

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги“

[COM(2016) 128 final — 2016/0070 (COD)]

(2017/C 075/15)

Докладчици: **Vladimíra DRBALOVÁ** и **Ellen NYGREN**

Консултация	Европейски парламент, 11.4.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	22.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването	180/84/30
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства ангажмента на Европейската комисия да работи за задълбочен и по-справедлив единен пазар като един от основните приоритети на нейния мандат, както и усилията ѝ чрез своя План за инвестиции за Европа да придаде допълнителен импулс на трансграничното предоставяне на услуги.

1.2. ЕИСК подкрепя решението на ЕК да въведе Директивата за осигуряване на изпълнението 2014/67/ЕС⁽¹⁾ с цел подобряване на общото тълкуване и прилагане на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници⁽²⁾.

1.3. Директивата за осигуряване на изпълнението и настоящото предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници се отнасят за различни аспекти на използването на командироването на работници. Те не само се допълват взаимно, но очакваните резултати от прилагането на Директивата за осигуряване на изпълнението биха могли да предоставят и по-ясна картина на реалното положение.

1.4. ЕИСК подкрепя по принцип предложението на Комисията за преработка на Директивата относно командироването на работници. Принциплът „еднакво възнаграждение за еднакъв труд на едно и също място“ е основният елемент на стълба на социалните права в Европа.

1.5. ЕИСК счита, че колективните трудови договори са ориентир за размера на трудовото възнаграждение.

1.6. ЕИСК подчертава, че изключителната роля на социалните партньори не е била зачетена и се пита защо с тях не е била проведена надлежна консултация в съответствие с член 154, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

1.7. ЕИСК приветства по принцип факта, че Комисията конкретно определя максималната продължителност на периода на командироването. Ограничаването му до 24 месеца представлява стъпка в правилната посока, но ограничаване до 6 месеца би било по-близо до реалностите в бизнеса.

⁽¹⁾ Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11).

⁽²⁾ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1).

1.8. ЕИСК настоява в Директивата относно командироването на работници да се внесе пояснение, че директивата определя минимален, а не максимален стандарт. За тази цел е необходимо да бъде разширено правното основание.

2. Европейска политическа рамка

2.1. Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на Европейския съюз.

2.2. Следва да се прави разграничение между свободното движение на работници и свободата на предоставяне на услуги съгласно член 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). *Свободното движение на работници* дава на всеки гражданин правото да се придвижва свободно в друга държава членка, за да работи и пребивава там за тази цел, и го защитава срещу дискриминация по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд в сравнение с гражданите на въпросната държава членка.

2.3. За разлика от това *свободата на предоставяне на услуги* дава на предприятията правото да предоставят услуги в друга държава членка. За тази цел те могат да командироваат свои собствени работници временно в другата държава членка, за да извършат работата, необходима за предоставяне на услугите.

2.4. На 16 декември 1996 г. Европейският парламент и Съветът приеха **Директива 96/71/ЕО** относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги ⁽³⁾.

2.5. Целта на директивата е упражняването на свободата на предоставяне на трансгранични услуги по смисъла на член 56 от ДФЕС да се съчетае с подходяща защита на правата на работниците, които са временно командироваани в чужбина за тази цел.

2.6. През октомври 2010 г. в своето съобщение, озаглавено „За Акт за единния пазар: За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика — 50 предложения с оглед подобряване на условията на работа, предприемачество и търговия за всички нас“ ⁽⁴⁾, Комисията представи две предложения, чиято цел е да спечелят отново общественото доверие и подкрепа: едното се отнася за баланса между основните социални права и икономическите свободи, а другото — за командироването на работници.

2.7. През март 2010 г. европейските социални партньори представиха доклад ⁽⁵⁾ за последиците от решенията на Съда на ЕС. В доклада бяха подчертани големите различия между решенията. Докато BUSINESSEUROPE се противопостави на преразглеждането на директивата (но прие необходимостта от изясняване на някои аспекти, свързани с осигуряването на нейното изпълнение), ETUC поиска тя да бъде основно изменена.

2.8. През декември 2012 г. Комисията публикува предложение за изпълнението на Директива 96/71/ЕО. **В Директивата за осигуряване на изпълнението** ⁽⁶⁾ се установява обща рамка от целесъобразни разпоредби, мерки и механизми за контрол, необходими за по-доброто и по-уеднаквено въвеждане, прилагане и осигуряване на практическото изпълнение на Директива 96/71/ЕО, в т.ч. мерки за предотвратяване и санкциониране на всякакъв вид заобикаляне или нарушаване на приложимите правила. В същото време тя предоставя гаранции за защита на правата на командированите работници и за премахване на необосновани пречки пред свободното предоставяне на услуги.

2.9. Крайният срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението беше 18 юни 2016 г., а не по-късно от 18 юни 2019 г. Комисията следва да представи доклад до Европейския парламент, Съвета и ЕИСК относно нейното прилагане и изпълнение и, при необходимост, да предложи изменения и промени. В своя преглед Комисията, след консултации с държавите членки и европейските социални партньори, ще прецени адекватността и целесъобразността на всички въведени и прилагани мерки, включително адекватността на наличните данни във връзка с командироването.

⁽³⁾ Вж. бележка под линия 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Текстът бе представен по време на конференцията относно командироването на работници и трудовите права, организирана от испанското председателство на ЕС на 23 март 2010 г. в Овиедо. Дебатът за пореден път показва, че мненията на участниците са разделени.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

3. Предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници

3.1. Според последните налични данни през 2014 г. са били извършени над 1,9 млн. командированя в ЕС, което представлява 0,7 % ⁽⁷⁾ от общата работна сила на ЕС. Това представлява увеличение от 10,3 % спрямо 2013 г. и 44,4 % по отношение на 2010 г. Тази статистика се основава на броя на формулярите A1, издадени от националните органи за социално осигуряване. Броят на нерегистрираните, но фактически командировани работници, не е известен.

3.2. В Директивата относно командироването на работници от 1996 г. се предвижда регулаторна рамка за установяване на подходящ и справедлив баланс между целите за насърчаване и улесняване на трансграничното предоставяне на услуги, осигуряването на защита на командированите работници и гарантирането на равнопоставеност между чуждестранните и местните конкуренти.

3.3. Сега Комисията поставя на обсъждане предложение за целево преразглеждане на тази директива, с което цели както да разреши въпроса с нелоялните практики ⁽⁸⁾, така и да насърчи принципа, че един и същи труд на едно и също място следва да бъде възнаграждаван по един и същи начин.

3.4. Предложението беше публикувано преди крайния срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението от 2014 г. и преди да може да бъде извършена оценка на прилагането ѝ. Много от предизвикателствата, свързани с командироването на работници, продължават да бъдат свързани с недоброто прилагане и липсата на контрол в държавите членки. В същото време основната цел на предложеното преразглеждане е да се поясни принципът на равно заплащане. Тази цел може да се постигне само с преразглеждане на самата Директива 96/71/ЕО.

