

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind executarea Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii

COM(2012) 131 final – 2012/61 (COD)

(2012/C 351/13)

Raportor: **dl Thomas JANSON**

La 18 aprilie 2012 și, respectiv, la 25 aprilie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind executarea Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de servicii

COM(2012) 131 final – 2012/0061 COD.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 27 iunie 2012.

În cea de-a 483-a sesiune plenară, care a avut loc la 18 și 19 septembrie 2012 (ședința din 19 septembrie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 219 voturi pentru, 2 voturi împotriva și 8 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Propunerea de directivă a Comisiei privind executarea Directivei privind detașarea lucrătorilor este una dintre propunerile menite, pe de o parte, să consolideze normele privind detașarea lucrătorilor și, pe de altă parte, să codifice legislația existentă care reglementează dreptul la acțiune colectivă în situații transfrontaliere. Aceste propuneri reprezintă răspunsul la dezbaterile care au urmat unui număr de patru hotărâri ale Curții de Justiție a UE (Viking-Line, Laval, Ruffert și Luxemburg) privind echilibrul dintre drepturile sociale și libertățile economice.

1.2 CESE a îndemnat, în două avize, la consolidarea normelor privind detașarea lucrătorilor, printre altele clarificând și îmbunătățind dispozițiile Directivei privind detașarea lucrătorilor și intensificând cooperarea dintre autoritățile statelor membre. CESE salută obiectivele propunerii de directivă a Comisiei privind punerea în aplicare, subliniind totodată importanța garantării protecției lucrătorilor detașați, a respectării diverselor modele ale piețelor forței de muncă din statele membre și a descurajării dumpingului social și concurenței neloiale. Prin urmare, CESE consideră că UE ar trebui să pună accentul într-o mai mare măsură pe aspectele sociale.

1.3 CESE salută intenția de executare a directivei existente, care să se axeze pe o mai bună punere în aplicare și pe o cooperare administrativă eficientă între statele membre. Directiva inițială joacă un rol-cheie în promovarea unui climat de concurență loială între toți prestatorii de servicii (inclusiv cei din alte state membre), garantând atât condiții de concurență echitabile, cât și securitate juridică pentru prestatorii de servicii, utilizatorii de servicii și lucrătorii detașați în scopul prestării de servicii.

1.4 În opinia CESE este important ca propunerea să garanteze protecția lucrătorilor detașați și să respecte diversele modele ale pieței forței de muncă din statele membre, dar, în același timp, să extindă domeniul de aplicare pentru a include comerțul transfrontalier, în special prin evitarea costurilor administrative inutile.

1.5 În vederea promovării prestării transnaționale de servicii într-un climat de concurență loială, este important să existe condiții minime egale de încadrare în muncă, în conformitate cu legislațiile naționale și cu acordurile colective.

1.6 Elementele din articolul 3 alineatul (1) al directivei nu ar trebui să fie o listă exhaustivă, ci să fie folosite ca parte a unei evaluări generale în care să se țină seama de toți factorii relevanți.

1.7 Directiva ar trebui să asigure o mai riguroasă respectare a autonomiei partenerilor sociali și a rolului pe care îl joacă aceștia în diversele modele ale piețelor forței de muncă. CESE reamintește statelor membre de responsabilitățile ce le revin în privința asigurării unor controale eficiente și consideră că este foarte important ca lista măsurilor să fie revizuită după trei ani.

1.8 Pentru a proteja drepturile lucrătorilor, statele membre ar trebui să-i poată obliga pe furnizorii de servicii străini să desemneze o persoană de contact cu competențele necesare pentru a negocia în numele întreprinderii, iar articolul 11 alineatul (3) ar trebui să garanteze că sindicatele și alte organizații din țara gazdă pot să apere drepturile lucrătorilor detașați în conformitate cu practicile naționale.

1.9 CESE consideră că propunerea privind răspunderea individuală și în solidar în situațiile de subcontractare este un element esențial al propunerii de directivă. Ea prevede protecția lucrătorilor din sectoarele în care subcontractarea este predominantă, respectând totodată nevoia de certitudine a angajatorilor în ce privește responsabilitățile lor. Totuși, CESE subliniază că propunerea ar trebui să respecte sistemele de răspundere existente în statele membre. CESE recomandă cu fermitate statelor membre care nu dispun de asemenea sisteme să le introducă după consultarea cu partenerii sociali. CESE îndeamnă Comisia ca, împreună cu partenerii sociali, să ofere o definiție mai precisă „diligenței necesare”, astfel cum s-a procedat în unele state membre. CESE înțelege că noțiunea de „diligență necesară” înseamnă, fără a aduce atingere dialogului social la nivel național, că întreprinderile care efectuează verificări și controale corespunzătoare asupra subcontractanților nu ar trebui considerate răspunzătoare.

