tem glej sodbo Rush Portuguesa, citirana zgoraj, odst. 17 ter sodbo z dne 21.10.2004, Komisija proti Luksemburgu, zadeva C-445/03, odst. 40, in zadevo z dne 19.1.2006 Komisija proti Nemčiji, C-244/04, odst. 36.

14 Glej na primer zadevo z dne 15.9.2005 Komisija proti Danski, C-464/02, odst. 81, ter sodbo z dne 15.6.2006, C-255/04, Komisija proti Franciji, odst. 52, in sodbo z dne 9.11.2006, zadeva C-433/04, Komisija proti Belgiji, odst. 35.

2.3. Smernice Sporočila Komisije, sprejetega aprila 2006

Komisija je v svojem Sporočilu, sprejetim aprila 2006, pojasnila, kako je treba za učinkovitejše doseganje ciljev Direktive upoštevati pravni red Skupnosti, zlasti člen 49 Pogodbe ES, kot je razložen v sodni praksi Sodišča. Med nadzornimi ukrepi, ki jih države članice uporabljajo za nadzor napotitve delavcev, se je izrecno osredotočila na naslednje vrste upravnih zahtev, in sicer da:

- je na ozemlju države članice gostiteljice na voljo zastopnik;
- se pri organih države članice gostiteljice pridobi predhodno dovoljenje, registracija ali druga enakovredna obveznost;
- se organom države članice gostiteljice predloži predhodna izjava;
- se socialni dokumenti vodijo in hranijo na ozemlju države gostiteljice in/ali pod pogoji, ki veljajo na njenem ozemlju; ter tudi
- na ukrepe, ki se uporabljajo posebej za napotene delavce z državljanstvom tretjih držav.

3. PREGLED STANJA

3.1. Uporabljeni nadzorni ukrepi – utemeljitev potrebe po uvedbi takih ukrepov

Glede na informacije držav članic[15] skoraj vse izvajajo vsaj eno kategorijo zgoraj navedenih zahtev:

- zahtevo za podjetje, ki delavca napoti, da v državi gostiteljici zagotovi zastopnika, izrecno izvaja 6 držav članic[16] (3 države članice[17] implicitno);
- posebna ureditev izdajanja dovoljenj ali registracije za napotene delavce velja v dveh državah članicah[18];
- izjava ponudnika storitev pred začetkom dela se zahteva v 16 državah članicah[19]; ena država članica[20] pa takšno obveznost nalaga prejemniku storitev;
- vodenje in hranjenje posebnih socialnih dokumentov na ozemlju države gostiteljice in/ali pod pogoji, ki veljajo na njenem ozemlju, zahteva 14 držav članic na različne načine in z uporabo različnih vrst dokumentov[21].

---

15 Za podrobnosti glej poročilo služb ter shematski prikaz iz Priloge 1 k Poročilu.
16 Nemčija, Grčija, Luksemburg, Avstrija, Finska in Švedska.
17 Estonija, Francija in Latvija.
18 Malta in Luksemburg (slednja zahteva dovoljenje le za delavce z državljanstvom iz tretjih držav).
19 Belgija, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Avstrija, Portugalska, Slovenija, Slovaška in Finska.
20 Češka.
21 Belgija, Nemčija, Estonija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Luksemburg, Malta, Avstrija, Portugalska, Slovaška, Finska in Švedska.

Izpolnjeni vprašalniki in splošne razprave o Sporočilu, sprejetem aprila 2006, kažejo, da imajo države članice in socialni partnerji različne poglede na vprašanje, ali so določeni nadzorni ukrepi potrebni oziroma ali so v skladu z zakonodajo Skupnosti. Evropski parlament je oktobra 2006 sprejel Resolucijo[22], ki določa, da ima država gostiteljica pravico uvedbe določenih formalnosti za delodajalce, ki delavce napotijo, da bi tako svojim organom omogočila izpolnjevanje pogojev zaposlovanja. Za številne države članice je to izredno občutljivo vprašanje, ki se tiče ključnih elementov njihovega socialnega modela. Nadzorni ukrepi držav članic so del njihovega pravnega in institucionalnega okvira, v nekaterih državah pa so za nadzor in spremljanje pogojev zaposlovanja pristojni socialni partnerji. Kot utemeljitev uporabe določenih nadzornih ukrepov organov držav gostiteljic se navaja pomanjkanje informacij o identiteti in/ali legitimnosti ponudnikov storitev, začasna in pogosto zelo kratkotrajna narava napotitev, nezaželeno tveganje „socialnega dampinga“, izkrivljanje konkurence ter kulturna in fizična razdalja med organi nadzora. Po drugi strani pa ponudniki storitev in organi držav pošiljateljic pogosto menijo, da so ti ukrepi pretirani in sledijo ciljem, ki presegajo zaščito pravic napotenih delavcev.

3.2. Ocenjevanje

Seznam nadzornih ukrepov držav članic kaže, da se ukrepi med seboj zelo razlikujejo.

Načeloma ni namen postaviti pod vprašaj različne socialne modele držav članic ali načine organiziranja njihovega sistema delovnega razmerja in pogajanja za sklenitev kolektivnih pogodb, če se ti izvajajo in uporabljajo tako, da se upoštevajo obveznosti iz Pogodbe. Nesporno je, da so preventivni ukrepi in ustrezne kazni potrebne za preprečevanje nezakonitega zaposlovanja in neprijavljenega dela, tudi v obliki prikritega samozaposlovanja, ter nezakonite dejavnosti tujih navideznih začasnih agencij za zaposlovanje. Nenazadnje morajo države članice poskrbeti, da delodajalec, ki nudi storitve na njihovem ozemlju, zagotovi minimalno plačo, ne glede na to, kje ima svoj sedež, zakonodaja Skupnosti pa državam članicam ne prepoveduje uporabe ustreznih sredstev za upoštevanje teh predpisov.

Pri nadzoru upoštevanja jedra prisilnih predpisov morajo države članice najti *pravo ravnovesje* med potrebo po zagotavljanju učinkovite zaščite za delavca na eni strani in potrebo, da so formalne zahteve in nadzorni ukrepi, ki so namenjeni spoštovanju nujnih razlogov v splošnem interesu (kot je zaščita napotenih delavcev), vključno z načinom za učinkovito uporabo, utemeljene in sorazmerne glede na uresničevanje zadanih ciljev. Zlasti je treba upoštevati načelo sorazmernosti ter vprašanje, ali je mogoče zakoniti cilj doseči manj omejevalno, pa vendar enako učinkovito. Posebnosti, značilne za napotitev delavcev (začasno in pogosto zelo kratkotrajna narava napotitve, nezaželeno tveganje „socialnega dampinga“ ali resno izkrivljanje konkurence, kulturna in fizična razdalja med organi nadzora in podjetji, ki delavce napotijo), je treba ustrezno upoštevati, kar pomeni, da je treba združljivost z zakonodajo Skupnosti ocenjevati od premera do primera. Pri vzpostavljanju ravnovesja je treba upoštevati tudi nadzore in spremljanje, ki se že izvajajo v matični državi članici, ter učinkovitost upravnega sodelovanja[23].

---

22 Resolucija Evropskega parlamenta o poročilu Schroedter z dne 26. oktobra 2006.

23 Po mnenju Evropskega parlamenta, izraženega v zgoraj navedeni resoluciji, je treba državam članicam gostiteljicam omogočiti, da v vseh primerih zahtevajo dokumente, potrebne za preveritev upoštevanja določb, na voljo pa mora biti tudi zastopnik podjetja, ki delavca napoti.

Čeprav se zdijo ukrepi sami po sebi sprejemljivi, kot na primer prijava ob začetku dela, v kateri je navedeno, koliko delavcev bo napotenih, kam in za koliko časa, pa lahko zaradi dodatnih, po možnosti dragih in zahtevnih formalnosti[24] po nepotrebnem ovirajo opravljanje storitev. Zahteva po zastopniku s sedežem v državi članici gostiteljici in obveznost hranjenja določenih socialnih dokumentov na njenem ozemlju brez vsakršnih izjem in/ali časovnih omejitev in/ter obveznost oblikovati dokumente v skladu s predpisi države gostiteljice[25] so neupravičeni in nesorazmerni za spremljanje delovnih pogojev napotenih delavcev, če je mogoče informacije v razumnem času pridobiti prek delodajalca ali organov v matični državi članici. Za učinkovito zaščito delavcev je potrebno, da se nekateri dokumenti, zlasti na področju varnosti in zdravja ter delovnega časa, hranijo na kraju samem ali na ozemlju države članice gostiteljice[26]. Če nadzorni ukrepi ne pomenijo znatne dodane vrednosti za zaščito napotenih delavcev, je njihova upravičenost, nujnost in sorazmernost vprašljiva. Poleg tega pomenijo ukrepi, ki se uporabljajo samodejno in brezpogojno na podlagi splošne domneve o goljufiji ali zlorabi s strani fizične osebe ali družbe, ki uživa s Pogodbo zagotovljeno temeljno svobodo, neupravičeno omejevanje[27].

Glede na razpoložljive informacije in ocenjevanje, ki je trenutno še v teku, je mogoče domnevati, da številni nadzorni ukrepi držav članic niso v skladu s členom 49 Pogodbe ES, kot ga razlaga Sodišče. Za končno oceno stanja pa je treba ugotoviti, ali je mogoče določene zakonite potrebe spremljanja zadovoljiti z izboljšanim dostopom do informacij in/ali učinkovitejšim upravnim sodelovanjem med državo članico gostiteljico in matično državo članico (kar bo obravnavano v poglavju 4 v nadaljevanju).

3.3. Ukrepi, ki se uporabljajo za napotene delavce z državljanstvom tretjih držav

Prejete informacije kažejo, da zahteva veliko držav članic (15[28]) delovno dovoljenje, za napotene delavce z državljanstvom tretjih držav, ki imajo zakonito prebivališče v drugi državi članici in so tam zakonito zaposleni, pa vizum za dostop na trg dela. Še zmeraj se zahtevajo dodatni pogoji v zvezi z dovoljenji za bivanje in/ali vizumi, kar bi lahko oviralo učinkovito uveljavljanje temeljne svobode s strani ponudnika storitev. Mednje spadajo minimalna doba zaposlitve ali vrsta pogodbe v matični državi oziroma minimalna veljavnost dovoljenja za bivanje v državi, kjer ima delodajalec svoj sedež.

---

24 Nekatere države članice zahtevajo tudi, da je predhodni prijavi priložen obrazec EU-101, ki se uporablja za namene socialne varnosti v okviru Uredbe 1408/71 (ki morda v tem primeru kot taka ni v skladu s sodno prakso Sodišča).

25 Sodba Arblade, citirana zgoraj, odst. 66.

26 Sodba Arblade, citirana zgoraj, odst. 61.

27 Glej na primer zadevo Sodišča z dne 15.9.2005 Komisija proti Danski, C-464/02, odst. 81, ter zadevo z dne 15.6.2006, Komisija proti Franciji, C-255/04, odst. 52, in zadevo z dne 9.11.2006, C-433/04, Komisija proti Belgiji, odst. 35–38.

28 Belgija, Danska, Nemčija, Estonija, Irska, Italija Ciper, Latvija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Slovaška in Finska. Obstajajo sodbe Sodišča v zvezi s takšnimi zahtevami Belgije, Nemčije in Luksemburga in odprt postopek za ugotavljanje kršitev proti Italiji.

Taki ukrepi so v nasprotju s predpisi Pogodbe o svobodi opravljanja storitev, kot so razloženi v sodni praksi Sodišča. Komisija je v svojem Sporočilu, sprejetem aprila 2006[29], na podlagi obstoječe sodne prakse[30] sklenila, da država članica gostiteljica ne sme uvesti upravnih formalnosti ali dodatnih pogojev za napotene delavce z državljanstvom tretjih držav, kadar so ti zakonito zaposleni pri ponudniku storitev, ki ima sedež v drugi državi članici, vendar brez poseganja v pravico države gostiteljice, da preveri, ali so ti pogoji izpolnjeni v državi članici, kjer ima ponudnik storitev svoj sedež. Zato je še vedno veliko držav članic, ki te sodne prakse ne upoštevajo v celoti in pravilno ali je sploh ne upoštevajo.

4. DOSTOP DO INFORMACIJ – UPRAVNO SODELOVANJE

Člen 4 Direktive predvideva dve veji sodelovanja glede izmenjave informacij v zvezi z napotitvijo delavcev:

- Člen 4(1) in (2) Direktive določa jasne obveznosti glede sodelovanja med nacionalnimi organi in države članice obvezuje, da ustvarijo potrebne pogoje za to sodelovanje. Ta obveza vključuje imenovanje nadzornega organa, organiziranega in opremljenega tako, da lahko učinkovito opravlja svoje naloge in hitro odgovori na zahteve v zvezi s pogoji iz Direktive.

- Člen 4(3) Direktive tudi jasno določa, da morajo države članice sprejeti ustrezne ukrepe za vsesplošno dostopnost informacij o pogojih za delo in zaposlitev, ne le tujim ponudnikom storitev, ampak tudi zadevnim napotenim delavcem[31].

Informacije, ki so jih službe Komisije zbrale v svojem delovnem dokumentu SEC(2006) 439, kažejo, da bi se lahko dostop do informacij, upravno sodelovanje in spremljanje skladnosti občutno izboljšali, med drugim z opredelitvijo in širjenjem najboljših praks. Evropski parlament je v svoji Resoluciji poudaril, da veliko napotenih delavcev sploh ne pozna svojih pravic, ki izhajajo iz Direktive. Zahteval je nujne ukrepe za zagotovitev učinkovitega dostopa napotenih delavcev in njihovih delodajalcev do informacij[32].

Preiskava Komisije in odgovori na vprašalnik kažejo spodbudne izboljšave v številnih državah članicah glede dostopnosti do informacij, zlasti v zvezi z napotitvijo na delo, in sicer preko spletnih strani, kontaktnih točk, brošur, prospektov, priročnikov itd.

---

29 Glej zlasti točko 2.2, str.8.

30 Glej sodbo z dne 9.8.1994, Vander Elst, zadeva C-43/93, sodbo z dne 21.10.2004, Komisija proti Luksemburgu, zadeva C-445/03, in sodbo z dne 19.1.2006, Komisija proti Nemčiji, zadeva C-224/04. Glej tudi sodbo z dne 21.9.2006, Komisija proti Avstriji, zadeva C-168/04.

31 Člen 4 navaja torej dve vrsti sodelovanja in dostopa do informacij: sodelovanje med javnimi organi, ki so odgovorni za spremljanje pogojev za delo in zaposlitev iz Direktive, tesno sodelovanje med Komisijo in javnimi organi za preveritev morebitnih težav, ki bi nastale pri izvajanju člena 3(10) in potreba po zagotovitvi vsesplošne dostopnosti informacij o pogojih za zaposlitev (glej tudi Sporočilo o izvajanju Direktive 96/71/ES v državah članicah COM(2003) 458, 25.7.2003, str. 10.).

32 Glej točko 18 Resolucije.

Vendar pa obstajajo še številne pomanjkljivosti[33]. Nekatere države objavljajo informacije le v svojih nacionalnih jezikih. Zdi se, da so informacije pogosto preveč omejene in/ali zapletene, zlasti, kadar se uporabljajo različne kolektivne pogodbe na regionalni ravni, kadar obstaja več kot en nadzorni organ ali so namesto delovnih inšpekcij vključeni drugi organi.

V zvezi s sodelovanjem med državami članicami je treba opomniti, da je prek uradov za zvezo, ustanovljenih s členom 4 Direktive, vzpostavljenih izredno malo stikov, kar kaže, da se države članice te oblike sodelovanja sploh ne poslužujejo ali pa so poiskale druge načine, denimo dvostranske stike med nadzornimi organi sosednjih držav. V praksi se „standardi sodelovanja“, določeni s kodeksom ravnanja, ki je bil sprejet v okviru skupine vladnih strokovnjakov o napotitvi delavcev[34], očitno izvajajo in upoštevajo pri obravnavanju zahtev drugih držav članic, vendar pa se štiritedenski rok za odgovor na zahtevo le redko upošteva. Uporaba večjezičnih obrazcev ni razširjena in izražene so bile številne kritike na njihovo učinkovitost. Številni odgovori kažejo, da je treba pojasniti vlogo in odgovornost uradov za zvezo ali jih celo spremeniti.

Skratka, kljub izboljšavam dostopa do informacij so pomisleki glede načina izvajanja in/ali uporabe predpisov o upravnem sodelovanju s strani držav članic, kot to določa Direktiva, upravičeni. Če se stanje ne izboljša, Direktive ne bo mogoče uspešno izvajati in uporabljati. Dostop do predhodnih informacij o pogojih zaposlovanja, ki veljajo v državi gostiteljici, je nujen predpogoj, da lahko zadevni ponudniki izvajajo zahtevane storitve v skladu z določbami, ki izhajajo iz Direktive in njihovega prenosa v nacionalno zakonodajo. Ustrezno upravno sodelovanje med državami članicami je bistveno za nadzor uveljavljanja predpisov. Njegov dejanski neobstoj lahko pojasni, zakaj se države članice poslužujejo nadzornih ukrepov, ki se zdijo glede na razlago člena 49 Pogodbe ES Sodišča nepotrebni in/ali nesorazmerni.

5. KREPITEV SPREMLJANJA UPOŠTEVANJA IN UVELJAVLJANJE ZAKONODAJE

Države članice morajo v skladu z Direktivo zagotoviti upoštevanje določb Direktive, in sicer tako, da sprejmejo ustrezne ukrepe, zlasti za zagotovitev ustreznih postopkov za izpolnjevanje obveznosti iz Direktive. V skladu s členom 6 Direktive so države članice omogočile uvedbo sodnih postopkov na svojem ozemlju, da se omogoči uveljavljanje pravice glede pogojev zaposlovanja, ki jih določa Direktiva.

Čeprav uporaba Direktive očitno ni povzročila veliko uradnih pritožb ali sodnih postopkov, pa Evropski parlament[35] ter številne zainteresirane strani, ki so izpolnile vprašalnik, zlasti socialni partnerji z nezadovoljstvom ugotavljajo, da mehanizmi, namenjeni odpravljanju pomanjkljivosti, niso zadostni in ne zagotavljajo ustreznih ali sorazmernih ukrepov za učinkovito spremljanje skladnosti z Direktivo. Socialni partnerji opozarjajo na pomanjkanje skupinskih tožb, države članice pa poudarjajo potrebo po instrumentih EU za učinkovito čezmejno kaznovanje kršitev tujih ponudnikov storitev.

---

33 Za več podrobnosti glej Poročilo služb.

34 Vzpostavljena s Sklepom Komisije o ustanovitvi skupine generalnih direktorjev za odnose med delodajalci in delojemalci (2002/260/ES) z dne 27. marca 2002, (UL L 91, 6.4.2002, str.30).

35 Glej Resolucijo o poročilu Schroedter, oddelek I in točke 29 in nasl.

Navajajo tudi, da je izterjava glob, izrečenih v tujini, problematična. Na podlagi številnih odzivov je mogoče sklepati, da obstaja dvom o koristnosti kazenskih ukrepov, uvedenih z Okvirnim sklepom Sveta 2005/214/PNZ z dne 24. februarja 2005 o uporabi načela vzajemnega priznavanja denarnih kazni[36]v okviru napotitve delavcev. Čeprav naj bi se Sklep uporabljal za napotitev delavcev, pa obstaja dvom o njegovi ustreznosti: postopki, ki bi omogočili izvršljivost odločbe, naj bi bili tako dolgotrajni, da ne zajamejo večine čezmejnih zadev, saj je napotitev delavcev začasna in kratkotrajna. Nekatere države članice tudi opozarjajo, da je v skladu z njihovimi postopkovnimi pravili včasih pretežko (ali celo nedovoljeno) uvesti upravni postopek proti družbam s sedežem v drugi državi članici.

Odgovori na vprašalnike kažejo, da v nekaterih državah članicah[37] obstajajo različni sistemi solidarne odgovornosti, v skladu s katerimi prevzame spremljanje izpolnjevanja obveznosti neposredno družba prejemnica ali njeni gospodarski partnerji v državi gostiteljici. Po mnenju zadevnih držav članic je to v primerjavi z dolgotrajnim postopkom, ki zadeva družbo ali podizvajalce v drugi državi članici, neposredna, učinkovita in izvedljiva metoda nadzora in preverjanja.

Sodišče je menilo[38], da člen 5 Direktive, razložen ob upoštevanju člena 49 Pogodbe ES, načeloma ne nasprotuje uporabi sistema solidarne odgovornosti za splošna ali glavna podjetja kot ustreznega ukrepa v primeru neupoštevanja Direktive. Sodišče je prav tako navedlo, da tak ukrep ne sme presegati tistega, kar je nujno za dosego zadanega cilja (oceno o sorazmernosti tega ukrepa je prepustilo nacionalnemu sodišču). V nedavni sodbi[39] pa je Sodišče menilo, da je posebni sistem solidarne odgovornosti nesorazmeren in v nasprotju s členom 49 Pogodbe ES, med drugim tudi zaradi njegove samodejne in brezpogojne narave in prekomernega obsega.

Za ugotovitev, ali bi lahko bila subsidiarna odgovornost učinkovit in sorazmeren način za boljše spremljanje in uveljavljanje zakonodaje Skupnosti, so potrebne nadaljnje preiskave in razprave. Podobno vprašanje je bilo vključeno v zeleno knjigo Komisije z naslovom „Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja“[40].

---

36 UL L 76, 22.3.2005, str.17.

37 Še zlasti v Avstriji, Franciji, na Nizozemskem in nedavno tudi na Finskem.

38 Zadeva C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG proti José Felipe Pereira Félix), sodba z dne 12.11.2004, odst. 37.

39 Sodba z dne 9.11.2006, Komisija proti Belgiji, zadeva C-433/04, zlasti odst. 37–41.

40 COM(2006) 708, 22.11.2006.

6. SKLEPI

Spremljanje, vzpostavljeno na podlagi Sporočila Komisije, sprejetega aprila 2006, kaže, da uporablja veliko držav članic izključno svoje nacionalne ukrepe in instrumente za nadzor ponudnikov storitev, in to na način, ki očitno ni vedno v skladu s členom 49 Pogodbe ES, kot ga razlaga Sodišče, niti v skladu z Direktivo. To je lahko povezano z dejstvom oziroma je vzrok za dejstvo, da upravnega sodelovanja praktično ni, dostop do informacij je še vedno nezadosten, čezmejno izvajanje predpisov pa problematično. Te probleme je mogoče rešiti le, če bodo države članice izboljšale način medsebojnega sodelovanja in zlasti če bodo izpolnile svoje obveznosti glede upravnega sodelovanja in dostopa do informacij, kot to določa Direktiva[41,42]. Države članice bi z izpolnitvijo svojih obveznosti bistveno prispevale k zmanjšanju upravnih obremenitev v skladu s cilji Evropskega sveta.

Izboljšano upravno sodelovanje bi lahko bilo tudi pomemben dejavnik za doseganje ustreznejše in učinkovitejše skladnosti z zakonodajo Skupnosti in njenega uveljavljanja. Ustrezno in učinkovito izvajanje in uveljavljanje zakonodaje je ključno za zaščito pravic napotenih delavcev, nezadostno uveljavljanje pa zmanjšuje učinkovitost predpisov Skupnosti na tem področju. Zato je bistvenega pomena tesno, po potrebi okrepljeno sodelovanje med Komisijo in državami članicami, vendar pa ne smemo zanemariti pomembne vloge socialnih partnerjev na tem področju. Komisija bo uporabila vse razpoložljive instrumente za odpravo vseh v Sporočilu opredeljenih pomanjkljivosti glede napotitve delavcev pri izvajanju zakonodaje.

Zato Komisija meni, da je treba nujno ukrepati in predvideva naslednje ukrepe:

- sprejetje priporočila Komisije (na podlagi člena 211 ES), ki ga mora odobriti Svet za okrepitev upravnega sodelovanja med državami članicami, in sicer z uporabo elektronskega informacijskega sistema za notranji trg (IMI)[43] in razjasnitvijo vloge uradov za zvezo;

- sprejetje sklepa Komisije o vzpostavitvi odbora na visoki ravni za podporo in pomoč državam članicam pri opredeljevanju in izmenjavi dobrih praks, institucionalizaciji sedanje neformalne skupine vladnih strokovnjakov, in sicer z natančnejšo opredelitvijo njihove vloge, nalog in pristojnosti, ter pri formalnem in rednem vključevanju socialnih partnerjev;

---

41 To vprašanje obravnava tudi Evropski parlament v svoji Resoluciji. Glej zlasti točke 21 in 32 in nasl.

42 V vsakem primeru pomanjkanje sodelovanja, ki je posledica zavrnitve ali nenaklonjenosti držav članic, da bi uporabile take instrumente, ne sme biti samo po sebi opravičilo za ohranitev ukrepov.

43 IMI je informacijski sistem, zasnovan za lažjo medsebojno pomoč in izmenjavo informacij med državami članicami. Zagotavlja orodje za varno in hitro izmenjavo podatkov evropskih organov in jim omogoča učinkovitejše sodelovanje kljub oviram, ki jih povzročajo različni jeziki, upravni postopki in strukture. Prve razvite aplikacije bodo podprle spremenjeno Direktivo o poklicnih kvalifikacijah (2005/36/ES) in Direktivo o storitvah (2006/123/ES).

- zagotavljanje spoštovanja temeljnih svoboščin iz Pogodbe ES, kot jo razlaga Sodišče, s strani tistih držav članic, ki uporabljajo upravne zahteve in nadzorne ukrepe, ki očitno niso v skladu z obstoječo zakonodajo Skupnosti (npr. zahteva po zastopniku s sedežem v državi članici gostiteljici, obveznost hranjenja nekaterih socialnih dokumentov na njenem ozemlju brez vsakršnih izjem in/ali časovnih omejitev, če je mogoče informacije v razumnem roku pridobiti prek delodajalca ali organov v matični državi članici) od primera do primera in po potrebi uvedba postopka za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 226 Pogodbe ES;

- zagotavljanje skladnosti z zakonodajo Skupnosti, kot jo razlaga Sodišče, zlasti v sodbi „Vander Elst“, s strani tistih držav članic, ki še vedno zahtevajo delovna dovoljenja in izpolnitev drugih pogojev za napotene delavce z državljanstvom tretjih držav, ki imajo zakonito prebivališče v drugi državi članici in so tam zakonito zaposleni, in sicer z uvedbo postopka za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 226 Pogodbe ES;

- nadaljevanje spremljanja nacionalnih ukrepov za prenos zakonodaje in njihove uporabe v vseh drugih zadevah, ki jih Sporočilo ne obravnava, vključno s primeri, ko določbe odstavka 3 člena 4 niso izpolnjenje in sta dostopnost in transparentnost informacij še vedno problematična, ter po potrebi sprejetje ustreznih ukrepov, tudi uvedba postopka za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 226 Pogodbe ES;

- podroben pregled problemov pri čezmejnem izvajanju predpisov (kazni, globe, solidarna odgovornost) v denimo zgoraj navedenem odboru na visoki ravni, pri čemer bi sodelovale države članice in socialni partnerji. Na podlagi tega pregleda bo Komisija sprejela ustrezne ukrepe.