3.5. В това отношение ЕИСК вече призна, че ефективното прилагане на Директивата относно командироването на работници „не бива да изключва частично преразглеждане на Директивата относно командироването на работници с цел последователно прилагане на принципа за местоработата, давайки възможност законодателно да се постанови, че за една и съща работа, извършвана на едно и също място, се полагат едни и същи условия на труд и на заплащане“ ⁽⁹⁾.

3.6. Предложението беше публикувано без предварителна консултация с европейските социални партньори, които изпратиха съвместно писмо до Комисията с искане да бъдат надлежно консултирани в съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС.

3.7. Публикуването на предложението на Комисията доведе до различни виждания, които предизвикаха разделение между държавите членки, социалните партньори и самите предприятия. Предложената директива не следва да навреди на конкурентоспособността нито да създаде нови пречки за доставчиците на трансгранични услуги. В същото време преразглеждането следва да гарантира лоялната конкуренция на единния пазар и да предотврати дискриминацията на работниците въз основа на тяхната националност.

3.8. В съответствие с Протокол № 2 към Договорите ⁽¹⁰⁾ четиринадесет камари на национални парламенти изпратиха мотивирани становища до Комисията, посочвайки, че предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата относно командироването на работници не е съобразено с принципа на субсидиарност, вследствие на което се задейства процедурата „жълт картон“. В резултат на извършения преглед на субсидиарността, на 20 юли Комисията стигна до заключението ⁽¹¹⁾, че предложението за целево преразглеждане на Директива 96/71/ЕО е в съответствие с принципа на субсидиарност, залегнал в член 5, параграф 3 от ДЕС и че не е необходимо оттегляне или изменение на предложението. Поради това Комисията поддържа предложението.

3.9. Част от бизнес общността е на мнение, че предложението нарушава принципа на пропорционалност. Някои дружества смятат, че предложените промени ще доведат до правна несигурност и допълнителни административни тежести. Те са на мнение, че преразглеждането може да засегне в особена степен дружества от държави членки с по-ниски равнища на заплати, които възнамеряват да предоставят трансгранични услуги в рамките на единния пазар, и че това е в противоречие с намерението и усилията за укрепване на процеса на сближаване в рамките на ЕС.

⁽⁷⁾ Вж. Европейска комисия „Доклад относно преносимите документи A1, издадени пред 2014 г.“, публикуван през декември 2015 г. Необходимо е да се вземе предвид фактът, че ситуацията в отделните страни се различава и 0,7 % е само усреднена стойност. Реалността е някъде в диапазона 0,5 % — 3,6 % и последиците за държавите членки също са различни.

⁽⁸⁾ Вж. и становището на ЕИСК относно „По-справедлива трудова мобилност в рамките на ЕС“, прието на 27 април 2016 г. (ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 11).

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Социалното измерение на вътрешния пазар“, прието на 14.7.2010 г., параграф 1.7 (ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 90).

⁽¹⁰⁾ Протокол № 2, приложен към Договорите, относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

⁽¹¹⁾ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно предложението за директива за изменение на Директивата относно командироването на работници във връзка с принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2, COM(2016) 505 final от 20 юли 2016 г.

3.10. Други, включително профсъюзите, считат, че предложеното преразглеждане и по-специално идеята за „заплащане за един и същи труд на едно и също място“, ще осигури равнопоставеност на предприятията и ще доведе до по-голямо изравняване на правата на работниците в ЕС. То също така ще укрепи процеса на сближаване във възходяща посока в рамките на ЕС, като премахне *inter alia* разликите в трудовото възнаграждение между работниците от старите и новите държави членки.

3.11. Предложението на Комисията беше придружено от оценка на въздействието⁽¹²⁾, в която се заявява, че предложените мерки за прилагане на преразгледаната директива ще имат различно въздействие върху различните държави членки, сектори и предприятия, и се отбелязва, че много ограничените данни относно командироването на работници все още представляват проблем.

3.12. През 2010 г. Eurofound публикува доклад относно „Командираните работници в Европейския съюз“⁽¹³⁾, в който се прави преглед на явленията в държавите — членки на ЕС, и в Норвегия. Докладът съдържа обзор на наличните източници на информация относно броя на командировките и се предоставят числа за тези държави, за които има такива. Проучването на Eurofound показва, че липсват данни относно общия брой и характеристиките на командированите работници в рамките на ЕС.

3.13. Този доклад на Eurofound беше последван от две неотдавнашни изследвания относно по справедливата мобилност в рамките на трудовия пазар: „Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers“ („Актуална информация относно напредъка на държавите членки при транспонирането на Директивата за осигуряване на изпълнението на Директивата относно командироването на работници“) и „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union“ („Проучване на измамни форми на договорна дейности в Европейския съюз“)⁽¹⁴⁾.

4. Основни промени в предложеното преразглеждане на Директива 96/71/ЕО

4.1. Възнаграждение

4.1.1. Комисията предлага понятието „минимални ставки на заплащане“ да се замени с „възнаграждение“. Според предложението на ЕК понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи на възнаграждението, които са задължителни в приемащата държава членка.

4.1.2. Комисията внесе предложението в отговор на много призови за действие с цел справяне с причините за разликите в заплатите. Според Комисията има несъответствие между условията, прилагани за местните работници, и тези за командированите. Според оценката на въздействието, придружаваща предложението, разликата в заплатите между командированите и местните работници се оценява в границите между 10 и 50 % в зависимост от държавата и сектора. Правилата за диференцирано заплащане нарушават равнопоставеността между предприятията. Понятието „минимални ставки на заплащане“ не е същото като задължителните правила, които се прилагат за местните работници.

4.1.3. Ето защо според Комисията понятието „възнаграждение“ може по-добре да способства за постигането на равнопоставеност на единния пазар на услуги. Понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи, плащани на местните работници, ако са установени в закон или колективен трудов договор, които се прилагат общо по отношение на всички подобни предприятия в географския район и в съответната професия или промишлен отрасъл, и/или, при липса на такава система, в колективни трудови договори, които са били сключени от най-представителните организации на работодателите и работниците на национално равнище и които се прилагат на цялата територия на държавата. Понятието „възнаграждение“ може да включва някои елементи, които не са включени в понятието „минимална ставка на заплащане“, като надбавки за прослужено време, допълнителни възнаграждения и надбавки за мръсен, тежък и опасен труд, бонуси за качество, 13-а заплата, пътни разноски, ваучери за храна, макар че повечето приемащи държави вече са включили някои от тези елементи в „минималната ставка на заплащане“.

⁽¹²⁾ Оценка на въздействието, придружаваща Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, SWD(2016) 52 final от 8 март 2016 г.

⁽¹³⁾ Доклад на Eurofound относно „Posted workers in the European Union“ (Командираните работници в Европейския съюз), Roberto Pedersini и Massimo Pallini, публикуван през 2010 г. (на английски език).

⁽¹⁴⁾ Предварителните констатации от двата научноизследователски проекти бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г. Вж. Eurofound (2016 г.) Актуална информация от EurWORK относно „Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers“ и Eurofound (2016 г.) „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union“.