2. Sinteza propunerii Comisiei

2.1 Propunerea de directivă a Comisiei privind executarea directivei privind detașarea lucrătorilor este parte a unui pachet de propuneri. Împreună cu directiva privind executarea, Comisia a prezentat o propunere de regulament de codificare a legislației existente privind dreptul la acțiune colectivă în situații transfrontaliere ⁽¹⁾. Comisia afirmă că scopul ambelor propuneri este de a crea locuri de muncă mai multe și mai bune și de a crește competitivitatea UE prin actualizarea și îmbunătățirea pieței unice fără a compromite drepturile lucrătorilor.

2.2 Propunerea de directivă a Comisiei privind aplicarea Directivei privind detașarea lucrătorilor cuprinde următoarele:

- Capitolul I stabilește un cadru pentru a preveni și sancționa orice încălcare și eludare a normelor aplicabile. Propunerea cuprinde dispoziții care urmăresc să se stabilească dacă o întreprindere îndeplinește în mod real activități semnificative, altele decât cele pur interne de gestionare și/sau administrative. Se prezintă o descriere orientativă a elementelor constitutive ale conceptului de detașare în scopul furnizării de servicii, precum și criteriile prin care se stabilește ce constituie o stabilire reală a unui furnizor de servicii într-un stat membru, pentru a preveni detașările fictive și întreprinderile de tip „cutie poștală”.
- Capitolul II stabilește normele de acces la informații, de exemplu nevoile de informații ale angajaților și ale întreprinderilor în raport cu drepturile și obligațiile ce le revin. Articolul 5 conține măsuri mai detaliate, pentru a pune la dispoziția tuturor informațiile privind normele pieței forței de muncă, inclusiv în cazul în care termenii și condițiile sunt stabilite prin acorduri colective.
- Capitolul III conține dispoziții privind cooperarea dintre autoritățile naționale responsabile cu detașarea lucrătorilor. Principiile generale, normele și procedurile necesare pentru a

o cooperare administrativă și o asistență eficientă sunt prevăzute la articolul 6, în timp ce cerințele statelor membre din care are loc detașarea sunt tratate la articolul 7.

- Capitolul IV tratează monitorizarea detașării și acoperă măsurile de control naționale, stele membre neputând impune decât anumite cerințe administrative și măsuri de control.
- Capitolul V reglementează mecanismele de executare și de asigurare a aplicării și de depunere a plângerilor, precum și dreptul de a iniția proceduri juridice sau administrative. Dispozițiile articolului 12 privesc protecția drepturilor lucrătorilor pe baza (1) răspunderii individuale și în solidar pentru remunerarea lucrătorilor detașați în sectorul construcțiilor și (2) a unei mai bune tratări a cererilor. Dispozițiile se limitează la sectorul construcțiilor astfel cum este definit în lista de activități inclusă în anexa la Directiva 96/71. Se include aici și detașarea printr-o agenție de plasare, cu condiția ca activitatea să fie în sectorul construcțiilor. Cu toate acestea, este posibil ca statele membre să extindă aceste dispoziții și la alte sectoare.
- Capitolul VI stabilește normele privind aplicarea transfrontalieră a sancțiunilor și executarea amenzilor administrative. În fine, capitolul VII are ca temă amenzile și dispozițiile legate de utilizarea sistemului de informații al pieței interne.

3. Contextul propunerii Comisiei

3.1 Comisia constată că, deși numărul lucrătorilor detașați reprezintă o proporție redusă din totalul forței de muncă din UE, în anumite state membre există un mare număr de lucrători detașați, iar fenomenul devine din ce în ce mai întâlnit. Nu există date fiabile, dar se estimează că sunt detașați anual aproximativ un milion de lucrători. Cifra reprezintă o proporție foarte redusă din totalul forței de muncă – mai puțin de 1 % în statele membre actuale – dar reprezintă aproximativ 20 % din mobilitatea transfrontalieră a forței de muncă. Țările cele mai afectate sunt Germania, Franța, Luxemburg, Belgia și Polonia.