4.1.4. Според Комисията въвеждането на понятието „възнаграждение“ ще допринесе за по-голяма яснота относно съставните елементи на възнаграждението и за намаляване на сегашните междусекторни различия при задължителното прилагане на колективните трудови договори. Понятието „възнаграждение“ следва също така да премахне всяка неяснота по отношение на равнището на заплащане, което трябва да се гарантира на командированите работници. Предложеното преразглеждане има за цел да кодифицира съдебната практика на Съда на Европейския съюз по дело C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, за да се повиши значително правната сигурност както за работниците, така и за дружествата ⁽¹⁵⁾.

4.1.5. Комисията твърди, че предложението няма да засегне правомощията и традициите на държавите членки при определянето на заплатите и, че се зачита силната автономна роля на социалните партньори. В този контекст е обезпокоително, че Комисията предлага да се заличи формулировката в настоящата директива, като посочва, че „понятието за минимални ставки на заплащане се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия се командирова работникът“. Тази разпоредба е важна, за да се осигури съответствие с различните национални системи на колективни трудови правоотношения.

4.1.6. За целта на настоящата директива понятието „възнаграждение“ следва да се определя от националното законодателство, колективните трудови договори и/или практиката на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът.

4.1.7. Настоящата директива не следва да възпрепятства прилагането на реда и условията за наемане на работа в приемащата държава или в държавата на произход на командирования работник, които са по-благоприятни за работниците, в частност чрез упражняването на основното право на работниците и работодателите да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на своите интереси, включително стачни действия, за защита и подобряване на условията на живот и труд на работниците, включително правото на равно третиране.

4.1.8. За да се гарантира правилното транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението, държавите членки са длъжни да публикуват на единен уебсайт информация относно реда и условията за наемане на работа, приложими за работниците, командировани на тяхна територия. Нови предложения не следва да оказват отрицателно въздействие върху този процес.

4.1.9. Членовете на ЕИСК обсъдиха много задълбочено въпроса за „възнаграждението“, отчитайки всички последици от въвеждането на това ново понятие.

4.1.10. Според някои членове нововъведеното понятие е единственият начин да се осигурят равни условия на труд на командированите и местните работници, като се отстранят различията в заплащането и се гарантират равнопоставени условия на конкуренция между предприятията. За да се гарантира пълна ефективност на принципа на равно заплащане, колективните трудови договори, които се прилагат на практика на работното място, трябва да бъдат спазвани, независимо от това дали са общо или универсално приложими.

4.1.11. Други членове считат, че въвеждането на това ново понятие би могло да намали правната сигурност и яснота и да увеличи административната и финансовата тежест. Всички обсъждания относно командироването следва да отчитат факта, че положението на чуждестранните и местните дружества е различно. Чуждестранен доставчик на услуги, който желае да командирова работници, има допълнителни разходи, произтичащи единствено от извършването на услуги в друга държава членка — допълнителни оперативни разходи ⁽¹⁶⁾ и непреки трансгранични разходи за работна ръка ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ В решението си по дело C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto* от 12 февруари 2015 г. Съдът на Европейския съюз постанови, че „минималните ставки на заплащане“ не могат да бъдат въпрос за избор за работодателите, които командирова свои служители с единствената цел да си осигурят по-ниска цена на труда в сравнение с местните работници. Съдът постанови също, че дневните надбавки, които представляват компенсация за изпращането далеч от дома, трябва също да се изплащат на командированите работници в същия размер, в който се изплащат на местните работници в сходна ситуация. Така Съдът отхвърля твърдението, че работодателят може да прилага най-ниската степен при категоризирането на работниците с оглед на тяхното заплащане независимо от техните квалификации или старшинство.

⁽¹⁶⁾ Непреки разходи: разходи за запознаване с административните изисквания и нормативни документи в други държави членки, например процедурите за уведомяване, превод на документи, сътрудничество с органите за инспекция.

⁽¹⁷⁾ Тези непреки трансгранични разходи за работна ръка биха могли да нараснат с до 32 %. Това са някои от предварителните резултати от пилотно проучване относно „Цената на работната ръка в трансграничните услуги“, проведено от д-р Marek Benio от Департамента за публична икономика и управление на Икономическия университет в Краков. Тези резултати бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г.

4.2. Командиране за срок, надвишаващ 24 месеца

4.2.1. По отношение на въпроса за продължителността на командировките Комисията предлага, в случаите, когато очакваната или ефективната продължителност на командироването надвишава 24 месеца, държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, да се счита за страната, в която той обичайно извършва своята трудова дейност. Това е приложимо от първия ден, в който продължителността на командироването ефективно надхвърли 24 месеца. Комисията въвежда и обща продължителност на периодите на командироване в случаите на заместване на работник.

4.2.2. В първоначалната директива не се определя ограничение и се посочва, че по смисъла на директивата „командирован работник“ означава работник, който за *ограничен период* извършва работа на територията на държава членка, която е различна от държавата членка, в която той обичайно работи.

4.2.3. ЕИСК приветства по принцип ограничаването на продължителността на командироването в рамките на регулаторните разпоредби на Директивата за командироването на работници. На практика постоянно се извършват дългосрочни или повтарящи се командирования, като се стига дори до „шафетни“ командирования в рамките на няколко години. По мнение на ЕИСК обаче ограничаването на продължителността им до 24 месеца е непригодно за практиката и следва да бъде значително намалено. Така например през 2014 г. средната продължителност на командироването е била дори по-малко от четири месеца (103 дни). Ето защо и кумуляционна разпоредба, която се прилага само за период на командироване в продължение на най-малко шест месеца, би била неефективна. Максималната продължителност на командироването следва да се ограничи до 6 месеца.

4.2.4. Поради това ЕИСК призовава за въвеждането на уредба, съгласно която периодите на командироване започват да се сумират още от първия ден. За да не води тази уредба само до замяна на едни командировани работници с други, е важно референтната точка за прилагането да продължи да бъде конкретното работно място. В този контекст работодателят следва да бъде задължен да осигури прозрачност по отношение на работните места и да предоставя на работниците и на компетентните органи например информация за това колко работници колко време преди това са били заети на съответното работно място.

4.2.5. ЕИСК приветства предвиденото в Директивата, че при надвишаване на максималната продължителност на командироване по принцип се прилага правото на приемащата държава членка. Според ЕИСК обаче е проблематично, че във връзка с това в съображение 8 се препраща към Регламента Рим I („Работникът ще се ползва по-специално със закрилата и ползите по Регламента Рим I.“). Съгласно член 8 от Регламента Рим I всеки индивидуален трудов договор по принцип се урежда от правото, избрано от страните.

4.3. Възлагане на подизпълнители

4.3.1. Предложението на Комисията предоставя възможност на държавите членки да прилагат за работници във верига на подизпълнение същите условия, които се прилагат за основния възложител. Тези условия ще трябва да се прилагат по еднакъв начин за национални и трансгранични подизпълнители в съответствие с принципа за недискриминация.

4.3.2. Има значителни разлики между законовите, подзаконовите и административните разпоредби и колективните трудови договори, прилагани в държавите членки, с цел да се гарантира, че възлагането на подизпълнители не позволява на предприятията да избягват правилата, които гарантират определени условия на труд, обхващащи възнаграждението. Няма данни, показващи колко държави членки вече прилагат подобна система, а в своята оценка на въздействието Комисията не представи задълбочен анализ на потенциалните последици от подобни правила.

4.3.3. Все пак, за да бъде тази част от предложението ефективна на практика, може да е от полза да се направи позоваване на правилото относно съвместната и солидарната отговорност в рамките на всички вериги на подизпълнение, въведена с член 12 от Директивата за осигуряване на изпълнението⁽¹⁸⁾.

4.3.4. Освен това изразът „определени условия на работа, обхващащи възнаграждението“ е неясен и ще доведе до правна несигурност, различаващи се тълкувания и потенциални конфликти с други части на директивата. Биха могли да възникнат и проблеми, свързани със сравняването, както и много други чисто практически проблеми като достъпа до информация (също във връзка със задължението на правителствата по член 5 от Директива № 2014/67/ЕС да публикуват подобна информация) и наличието на колективни трудови договори.

4.3.5. Не е ясно също така по какъв начин Комисията ще определи и прилага проверките за недискриминация и пропорционалност за тези разпоредби.

⁽¹⁸⁾ Член 12 от Директива 2014/67/ЕС относно отговорността на подизпълнителите (вж. бележка под линия 1).

4.3.6. Освен това ще бъде необходимо да се въведат подходящи разпоредби за проверка на действителната самостоятелна заетост на подизпълнителите в съответствие със стандартите на държавите членки.

4.4. Агенции за временна заетост

4.4.1. Комисията въвежда ново задължение за държавите членки, като добавя нов параграф, в който се определят условията, приложими за работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в) от директивата, т.е. работници, наети от агенция за временна заетост, установена в държава членка, различна от държавата членка на установяване на предприятието — ползвател. Предприятията, посочени в член 1, параграф 3, буква в), ще трябва да гарантират на командированите работници условията, които се прилагат в съответствие с член 5 от Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост⁽¹⁹⁾ към временните работници, предложени за наемане на работа чрез агенции за временна заетост, установени в държавата членка, в която се извършва работата.

4.4.2. ЕИСК счита, че тази нова разпоредба не е необходима, тъй като в член 3, параграф 9 от първоначалната Директива относно командироването на работници вече се предвижда такава възможност. Държавите членки могат да предвидят изискване предприятията, посочени в член 1, параграф 1, да гарантират на работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в), условията, които се прилагат към временните работници в държавата членка, в която се извършва работата. Възможността за прилагане на Директива 2008/104/ЕО вече беше възприета от повечето приемащи държави.

4.4.3. ЕИСК счита, че Комисията следва да се придържа към действащия режим. Трябва да се има предвид, че разпоредбите на Директива 2008/104/ЕО са приложими по отношение на ситуацията в отделните държави членки, докато Директива 96/71/ЕО е приложима за трансгранични дейности. Това беше признато от самата Комисия в доклада за прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост⁽²⁰⁾.

4.4.4. ЕИСК посочва, че формулировката на член 5 от Директива 2008/104/ЕО е много по-широка от тази на член 3, параграф 9 от Директива 96/71/ЕО и че това може — парадоксално — да доведе до различни условия за командироването на работници по член 1, параграф 3, букви а) и б), и по член 1, параграф 3, буква в) от действащите законови разпоредби.

5. Допълнителни действия

5.1. Комисията следва да насърчава държавите членки да транспонират Директива 2014/67/ЕС⁽²¹⁾, ако все още не са го направили, и да гарантира, че всички държави членки я прилагат правилно. След две години Комисията следва да оцени нейното въздействие и да определи дали приетите мерки са довели до адекватно и ефективно изпълнение и прилагане, тъй като те са ключови елементи за защита на правата на командированите работници и осигуряването на условия на равнопоставеност за доставчиците на услуги.

5.2. Комисията следва да представи задълбочен анализ на ситуацията в различните държави — членки на ЕС, както и реална количествена информация относно командированите работници и начините на изпълнение и прилагане на съществуващата директива.

5.3. Наличието на надеждни данни относно командированите работници е предварително условие за ефективен дебат относно техните специфични характеристики и нужда от защита.

5.4. Ако Комисията иска да осигури лоялна конкуренция, нейните следващи стъпки следва да са насочени и към борбата с измамните практики и премахването на явлението незаконен или недеklarиран труд, предимно под формата на нарушения на дружества от типа „пощенска кутия“.

5.5. Комисията следва да ускори икономическото и социалното сближаване във възходяща посока в рамките на ЕС, като същевременно гарантира справедлива мобилност на работниците в контекста на трансграничното предоставяне на услуги.

5.6. Комисията следва да се консултира със социалните партньори, да признае тяхната автономност и да зачита колективните трудови договори, които имат отношение към тази област.

⁽¹⁹⁾ Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9).

⁽²⁰⁾ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост, COM(2014) 176 final.

⁽²¹⁾ Вж. бележка под линия 1.

5.7. ЕИСК призовава в рамките на преразглеждането на Директивата относно командироването на работници ясно да се посочи, че тази директива не е само инструмент на вътрешния пазар, а е инструмент за защита на работниците. Това изисква разширяване на правното основание, като се включат социално-политически правни основания (членове 153 и 155 от ДФЕС). Освен това с преразглеждането на Директивата следва да бъде коригирано възникналото вследствие на редица решения на Съда на ЕС (Laval, Rüffert, Комисията срещу Люксембург) неправилно тълкуване на Директивата относно командироването на работници като максимален стандарт и да се възстанови нейният характер на минимален стандарт.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следното контрастановище, което получи най-малко една четвърт от подадените гласове, беше отхвърлено по време на разискванията:

Контрастановище:

Цялото становище се заменя със следния текст (изложението на мотивите е в края на документа):

1. Заключения и препоръки

1.1. ЕИСК приветства ангажираността на Европейската комисия да работи за задълбочен и по-справедлив единен пазар като един от основните приоритети на нейния мандат, както и усилията ѝ чрез своя План за инвестиции за Европа да придаде допълнителен импулс на трансграничното предоставяне на услуги.

1.2. ЕИСК подкрепя решението на ЕК да въведе Директивата за осигуряване на изпълнението 2014/67/ЕС⁽¹⁾ с цел подобряване на общото тълкуване и прилагане на Директива 96/71/ЕО⁽²⁾ относно командироването на работници, която, независимо от това, представлява балансиран инструмент, гарантиращ както правата за предоставяне на услуги, така и правата на командированите работници.

1.3. Директивата за осигуряване на изпълнението и настоящото предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници се отнасят за различни аспекти на практиката на командироване на работници и не само се допълват взаимно, но очакваните резултати от прилагането на Директивата за осигуряване на изпълнението биха могли да предоставят и по-ясна картина на реалното положение.

1.4. Към днешна дата не всички държави членки са приключили транспонирането ѝ. ЕИСК очаква, че докладът на Комисията, предвиден най-късно за 18 юни 2019 г., би трябвало да осигури надежден преглед на прилагането и изпълнението на Директивата. Някои членове на ЕИСК препоръчват да се изчака този доклад, преди да се предлагат по-нататъшни изменения и промени.

1.5. Според някои членове на ЕИСК въвеждането на целево преразглеждане е преждевременно и не съответства на принципа на по-доброто регулиране. Подобен подход може да доведе до забавянето на транспонирането на директивата от 2014 г., спесвайки терки за изпълнение с новите предложения.