3.2 Propunerea Comisiei urmează unei dezbateri intense, inițiate de patru hotărâri ale Curții Europene de Justiție (Viking-Line, Laval, Ruffert și Luxemburg) privind echilibrul dintre drepturile sociale și libertățile economice. În octombrie 2008, Parlamentul European a adoptat o rezoluție, ca reacție la hotărârile CEJ. Partenerii sociali europeni au efectuat o analiză comună a hotărârilor CEJ, la cererea Comisiei și a Președinției franceze (în a doua jumătate a anului 2008).

3.3 Aceste chestiuni au fost ridicate și în raportul privind relansarea pieței unice prezentat de profesorul Mario Monti în 2012. Raportul recomandă garantarea și clarificarea aplicării dreptului la grevă și introducerea unui mecanism de soluționare informală a conflictelor de muncă legate de aplicarea directivei.

⁽¹⁾ Comitetul elaborează un aviz separat pe această temă.

3.4 CESE a abordat tema hotărârilor CEJ privind detașarea lucrătorilor în două avize: „Dimensiunea socială a pieței unice”^(?) și „Actul privind piața unică – Douăsprezece părghii”^(?).

În avizele sale, CESE a recomandat următoarele:

- clarificarea și îmbunătățirea dispozițiilor Directivei privind detașarea lucrătorilor;
- o cooperare mai eficientă între autoritățile statelor membre;
- implementarea principiului nediscriminării în ceea ce privește condițiile de muncă și remunerare;
- consultări cu partenerii sociali;
- nediscriminarea întreprinderilor pe piața internă.

4. Observațiile CESE

4.1 CESE ia notă de propunerea de directivă a Comisiei, care este menită să îmbunătățească modul în care se execută Directiva privind detașarea lucrătorilor prin clarificarea condițiilor pentru aceștia și să îmbunătățească facilitățile de cooperare și schimb de informații între autoritățile naționale relevante, întreprinderi și lucrători. Comitetul consideră că este important ca propunerea să garanteze protecția lucrătorilor detașați, să respecte diversele modele ale piețelor forței de muncă din statele membre, să fie eficientă în urmărirea obiectivului său de a descuraja dumpingul social și concurența neloială, dar și de a extinde domeniul de aplicare pentru a cuprinde și comerțul transfrontalier, în special prin evitarea costurilor administrative inutile. În vederea promovării prestării transnaționale de servicii într-un climat de concurență loială, este important să existe condiții minime egale de încadrare în muncă, în conformitate cu legislațiile naționale și cu acordurile colective.

4.2 CESE consideră că securitatea juridică este de cea mai mare importanță și remarcă incertitudinea juridică care îi afectează pe lucrătorii străini detașați de un agent de muncă temporară. Situația acestora este reglementată de Directiva privind detașarea lucrătorilor și de Directiva privind munca prin agent de muncă temporară. Pentru a rezolva această ambiguitate, CESE propune ca Directiva de executare să prevadă că situația lucrătorilor temporari intră în sfera sa de aplicare, în afara cazului în care nu rezultă termeni și condiții mai favorabile de angajare în temeiul articolului 5 alineatul (3) din Directiva privind munca prin agent de muncă temporară.

4.3 Poziția generală a Comitetului este că serviciile transfrontaliere sunt foarte importante pentru dezvoltarea pieței interne.

Pentru a se obține o acceptare politică pentru UE și a spori solidaritatea din cadrul Uniunii, UE ar trebui să accentueze mai mult aspectele sociale ale politicilor sale. Pentru a realiza întregul potențial al pieței interne, UE trebuie să consolideze dimensiunea socială. Propunerea de directivă este un pas în direcția cea bună, dar nu este suficientă pentru a răspunde dorințelor Comisiei și vor fi necesare clarificări suplimentare și o consolidare a propunerii.

4.4 CESE sprijină intenția exprimată la articolul 3 alineatul (1) din directivă, de a aborda chestiunea așa-numitelor întreprinderi de tip „cutie poștală”, adică acele întreprinderi care nu desfășoară activități reale în țările în care sunt înregistrate, ci există cu unicul scop de a evita obligațiile în țara gazdă. Pentru a asigura claritatea, certitudinea juridică și conformitatea cu articolul 3 alineatul (2), constatarea dacă o întreprindere îndeplinește sau nu în mod real activități semnificative în țara de stabilire, ar trebui să fie concluzia unei evaluări generale, în care **toți** factorii relevanți să fie luați în considerare, ceea ce înseamnă că lista nu ar trebui să fie înțeleasă ca fiind exhaustivă.