1.6. ЕИСК счита, че все още липсват данни относно командироването в цяла Европа и това може да породви опасения във връзка с принципа на пропорционалност, а именно дали оценката на въздействието, съпътстваща планираното преразглеждане, представя ясна картина на реалното положение.

1.7. Въвеждането на каквито и да било нови промени, основани единствено на доста повърхностна оценка на въздействието, при липса на достатъчно данни и без да се отчитат различните равнища на икономическо развитие в ЕС, може да доведе само до нови разделителни линии между държавите членки и ще подкопае усилията на Комисията за насърчване на сближаването, интеграцията и доверието в Европа.

1.8. ЕИСК подчертава, че изключителната роля на социалните партньори не е била зачетена и се пита защо с тях не е била проведена надлежна консултация в съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС.

1.9. Ключов аспект на целевото преразглеждане, предложено от Европейската комисия, е отново понятието „възнаграждение“. Членовете на ЕИСК не са единствените в това отношение, които преосмислят задълбочено както възможността за „линиална заплата“, изяснена от съдебната практика, така и нов начин за изчисляване на възнаграждението. Някои членове смятат, че този нов подход е начин за подобряване и гарантиране на едни и същи условия за командированите и за местните работници. В същото време други членове не считат, че това предложение е целесъобразно за стопанската реалност, тъй като създава несигурност и по-голяма административна и финансова тежест за предприятията.

⁽¹⁾ Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11).

⁽²⁾ Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1).

1.10. ЕИСК не е убеден в необходимостта от въвеждане на строги правила относно продължителността на периода на командироване. Опитът показва, че на практика изключително дългият период на командироване не е основен проблем за европейския бизнес.

2. Европейска политическа рамка

2.1. Свободното движение на работници, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги са основни принципи на Европейския съюз.

2.2. Следва да се прави разграничение между свободното движение на работници и свободата на предоставяне на услуги съгласно член 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Свободното движение на работници дава на всеки гражданин правото да се придвижва свободно в друга държава членка, за да работи и пребивава там за тази цел, и го защитава срещу дискриминация по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд в сравнение с гражданите на въпросната държава членка.

2.3. За разлика от това свободата на предоставяне на услуги дава на предприятията правото да предоставят услуги в друга държава членка. За тази цел те могат да командироваат свои собствени работници временно в другата държава членка, за да извършат работата, необходима за предоставяне на услугите.

2.4. На 16 декември 1996 г. Европейският парламент и Съветът приеха **Директива 96/71/ЕО** относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги ⁽³⁾.

2.5. С директивата се цели упражняването на свободата на предоставяне на трансгранични услуги по смисъла на член 56 от ДФЕС да се съчетае с подходяща защита на правата на работниците, които са временно командироваани в чужбина за тази цел.

2.6. През октомври 2010 г. в своето съобщение, озаглавено „За Акт за единния пазар: За изграждане на високо конкурентна социална пазарна икономика — 50 предложения с оглед подобряване на условията на работа, предприемачество и търговия за всички нас“ ⁽⁴⁾, Комисията представи две предложения, чиято цел е да спечелят отново общественото доверие и подкрепа: едното се отнася за баланса между основните социални права и икономическите свободи, а другото — за командироването на работници.

2.7. През март 2010 г. европейските социални партньори представиха доклад ⁽⁵⁾ за последиците от решенията на Съда на ЕС. В доклада бяха подчертани големите различия между решенията. Докато BUSINESSEUROPE се противопостави на преразглеждането на директивата (но прие необходимостта от изясняване на някои аспекти, свързани с осигуряването на нейното изпълнение), ETUC поиска тя да бъде основно изменена.

2.8. През декември 2012 г. Комисията публикува предложение за изпълнението на Директива 96/71/ЕО. В **Директивата за осигуряване на изпълнението** ⁽⁶⁾ се установява обща рамка от целесъобразни разпоредби, мерки и механизми за контрол, необходими за по-добро и по-уеднаквено въвеждане, прилагане и осигуряване на практическото изпълнение на Директива 96/71/ЕО, в т.ч. мерки за предотвратяване и санкциониране на всякакъв вид заобикаляне или нарушаване на приложените правила. В същото време тя предоставя гаранции за защита на правата на командированите работници и за премахване на необосновани пречки пред свободното предоставяне на услуги.

2.9. Крайният срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението беше 18 юни 2016 г., а не по-късно от 18 юни 2019 г. Комисията следва да представи доклад до Европейския парламент, Съвета и ЕИСК относно нейното прилагане и изпълнение и, при необходимост, да предложи изменения и промени. В своя преглед Комисията, след консултации с държавите членки и европейските социални партньори, ще прецени адекватността и целесъобразността на всички въведени и прилагани мерки, включително адекватността на наличните данни във връзка с командироването.

⁽³⁾ Вж. бележка под линия 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Текстът бе представен по време на конференцията относно командироването на работници и трудовите права, организирана от испанското председателство на ЕС на 23 март 2010 г. в Овиедо. Дебатът за пореден път показва, че мненията на участниците са разделени.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

3. Предложение за целево преразглеждане на Директивата относно командироването на работници

3.1. Според последните налични данни през 2014 г. са били извършени над 1,9 млн. командированя в ЕС, което представлява 0,7 % ⁽⁷⁾ от общата работна сила на ЕС. Това представлява увеличение от 10,3 % спрямо 2013 г. и 44,4 % по отношение на 2010 г. Тази статистика се основава на броя на формулярите A1, издадени от националните органи за социално осигуряване. Броят на нерегистрираните, но фактически командировани работници, не е известен.

3.2. В Директивата относно командироването на работници от 1996 г. се предвижда регулаторна рамка за установяване на подходящ и справедлив баланс между целите за насърчаване и улесняване на трансграничното предоставяне на услуги, осигуряването на защита на командированите работници и гарантирането на равнопоставеност между чуждестранните и местните конкуренти.

3.3. Сега обаче Комисията поставя на обсъждане предложение за целево преразглеждане на тази директива, с което цели както да разреши въпроса с нелоялните практики ⁽⁸⁾, така и да насърчи принципа, че един и същи труд на едно и също място следва да бъде възнаграждаван по един и същи начин.

3.4. Предложението беше публикувано преди крайния срок за транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението от 2014 г. и преди да може да бъде извършена оценка на прилагането ѝ. Много от предизвикателствата по отношение на командироването на работници, продължават да бъдат свързани с недоброто прилагане и липсата на контрол в държавите членки.

3.5. Освен това предложението беше публикувано без предварителна консултация с европейските социални партньори, които изпратиха съвместно писмо до Комисията с искане да бъдат надлежно консултирани в съответствие с член 154, параграф 2 от ДФЕС. „Настоятелно призоваваме Комисията да отдели необходимото време, за да проведе адекватни консултации със социалните партньори преди да представи своето предложение ⁽⁹⁾“.

3.6. Публикуването на предложението на Комисията доведе до различни виждания, които предизвикаха разделение между държавите членки, социалните партньори и самите предприятия. Предложената директива не следва да навреди на конкурентоспособността нито да създаде нови пречки за доставчиците на трансгранични услуги.

3.7. В съответствие с Протокол № 2 към Договорите ⁽¹⁰⁾ четиринадесет калари на национални парламенти изпратиха мотивирани становища до Комисията, посочвайки, че предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата относно командироването на работници не е съобразено с принципа на субсидиарност, вследствие на което се задейства процедурата „жълт картон“. В резултат на извършения преглед на субсидиарността, на 20 юли Комисията стигна до заключението ⁽¹¹⁾, че предложението за целево преразглеждане на Директива 96/71/ЕО е в съответствие с принципа на субсидиарност, заложен в член 5, параграф 3 от ДЕС и че не е необходимо оттегляне или изменение на предложението. Поради това Комисията поддържа предложението.

3.8. Част от бизнес общността е на мнение, че предложението нарушава принципа на пропорционалност. Някои дружества смятат, че предложените промени ще доведат до правна несигурност и допълнителни административни тежести. Преразглеждането може да засегне в особена степен дружества от държави членки с по-ниски равнища на заплати, които възнамеряват да предоставят трансгранични услуги в рамките на единния пазар, което е в противоречие с намерението и усилията за укрепване на процеса на сближаване в рамките на ЕС.

3.9. Други, включително профсъюзите, считат, че предложеното преразглеждане и по-специално идеята за „заплащане за равен труд на едно и също място“, ще осигури равнопоставеност на предприятията и ще доведе до по-голямо изравняване на правата на работниците в ЕС.

⁽⁷⁾ Необходимо е да се вземе предвид фактът, че ситуацията в отделните страни се различава и 0,7 % е само усреднена стойност. Реалността е някъде в диапазона 0,5 % — 3,6 % и последиците за държавите членки също са различни.

⁽⁸⁾ Становище на ЕИСК относно „По-справедлива трудова мобилност в рамките на ЕС“, прието на 27 април 2016 г. (ОВ С 264, 20.7.2016 г., стр. 11).

⁽⁹⁾ Съвместно писмо на европейските социални партньори (ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) до председателя на Комисията Жан-Клод Юнкер, 2 март 2016 г.

⁽¹⁰⁾ Протокол № 2, приложен към Договорите, относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.

⁽¹¹⁾ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно предложението за директива за изменение на Директивата относно командироването на работници във връзка с принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2, COM(2016) 505 final от 20 юли 2016 г.

3.10. Предложението на Колисията беше придружено от оценка на въздействието⁽¹²⁾, в която се заявява, че предложените мерки за прилагане на преразгледаната директива ще имат различно въздействие върху различните държави членки, сектори и предприятия, и се отбелязва, че много ограничените данни относно командироването на работници все още представляват проблем.

3.11. Сравнителните числа се основават на преносимите документи A1, изискващи подробна информация от предприятията, които командирова работници в дадена страна. Точността на информацията, съдържаща се в преносимите документи A1, не може да бъде гарантирана поради липсата на официални проверки от страна на органите в страните, от които са изпратени работниците. Следователно числата, представени в оценката на въздействието, представляват само приблизителна оценка на действителния брой командировки и не дават точна картина на реалното положение.

3.12. През 2010 г. Eurofound публикува доклад относно „Командированите работници в Европейския съюз“⁽¹³⁾, в който се прави преглед на явленията в държавите — членки на ЕС, и в Норвегия. Докладът съдържа обзор на наличните източници на информация относно броя на командировките и се предоставят числа за тези държави, за които има такива. Проучването на Eurofound показва, че липсват данни относно общия брой и характеристиките на командированите работници в рамките на ЕС.

3.13. Този доклад на Eurofound беше последван от две неотдавнашни изследвания относно по-справедливата мобилност в рамките на трудовия пазар: кратък анализ на транспонирането от страна на държавите членки на Директива за осигуряване на изпълнението 2014/67 за подобряване на прилагането на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници и измални фирми на договорна дейности и самостоятелна заетост⁽¹⁴⁾.

4. Основни промени в предложеното преразглеждане на Директива 96/71/ЕО

4.1. Възнаграждение

4.1.1. Колисията предлага понятието „минимални ставки на заплащане“ да се замени с „възнаграждение“. Според предложението на ЕК понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи на възнаграждението, които са задължителни в приемащата държава членка.

4.1.2. Колисията внесе предложението в отговор на много призови за действие с цел справяне с причините за разликите в заплатите. Според Колисията има несъответствие между условията, прилагани за местните работници, и тези за командированите. Според оценката на въздействието, придружаваща предложението, разликата в заплатите между командированите и местните работници се оценява в границите между 10 и 50 % в зависимост от държавата и сектора. Правилата за диференцирано заплащане нарушават равнопоставеността между предприятията. Понятието „минимални ставки на заплащане“ не е същото като задължителните правила, които се прилагат за местните работници.

4.1.3. Ето защо според Колисията понятието „възнаграждение“ може по-добре да способства за постигането на равнопоставеност на единния пазар на услуги. Понятието „възнаграждение“ обхваща всички елементи, плащани на местните работници, ако са установени в закон или колективен трудов договор, които се прилагат общо по отношение на всички подобни предприятия в географския район и в съответната професия или промишлен отрасъл, или в колективни трудови договори, които са били сключени от най-представителните организации на работодателите и работниците на национално равнище и които се прилагат на цялата територия на държавата. Понятието „възнаграждение“ може да включва някои елементи, които не са включени в понятието „минимална ставка на заплащане“, като надбавки за прослужено време, допълнителни възнаграждения и надбавки за лъсен, тежък и опасен труд, бонуси за качество, 13-а заплата, пътни разноски, ваучери за храна, такар че повечето приемащи държави вече са включили някои от тези елементи в „минималната ставка на заплащане“.

4.1.4. Според Колисията въвеждането на понятието „възнаграждение“ ще допринесе за по-голяма яснота относно съставните елементи на възнаграждението и за намаляване на сегашните междусекторни различия при задължителното прилагане на колективните трудови договори.

⁽¹²⁾ Оценка на въздействието, придружаваща Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, SWD(2016) 52 final от 8 март 2016 г.

⁽¹³⁾ Доклад на Eurofound относно „Posted workers in the European Union“ (Командированите работници в Европейския съюз), Roberto Pedersini и Massimo Pallini, публикуван през 2010 г. (на английски език).

⁽¹⁴⁾ Предварителните констатации от двата научноизследователски проекти бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г.

4.1.5. Независимо от това, понятието „възнаграждение“ само по себе си може да се разглежда като неточно, тъй като дава възможност за различни тълкувания и това ще създаде правна несигурност. Въпреки различните съмнения, които поражда, понятието „лимитална ставка на заплащане“ е по-точно и по-лесно за определяне.

4.1.6. Комисията твърди, че предложението няма да засегне правомощията и традициите на държавите членки при определянето на заплатите и, че се защита силната автономна роля на социалните партньори. В този контекст е обезпокоително, че Комисията предлага да се заличи формулировката в настоящата директива, като посочва, че „понятието за лимитални ставки на заплащане се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия се командирова работникът“. Тази разпоредба е важна, за да се осигури съответствие с различните национални системи на колективни трудови правоотношения.

4.1.7. За целта на настоящата директива понятието „възнаграждение“ следва да се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът.

4.1.8. Настоящата директива не следва да възпрепятства прилагането на реда и условията за наемане на работа в приемащата държава или в държавата на произход на командирования работник, които са по-благоприятни за работниците, в частност чрез упражняването на основното право на работниците и работодателите да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на своите интереси, включително стачни действия, за защита и подобряване на условията на живот и труд на работниците, включително правото на равно третиране.

4.1.9. За да се гарантира правилното транспониране на Директивата за осигуряване на изпълнението, държавите членки са длъжни да публикуват на единен уебсайт информация относно реда и условията за наемане на работа, приложими за работниците, командировани на тяхна територия. Държавите членки могат да отложат създаването на единния уебсайт, тъй като е вероятно приложените условия да се променят. Нови предложения не следва да оказват отрицателно въздействие върху този процес.

4.1.10. Членовете на ЕИСК обсъдиха много задълбочено въпроса за „възнаграждението“, отчитайки всички последици от въвеждането на това ново понятие.

4.1.11. Според някои членове нововъведеното понятие е единственият начин да се осигурят равни условия на труд на командированите и местните работници, като се отстранят различията в заплащането и се гарантират равнопоставени условия на конкуренция между предприятията.

4.1.12. Други членове считат, че въвеждането на това ново понятие би могло да намали правната сигурност и яснота и да увеличи административната и финансовата тежест. Всички обсъждания относно командироването следва да отчитат факта, че положението на чуждестранните и местните дружества е различно. Чуждестранен доставчик на услуги, който желае да командирова работници, или допълнителни разходи, произтичащи единствено от извършването на услуги в друга държава членка — допълнителни оперативни разходи⁽¹⁵⁾ и непреки трансгранични разходи за работна ръка⁽¹⁶⁾.

4.1.13. По отношение на разширяването на обхвата на приложение на универсално приложените колективни трудови договори за всички сектори, ЕИСК препоръчва да се обмисли отново дали е необходимо автоматично разширяване на източниците на трудови стандарти, приложими за командированите работници, и в секторите, в които не са отбелязани сериозни проблеми с командироването.

4.2. Командироване за срок, надвишаващ 24 месеца

4.2.1. По отношение на въпроса за продължителността на командировките Комисията предлага, в случаите, когато очакваната или ефективната продължителност на командироването надвишава 24 месеца, държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, да се счита за страната, в която той обичайно извършва своята трудова дейност. Това е приложимо от първия ден, в който продължителността на командироването ефективно надхвърли 24 месеца. Комисията въвежда и обща продължителност на периодите на командироване в случаите на заместване на работник.

⁽¹⁵⁾ Непреки разходи: разходи за запознаване с административните изисквания и нормативни документи в други държави членки, например процедурите за уведомяване, превод на документи, сътрудничество с органите за инспекция.

⁽¹⁶⁾ Тези непреки трансгранични разходи за работна ръка биха могли да нараснат с до 32 %. Това са някои от предварителните резултати от пилотно проучване относно „Цената на работната ръка в трансграничните услуги“, проведено от Департамента за публична икономика и управление на Икономическия университет в Краков. Тези резултати бяха представени по време на конференцията на Обсерваторията на пазара на труда на ЕИСК на тема „Към по-справедлива мобилност в ЕС“, проведена на 28 септември 2016 г.

4.2.2. В първоначалната директива не се определя ограничение и се посочва, че по смисъла на директивата „командиран работник“ означава работник, който за ограничен период извършва работа на територията на държава членка, която е различна от държавата членка, в която той обичайно работи.

4.2.3. За да се предотвратят неясни ситуации, в които е трудно да се определи дали е налице командироване по смисъла на Директивата относно командироването на работници, в член 3, параграфи 1 и 2 от Директивата за осигуряване на изпълнението е представен неизчерпателен списък на качествените критерии, характеризиращи както временното естество, присъщо на понятието „командироване за предоставяне на услуги“, така и наличието на действителна връзка между работодателя и държавата членка, от която се извършва командироването.

4.2.4. Един от основните изтъкнати аргументи е, че нито ДФЕС, нито Регламент (ЕО) № 593/2008 относно приложимото право към договорни задължения (Регламент „Рим I“) ⁽¹⁷⁾ предвижда основание за приемане на период от 24 месеца като референтен период за определяне на държавата, в която обичайно се извършва работата. Освен това не е подходящо да се използва директива, за да се промени прилагането на регламент, или да се определят по различен начин понятия, използвани в Регламента „Рим I“, за целите на Директивата относно командироването на работници. Съгласно обясненията, предоставени в становището на Правната служба на Европейската комисия: „... (Нов член 2а) това правило не засяга правото на предприятията, командироващи работници на територията на друга държава членка, да се ползват на свободата на предоставяне на услуги и при обстоятелства, когато командировката надвишава 24 месеца. Целта е единствено да се създаде правна сигурност по отношение на прилагането на Регламента Рим I към дадена конкретна ситуация, без да се внасят каквито и да било изменения в посочения регламент.“ ⁽¹⁸⁾

4.2.5. ЕИСК не подкрепя определянето на такъв фиксиран срок. Това е в разрез с естеството на командироването на работници и противоречи на целта на директивата. Средната продължителност на командироването в ЕС е 103 дни ⁽¹⁹⁾ (само 4 — 5 % от всички командировани са с продължителност над 12 месеца ⁽²⁰⁾). Няма данни, че периодите на командироване, надхвърлящи 2 години, са широко разпространена и проблемна практика, водеща до нарушаване на правилата относно командироването на работници.

4.2.6. Напротив, въвеждането на понятието „очаквана продължителност на командироването“ и определянето на правила за заместване на работниците би могло да доведе до несигурност и нееднакво прилагане на правилата относно командироването на работници. По-специално в строителния сектор ще бъде трудно, както да се прогнозира „продължителността на изпълнение на работата“, така и за контролните органи да я проверят.

4.2.7. Действащото определение е достатъчно и всяко фиксиране на срок за командироването на работници може да влезе в противоречие с принципа на проверка за това кога става въпрос за истинско и обосновано командироване. Нещо повече, Съдът на ЕС многократно е потвърждавал, че понятието „временен“ трябва да бъде преценявано за всеки случай поотделно.

4.2.8. Комисията твърди, че тази промяна ще приведе Директивата относно командироването на работници в съответствие с правилата за социално осигуряване, определени с Регламент (ЕО) № 883/2004 ⁽²¹⁾. В Регламент (ЕО) № 883/2004 обаче на държавите членки се дава възможността да удължат посредством двустранни споразумения първоначалния период от две години, през който вносните за социално осигуряване се плащат в държавата по произход. В предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата относно командироване на работници се предвижда, че когато очакваната или ефективната продължителност на командироването надвишава 24 месеца, всички условия на труд на приемащата държава трябва да се прилагат още от първия ден на командироването. Това не е нито необходимо, нито последователно.

4.3. Възлагане на подизпълнители

4.3.1. Предложението на Комисията предоставя възможност на държавите членки да прилагат за работници във верига на подизпълнение същите условия, които се прилагат за основния възложител. Тези условия ще трябва да се прилагат по еднакъв начин за национални и трансгранични подизпълнители в съответствие с принципа за недискриминация.

⁽¹⁷⁾ Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (ОВ L 177, 4.7.2008 г., стр. 6).

⁽¹⁸⁾ Становище на Правната служба на Европейската комисия — институционално досие 2016/0070 (COD) от 28 май 2016 г.

⁽¹⁹⁾ Работен документ на службите на Комисията SWD (2016)52 final, стр. 39, J. Paolet и F. De Wispelaere, Командироване на работници. Доклад относно преносимите документи A1, издадени пред 2014 г., декември 2015 г.

⁽²⁰⁾ Работен документ на службите на Комисията SWD (2016)52 final, стр. 39, I&R Sozialforschung, Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings, май 2014 г.

⁽²¹⁾ Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социално осигуряване (ОВ L 166, 30.4.2004 г., стр. 1).

4.3.2. Има значителни разлики между законовите, подзаконовите и административните разпоредби и колективните трудови договори, прилагани в държавите членки, с цел да се гарантира, че възлагането на подизпълнители не позволява на предприятията да избягват правилата, които гарантират определени условия на труд, обхващащи възнаграждението. Няма данни, показващи колко държави членки вече прилагат подобна система, а в своята оценка на въздействието Комисията не представи задълбочен анализ на потенциалните последици от подобни правила.

4.3.3. Все пак, за да бъде тази част от предложението ефективна на практика, може да е от полза да се направи позоваване на правилото относно съвместната и солидарната отговорност в рамките на всички вериги на подизпълнение, въведена с член 12 от Директивата за осигуряване на изпълнението⁽²²⁾.

4.3.4. Освен това изразът „определени условия на работа, обхващащи възнаграждението“ е неясен и ще доведе до правна несигурност, различаващи се тълкувания и потенциални конфликти с други части на директивата. Биха могли да възникнат и проблеми, свързани със сравняването, както и много други чисто практически проблеми като достъпна до информация (също във връзка със задължението на правителствата по член 5 от Директива 2014/67/ЕС да публикуват подобна информация) и наличието на колективни трудови договори.

4.3.5. Не е ясно също така по какъв начин Комисията ще определи и прилага проверките за недискриминация и пропорционалност за тези разпоредби.

4.3.6. Освен това ще бъде необходимо да се въведат подходящи разпоредби за проверка на действителната самостоятелна заетост на подизпълнителите в съответствие със стандартите на държавите членки.

4.4. Агенции за временна заетост

4.4.1. Комисията въвежда ново задължение за държавите членки, като добавя нов параграф, в който се определят условията, приложими за работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в) от директивата, т.е. работници, наети от агенция за временна заетост, установена в държава членка, различна от държавата членка на установяване на предприятието — ползвател. Предприятията, посочени в член 1, параграф 3, буква в), ще трябва да гарантират на командированите работници условията, които се прилагат в съответствие с член 5 от Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост⁽²³⁾ към временните работници, предложени за наемане на работа чрез агенции за временна заетост, установени в държавата членка, в която се извършва работата.

4.4.2. ЕИСК счита, че тази нова разпоредба не е необходима, тъй като в член 3, параграф 9 от първоначалната Директива относно командироването на работници вече се предвижда такава възможност. Държавите членки могат да предвидят изискване предприятията, посочени в член 1, параграф 1, да гарантират на работниците, посочени в член 1, параграф 3, буква в), условията, които се прилагат към временните работници в държавата членка, в която се извършва работата. Възможността за прилагане на Директива 2008/104/ЕО вече беше възприета от повечето приемалци държави.

4.4.3. ЕИСК счита, че Комисията следва да се придържа към действащия режим. Трябва да се има предвид, че разпоредбите на Директива 2008/104/ЕО са приложими по отношение на ситуацията в отделните държави членки, докато Директива 96/71/ЕО е приложила за трансгранични дейности. Това беше признато от самата Комисия в доклада за прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост⁽²⁴⁾.

4.4.4. ЕИСК посочва, че формулировката на член 5 от Директива 2008/104/ЕО е много по-широка от тази на член 3, параграф 9 от Директива 96/71/ЕО и че това може — парадоксално — да доведе до различни условия за командироването на работници по член 1, параграф 3, букви а) и б), и по член 1, параграф 3, буква в) от действащите законови разпоредби.

5. Каква трябва да бъде основната цел на Европейската комисия

5.1. Комисията следва да насърчава държавите членки да транспонират Директивата за осигуряване на изпълнението⁽²⁵⁾, ако все още не са го направили, и да гарантира, че всички държави членки я прилагат правилно. След две години Комисията следва да оцени нейното въздействие и да определи дали приетите мерки са довели до адекватно и ефективно изпълнение и прилагане, тъй като те са ключови елементи за защита на правата на командированите работници и осигуряването на условия на равнопоставеност за доставчиците на услуги.

⁽²²⁾ Член 12 от Директива 2014/67/ЕС относно отговорността на подизпълнителите (вж. бележка под линия 1).

⁽²³⁾ Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9).

⁽²⁴⁾ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост, COM(2014) 176 final.

⁽²⁵⁾ Вж. бележка под линия 1.

- 5.2. Комисията следва да представи задълбочен анализ на ситуацията в различните държави — членки на ЕС, както и реална количествена информация относно командированите работници и начините на изпълнение и прилагане на съществуващата директива.
- 5.3. Наличието на надеждни данни относно командированите работници е предварително условие за ефективен дебат относно техните специфични характеристики и нужда от защита.
- 5.4. Ако Комисията иска да осигури лоялна конкуренция, нейните следващи стъпки следва да са насочени към борбата с измалните практики и претакването на явлението „незаконен труд“, предимно под формата на нарушения на дружества от типа „пощенска кутия“.
- 5.5. Комисията следва да ускори икономическото и социалното сближаване в рамките на ЕС, като същевременно гарантира справедлива мобилност на работниците в контекста на трансграничното предоставяне на услуги.
- 5.6. Въвеждането на ново понятие като „възнаграждение“ би могло да повдигне въпроси както от държавите членки в рамките на Съвета, така и от дружествата по време на общественото допитване. Комисията следва да извърши задълбочен социално-икономически анализ относно последиците за потребителите, дружествата и като цяло за конкурентоспособността и заетостта в ЕС.
- 5.7. Комисията следва да се консултира със социалните партньори, да признае тяхната автономност и да защита колективните трудови договори, които имат отношение към тази област.

Изложение на мотивите за това изменение:

Целта на изменението е да предложи балансиран подход към предложението на Комисията, което породи различни мнения сред държавите членки, социалните партньори и бизнеса. Целта на изменението е да отрази правилно тези различни мнения по достоверен и балансиран начин, като същевременно покаже аспектите, по които има консенсус. Изменението, което отговаря на текста, представен от двамата докладчици на секция SOC след третото заседание на проучвателната група, представя баланса между различните гледни точки по-добре отколкото изменения текст, приет от секцията.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 94

Гласове „против“: 175

Гласове „въздържал се“: 23