4.5 Articolul 3 alineatul (2) din propunerea de directivă este menit să clarifice situațiile în care un lucrător ar trebui privit ca desfășurându-și temporar activitatea într-un alt stat membru. Distincția dintre activitatea temporară și cea permanentă în țara gazdă este foarte importantă, deoarece prin aceasta se stabilește țara a cărei legislație a muncii se va aplica și dacă situația poate fi considerată detașare. CESE salută clarificările conținute în propunere, în special menționarea necesității de a dispune de o evaluare generală obiectivă.

4.6 CESE salută noile norme privind informațiile, dar consideră că articolul 5 alineatul (4) ar trebui, de asemenea, să exprime respectul absolut pentru autonomia partenerilor sociali și rolul jucat de partenerii sociali în diverse modele ale piețelor forței de muncă. De asemenea, este necesar să se garanteze că povara administrativă rezultată din finanțarea unor sarcini cum ar fi traducerea nu este transferată către partenerii sociali. Ar trebui sprijinite inițiativele întreprinse de partenerii sociali sectoriali în diseminarea informațiilor.

4.7 Este important ca în ceea ce privește controalele (articolul 7), autoritățile țării gazdă să dețină responsabilitatea generală de a monitoriza abuzurile în cazurile în care un lucrător este detașat temporar din altă țară, iar autoritățile din țara de origine să coopereze cu autoritățile din țara gazdă. De asemenea, ar trebui să fie posibil ca aceste controale să fie organizate la inițiativa autorităților din țara gazdă și nu doar la inițiativa autorităților din țara de stabilire a întreprinderii.

4.8 Articolul 9 alineatul (1) litera (d) permite statelor membre să impună furnizorilor de servicii străini obligația de a negocia, după caz, în numele angajatorului, cu partenerii sociali relevanți din statele membre în care are loc detașarea, în conformitate cu legislația și practica internațională. În unele țări se poate dovedi suficient să fie numită o persoană de contact, deoarece autoritățile pot asigura conformitatea cu legile și acordurile în vigoare. În alte țări, cu modele diverse de piețe ale forței de muncă, persoana de contact ar trebui

^(?) JO C 44, 11.2.2011, p. 90.

^(?) JO C 24, 28.1.2012, p. 99.

să aibă competența de a reprezenta întreprinderea în raporturile cu autoritățile și sindicatele. Prin urmare, directiva ar trebui să țină seama de diversele modele ale piețelor forței de muncă. Articolul 11 alineatul (5) litera (b) ar trebui să includă o cerință privind furnizarea de informații despre contribuțiile/taxele de asigurări sociale și despre locul în care au fost plătite.

4.9 Articolul 11 alineatul (3) afirmă că statele membre vor garanta că sindicatele și alte organizații care au un interes legitim în asigurarea conformării la dispozițiile directivei se pot angaja în numele lucrătorilor detașați sau al angajatorilor în proceduri judiciare sau administrative. Acest articol ar trebui să garanteze că sindicatele și alte organizații din țara gazdă pot să apere drepturile lucrătorilor în conformitate cu practicile naționale.

4.10 CESE consideră că propunerea privind răspunderea individuală și în solidar în situațiile de subcontractare este un element esențial al propunerii de directivă. Ea prevede protecția lucrătorilor din sectoarele în care subcontractarea este predominantă, respectând totodată nevoia de certitudine a angajatorilor în ce privește responsabilitățile lor. Totuși, CESE subliniază că propunerea ar trebui să respecte sistemele de răspundere existente în statele membre. CESE recomandă cu fermitate statelor membre care nu dispun de asemenea sisteme să le introducă după consultarea cu partenerii sociali. CESE îndeamnă Comisia ca, împreună cu partenerii sociali, să ofere o definiție mai precisă „diligenței necesare”, astfel cum s-a procedat în unele state membre. CESE înțelege că noțiunea de „diligență necesară” înseamnă, fără a aduce atingere dialogului social la nivel național, că întreprinderile care efectuează verificări și controale corespunzătoare asupra subcontractanților nu ar trebui considerate răspunzătoare.

Bruxelles, 19 septembrie 2012.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON
