



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.6.2007
COM(2007) 304 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Командиrowането на работници в рамките на предоставянето на услуги -
оптимизиране на ползите и потенциала от него и същевременно гарантиране на
защита на работниците**

{SEC(2007) 747}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Командиrowането на работници в рамките на предоставянето на услуги - оптимизиране на ползите и потенциала от него и същевременно гарантиране на защита на работниците

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 4-ти април 2006 г. Комисията прие съобщението „Инструкции относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги“¹, както и Работен документ на службите на Комисията² относно прилагането на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги³ (наричана оттук нататък „директивата“). Целта на това съобщение бе да подпомогне държавите-членки в постигането на резултатите, изисквани от тази директива, по по-ефективен начин (в частност що се отнася до достъпа до информация и административното сътрудничество), както и в осигуряването на пълно съответствие с достиженията на правото на Общността, особено с член 49 от Договора за ЕО относно свободата при предоставяне на услуги, според тълкуването на Съда на Европейските общности (СЕО), що се отнася до административните изисквания и мерките за контрол, наложени на доставчиците на услуги.

Настоящото съобщение (и приложения към него Работен документ на службите на Комисията) е в отговор на ангажимента, поет от страна на Комисията в нейното съобщение от април 2006 г., за наблюдение на процесите в държавите-членки⁴ във връзка с всички въпроси, повдигнати в това съобщение. Целта му е:

- да представи обективен поглед върху ситуацията;
- да направи оценка доколко е постигнат напредък от април 2006 г. насетне, отразявайки насоките, издадени от Комисията;
- да извлече оперативни изводи на базата на извършения мониторинг;
- да посочи подходящите стъпки и мерки за коригиране на ситуацията, ако има необходимост от това.

¹ COM(2006 г.) 159.

² SEC(2006) 439.

³ 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.).

⁴ Анализът е ограничен до 25 държави-членки на Европейския съюз през 2006 г. Прилагането на достиженията на правото на Общността в Румъния и България по отношение на командироването на работници, включително проблемите, обсъждани в съобщението, прието на 4 април 2006 г., ще бъдат оценени отделно в общия контекст на оценката на мерките за прилагане, след разширяването.

Настоящото съобщение се базира на подробен преглед на ситуацията в държавите-членки, описана в прикрепения Работен документ на службите на Комисията. Този преглед се ползва основно, но не само, от информацията, дадена от държавите-членки и социалните партньори на равнището на ЕС (и междуотраслово, и по отрасли) в отговор на въпросника, който им е подаден през октомври 2006 г.⁵ Под внимание е взета и предоставената информация и въпросите, по които е изразена загриженост от страна на Европейския парламент в неговата резолюция от 26 октомври 2006 г. относно прилагането на директивата.

Липсват конкретни данни или оценки за броя на командированите работници в рамките на ЕС. Все пак, общият брой на командированите работници се оценява на малко под 1 милион или около 0,4% от населението на Европейския съюз в трудоспособна възраст през 2005 г.⁶ Командированите работници представляват значителен брой в някои държави-членки (Германия, Франция, Люксембург, Белгия или Полша), но явлението се разпространява все по-широко и засяга понастоящем всички държави-членки като изпращащи или приемащи страни. Икономическата значимост на командироването надвишава многократно неговото количествено изражение, тъй като играе решаваща икономическа роля за преодоляването на временни дефицити в снабдяването с работна ръка в някои професии или сектори (например строителство и транспорт). Още повече, командироването на работници способства международната търговия с услуги, с всички познати предимства от това, свързани с единния пазар (по-голяма конкуренция, по-висока ефективност и т.н.)

От друга страна, условията за наемане, и по-специално трудовото възнаграждение, предлагано на командированите работници, в случай че не са обект на надлежен контрол и прилагане, могат да се различават от минимума условия, установен от закона, или договорен съгласно общоприложими колективни трудови договори. Ако подобно различие съществува в голяма степен, това би могло да подкопае организацията и функционирането на местния пазар на труда. В същото време, в по-общ план, ограниченията на достъпа да трудовия пазар може да усилят случаите на прибегване към недекларирана заетост. Съчетано с пропуски в прилагането на вече приетото право на Общността, това явление води до нежелани социални последици и за необявените работници, и за редовната работна сила.⁷

⁵ На своя уебсайт Комисията предостави също така формуляр, който дава възможност на потребителите да изложат своя опит.

⁶ Най-надеждните и актуални статистически данни, които са на разположение в момента, се базират на редица сертификати E101, приети от социалните осигурителни институции на изпращащите страни за всяко командироване, което не надвишава 12 месеца.

⁷ Както е посочено в доклада на Комисията относно функционирането на преходните споразумения, изложени в Договора за присъединяване от 2003 г., COM(2006) 48, 8.2.2006, параграф 20.

2. МЕРКИ ЗА КОНТРОЛ – ПРАВНА РАМКА НА РАВНИЩЕ ЕС

2.1. Ключовата роля и значение на Директива 96/71/ЕО

Директивата цели да помири упражняването на основната свобода на фирмите да предоставят услуги зад граница съгласно член 49 от Договора за ЕО от една страна с подходящата защита на правата на работниците, които са временно командировани зад граница с цел предоставянето на такива услуги от друга страна. За постигането на тази цел в директивата са идентифицирани задължителни правила в общ интерес на равнището на Общността, които трябва да се прилагат към командированите работници в страната домакин. Директивата установява ядро от ясно дефинирани термини и условия за работа и наемане за осигуряване на минимална защита на работниците, която трябва да бъде спазвана от доставчика на услуги в страната домакин. По този начин директивата осигурява значително ниво на защита за работниците, които може да са уязвими, предвид тяхното положение (временно наемане в чужда страна, трудности за получаване на подходящо представителство, непознаване на местните закони, институции и език). Директивата също играе ключова роля за насърчаване постигането на нужния климат на лоялна конкуренция между всички доставчици на услуги (включително тези от други държави-членки) чрез гарантиране на еднакви условия, както и правна сигурност за доставчиците на услуги, получателите на услуги и работниците, командировани във връзка с предоставянето на услуги.

2.2. Съдържание и приложимост на съдебната практика на Съда

Съгласно добре установена съдебна практика на Съда на Европейските общности⁸, член 49 от Договора за ЕО относно свободата на предоставяне на услуги изисква не само премахването на всякаква дискриминация спрямо доставчик на услуги, установен в друга държава-членка по причина на неговата националност, но също така и премахването на всякакви ограничения, дори ако се прилагат недиференцирано към национални доставчици на услуги и към такива от други държави-членки, което е възможно да възпре, затрудни или да направи по-малко привлекателни дейностите на доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, където законно доставя подобни услуги.

В добавка, като фундаментален принцип на Договора за ЕО, свободата да се доставят услуги може да бъде ограничена само с правила, които са мотивирани с важни причини от общ интерес, при условие, че те се прилагат без да се прави разлика и дотолкова, доколкото този интерес не е вече защитен от правилата, на които е обект доставчикът на услуги в държавата-членка, в която е установен. Съдът на Европейските общности прие защитата на работниците⁹, включително защита на работниците в строителния сектор¹⁰, като важна причина от общ интерес. Още повече, прилагането на подобни национални правила на държавите-членки спрямо доставчиците на услуги, установени в друга държава-членка трябва да бъде необходимото, за да се осигури постигането на

⁸ Както е обобщено например в съдебно решение от 23.11.1999 г., обединени дела C-369/96 и 376/96, *Arblade e.a.*, параграфи 33-39 (и съдебната практика, посочена в този документ)

⁹ Виж съдебно решение *Webb* от 17.12.1981, дело 279/80, параграф 19, и съдебни решения от 3.2.1982, обединени случаи 62 и 63/81, *Seco* и *Desquenne & Giral*, параграф 14, и от 27.3.1990, C-113/89, *Rush Portuguesa*, параграф 18.

¹⁰ Съдебно решение *Guiot* от 28.3.1996 г., дело C-272/94, параграф 16.

поставената цел и не бива да превишава необходимия минимум, който е нужен за постигане на целта. Държавата-членка не може да се позовава на чисто административни съображения, за да получи дерогация от правото на Общността¹¹.

Още повече, Съдът на Европейските общности прие, че държавите-членки имат правомощието да проверяват изпълнението на националните разпоредби и разпоредбите на Общността по отношение на доставката на услуги. По този начин Съдът признава, че мерките за извършване на проверки могат да бъдат оправдани, за да се наблюдава спазването на задълженията, оправдани по императивни причини от общ интерес¹².

Когато се извършва инспекция, свързана с прилагането на директивата, държавите-членки трябва обаче да съблюдават член 49 от Договора за ЕО и да се въздържат от създаването или поддържането на неоправдани и несъразмерни ограничения спрямо доставчиците на услуги в Общността. Съдът на Европейските общности подчерта няколко пъти, че тези инспекции трябва да бъдат подходящи за постигане на преследваните цели и да не ограничават тази свобода повече от необходимото¹³, в съответствие с принципа на пропорционалност.

Също така трябва да бъде припомнено в този контекст, че държава-членка не може да се мотивира, съгласно съществуващата съдебна практика, с обща презумпция за измама или злоупотреба от страна на лице или фирма, упражняваща основна свобода, гарантирана от Договора, за да оправдае ограничението на тази основна свобода¹⁴.

2.3. Насоки, предвидени в съобщението на Комисията от април 2006 г.

В съобщението си от април 2006 г. Комисията обясни и изясни как трябва да се спазват достиженията на правото на Общността, и по-специално член 49 от Договора за ЕО, както то тълкува Съдът на Европейските общности, как по-ефективен начин могат да бъдат постигнати резултатите, които директивата изисква. Сред мерките за контрол, прилагани от държавите-членки в контекста на надзора на командироването на работници, Комисията специално се фокусира изключително върху следните видове административни изисквания:

- да има представител, установен на територията на държавата-членка домакин;
- да получи предварително разрешение от държавата-членка домакин или да бъде предварително регистриран в нея, или да изпълни всякакво друго подобно задължение;

¹¹ Виж, по-специално, решението от 26.1.1999, Terhoeve, Case C-18/95, ECR, стр. I-345, параграф 45.

¹² В този контекст виж решението Rush Portuguesa от 27.3.1990, дело C-113/89, параграф 18, и решението Arblade, цитирано по-горе, параграфи от 38, 61 до 63 и 74.

¹³ Виж, в този контекст, съдебното решение Rush Portuguesa, цитирано по-горе, параграф 17, както и решението от 21.10.2004 г., Комисията в Люксембург, дело C-445/03, параграф 40, и от 19.1.2006, Комисията в Германия, C-224/04, параграф 36.

¹⁴ Виж например решенията от 15.9.2005, Комисията срещу Дания, C-464/02, параграф 81, от 15.6.2006, C-255/04, Комисията срещу Франция, параграф 52, и от 9.11.2006, дело C-433/04, Комисията срещу Белгия, параграф 35.

- да прави предварителни декларации пред органите на държавата-членка домакин;
- да води и съхранява социални документи на територията на страната домакин и/или съгласно условията, които се прилагат на нейна територия; както и
- както и мерките, които се прилагат специално за командированите работници, които са с националност от трети страни.

3. ПРЕГЛЕД НА НАСТОЯЩАТА СИТУАЦИЯ

3.1. *Използвани мерки за контрол - причини, посочени като мотиви за необходимостта от налагането на подобни мерки*

Според информацията, предоставена от държавите-членки¹⁵, почти всички държави налагат поне една категория от горепосочените изисквания:

- Изискването, наложено на командированите предприятия, да имат представител в страната домакин, е експлицитно въведено в 6 държави-членки¹⁶ (а имплицитно – в 3 други¹⁷)
- Специален режим на издаване на разрешение/регистрация за командироването на работници съществува в две държави-членки¹⁸;
- Изискванията да се направи декларация преди започването на дейност от доставчика на услуги съществува в 16 държави-членки¹⁹, а една държава-членка²⁰ налага подобно задължение на получател на услуги;
- Изисквания за съхранение и водене на някои социални документи на територията на страната домакин и/или съгласно условията, които се прилагат на нейната територия, са наложени на 14 държави-членки по различни начини и относно различни типове документи²¹.

¹⁵ За повече информация виж доклада на службите, както и схематичния обзор, предоставен в приложение 1 към този доклад.

¹⁶ Т. е. Германия, Гърция, Люксембург, Австрия, Финландия и Швеция.

¹⁷ Т. е. Естония, Франция и Латвия.

¹⁸ Малта и Люксембург (последната изисква разрешение само за командироването на работници, които са граждани на трети страни).

¹⁹ Белгия, Германия, Гърция, Испания, Франция, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Австрия, Португалия, Словения, Словакия и Финландия.

²⁰ Чешка република.

²¹ Белгия, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Люксембург, Малта, Австрия, Португалия, Словакия, Финландия и Швеция.

От отговорите на въпросниците и общия дебат относно съобщението от април 2006 г. следва, че държавите-членки и социалните партньори имат различни възгледи относно нуждата от някои мерки за контрол, както и дали те са съвместими с правото на Общността. През октомври 2006 г. Европейският парламент прие резолюция²², която говори за правото на държавата-членка домакин да налага определени изисквания на работодателите, които командирова работници, с цел да даде възможност на властите си да осигурят съблюдаване на условията на наемане. За няколко държави-членки това е силно чувствителна тема, засягаща основни характеристики на техния социален модел. Мерките за контрол, наложени от държавите-членки, са включени в техните правни и институционални рамки, а в някои случаи на социалните партньори също може да бъде поверен контролът и наблюдението на условията и параметрите на наемане на работници. Липсата на информация относно идентичността и/или легитимността на доставчиците на услуги, временният и често твърде краткотраен характер на командироването, опасенията от рискове от „социален дъмпинг“ или изкривяване на конкуренцията, както и културната и физическата дистанция между контролиращите органи, са споменати като мотиви за употребата на някои мерки за контрол от страна на органите на страната-домакин. От друга страна, тези мерки често се смятат за крайни от доставчиците на услуги и органите в страните изпращачи и преследващи цели, които отиват отвъд защитата на правата на командированите работници.

3.2. *Оценка*

Гамата на мерките за контрол, използвани от държавите-членки, показва тяхното изумително разнообразие.

Принципно целта не е да се поставят под въпрос различните социални модели, избрани от държавите-членки, нито начинът, по който те организират своята система от трудови взаимоотношения и колективно договаряне, стига те да са въведени и прилагани по начин, който е изцяло съвместим със задълженията, заложи в Договора. Още повече, необходимостта от превантивни мерки и подходящи санкции, целящи да спрат нелегалното наемане на работна ръка и недеклаираната заетост, включително под формата на маскирано самонаемане, както и да се противопоставят на незаконната дейност на фиктивни чуждестранни агенции за временно наемане на работна ръка, е неоспорима. Последно, но не по важност, е задължението на държавите-членки да гарантират, че от работодателите, предоставящи услуги на тяхна територия, се изисква да прилагат минимални ставки на заплащане, където е целесъобразно, без оглед на страната, в която е установен работодателят, като правото на Общността не възпира държавите-членки от прилагането на тези правила чрез подходящи средства.

Когато се наблюдава спазването на ядрото от задължително приложими правила, държавите-членки трябва да постигнат *точния баланс* между, от една страна, необходимостта да предоставят и охраняват ефективната защита на работниците, а от друга, нуждата да се гарантира, че официалните изисквания и мерките за контрол, използвани или наложени, за да се гарантира зачитането на важни причини от общ интерес (като защитата на командированите работници), включително начина, по който те се прилагат, упражняват или изпълняват на практика, са мотивирани и пропорционални в светлината на целите, чието постигане се преследва. По-специално

²²

Резолюция на Европейския парламент относно доклада Schroedter от 26 октомври 2006 г.

следва да се спазва принципът на пропорционалност, включително въпросът дали нужната цел не може да бъде постигната по по-малко рестриктивен, но също толкова ефективен начин. Спецификите, присъщи на командироването (като например временният и често много краткотраен характер, опасенията от риск от „социален дъмпинг“ или от сериозно изкривяване на конкуренцията, културната и физическа дистанция между контролиращите органи и командированите предприятия), трябва да се отчита в достатъчна степен, което налага оценка на съвместимостта чрез индивидуално разглеждане на всеки отделен случай. При търсенето на верния баланс трябва да бъдат взети предвид контролът и наблюденията, които вече са извършени в държавите-членки по произход, както и ефективността на административното сътрудничество²³.

Дори ако дадена мярка изглежда приемлива сама по себе си, като например използването на декларация преди началния момент на дейност, указваща колко работници ще бъдат командировани, къде и за колко време, с нея могат да бъдат свързани допълнителни формалности²⁴, които да направят изпълнението ѝ толкова скъпо или трудно, че да се стигне до ненужно затрудняване на предоставянето на услуги. Изискването за наличие на представител, установен в държавата-членка домакин, и задължението за съхраняване на някои социални документи на нейна територия, без изключение и/или ограничение във времето, и/или задължението за изготвяне на документи в съответствие с правилата на държавата домакин²⁵, е неоправдано и непропорционално на наблюдението на работните условия на командированите работници, когато информацията може да бъде получена чрез работодателя или властите в държавата-членка по произход със закъснение в рамките на разумен срок. Ефективната защита на работниците обаче може да изисква някои документи, особено такива свързани с въпросите на здравето и сигурността и работното време, да бъдат съхранявани на място или на територията на държавата-членка домакин²⁶. Още повече, ако и доколкото мерките за контрол не допринасят значително за защитата на командированите работници, тяхната мотивираност, наложителност и пропорционалност остава под въпрос. Още повече, мерките, които се прилагат автоматично и безусловно, на базата на обща презумпция за измама или злоупотреба от лице или фирма, упражняващи основната свобода, гарантирана от Договора, представляват случай на немотивирано ограничение²⁷.

²³ Според Европейския парламент, в цитираната по-горе резолюция, държавите-членки домакини следва да могат, при всички обстоятелства, да изискват документите, необходими, за да се провери изпълнението на изискванията, а наличието на лице, което би могло да действа като представител на командированата фирма, се счита за нужно.

²⁴ Някои държави-членки също изискват предварителната декларация да бъде придружена от формуляр E-101, използван за целите на социалното осигуряване в контекста на Регламент № 1408/71 (който би могъл да не съответства на съдебната практика на Съда на Европейските общности в това отношение).

²⁵ Съдебно решение *Arblade*, цитирано по-горе, параграф 66.

²⁶ Съдебно решение *Arblade*, цитирано по-горе, параграф 61.

²⁷ Виж например решенията на Европейския съд от 15.9.2005, Комисията срещу Дания, C-464/02, параграф 81, от 15.6.2006, , Комисията срещу Франция, C-255/04, параграф 52, и от 9.11.2006, Комисията срещу Белгия, C-433/04, параграф 35-38.

В светлината на наличната информация и преди да бъдат направени по-нататъшни оценки, някои мерки за контрол, прилагани от държавите-членки, не изглеждат в съответствие с член 49 от Договора за ЕО, както е тълкуван от Съда на Европейските общности. Една окончателна оценка на ситуацията би зависила от оценката на възможността за покриване на нуждата от някои обосновани наблюдения чрез подобрен достъп до информация и/или по-ефективното административно сътрудничество между държавата-членка домакин и държавата-членка по произход (което ще бъде предмет на глава 4 по-долу).

3.3. Мерки, които се прилагат за командированите работници, които са граждани на трети страни.

Получената до момента информация показва, че значителен брой държави-членки (15²⁸) изискват разрешително за работа или налагат изисквания за получаване на виза, свързани с достъпа до трудовия пазар, за командировани работници граждани на трети страни, които пребивават легално и са легално наети в друга държава-членка. Все още се прилагат допълнителни условия по отношение на разрешителните за пребиваване и/или изискванията за получаване на виза, които може да попречат на ефективното упражняване на основна свобода от страна на доставчика на услуги. Сред условията фигурират минимален период на наемане или тип договор в страната по произход, или минимален срок на разрешителното за пребиваване в страната, в която е установен работодателят.

Подобни мерки не са в съответствие с правилата от Договора относно свободата за предоставяне на услуги, както е тълкуван от Съда на Европейските общности. В своето съобщение от април 2006 г.²⁹, Комисията заключи, че на базата на съществуващата съдебна практика³⁰, държава-членка домакин не може да налага административни формалности или допълнителни условия на командировани работници, които са граждани на трети страни, когато те са законно наети от доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, без обаче това да накърнява правото на държавата-членка домакин да проверява дали тези условия се спазват в държавата-членка, в която е установен доставчикът на услуги. Ето защо все още съществува значителен брой държави-членки, които непълно или неточно спазват тази съдебна практика, или изобщо не я прилагат.

²⁸ Беглия, Дания, Германия, Естония, Ирландия, Италия, Кипър, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Австрия, Португалия, Словакия и Финландия. Съществуват решения на Съда относно подобни изисквания срещу Белгия, Германия и Люксембург и започната процедура за нарушение срещу Италия.

²⁹ Виж по-точно точка 2.2, стр. 8.

³⁰ Виж съдебните решения от 9.8.1994 г. Vander Elst, дело C-43/93, от 21.10.2004 г., Комисията срещу Люксембург, дело C-445/03, и от 19.1.2006 г., Комисията срещу Германия, дело C-224/04. Същото в съдебно решение от 21.9.2006 г., Комисията срещу Австрия, дело C-168/04.

4. ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ – АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Член 4 от директивата очертава две оси на сътрудничество по отношение на информацията в контекста на командироването на работници:

- Член 4, параграф 1 и параграф 2 от директивата налагат ясни задължения, които се отнасят до сътрудничеството между националните администрации и задължава държавите-членки да създадат необходимите условия за такова сътрудничество. Това задължение включва посочването на наблюдаващ орган, организиран и оборудван по такъв начин, че да функционира ефективно и да може да се справи бързо по отношение на исканията, отнасящи се до параметрите и условията, попадащи в обхвата на настоящата директива.
- Още повече, член 4, параграф 3 от директивата установява ясно задължение държавите-членки да вземат необходимите мерки, за да бъде информацията относно параметри и условия на наемане общодостъпна, не само за чуждестранните доставчици на услуги, но също така за съответните командировани работници³¹.

Доказателствата, събрани в Работния документ на службите на Комисията SEC(2006) 439, показват, че има значително поле за подобрен достъп до информация, административно сътрудничество и наблюдение на съответствието, *inter alia* чрез идентифициране и разпространение на добри практики. Резолюцията на Европейския парламент наблегна това, че голям брой командировани работници, нямат дори представа относно правата си в съответствие с директивата и призова да се вземат необходимите мерки за предоставяне на ефективен достъп до информация за командированите работници и техните работодатели³².

Собственото разследване на Комисията и отговорите на въпросниците показват окуражителен напредък в голям брой държави-членки по отношение на наличието на информация, посветена специално на командироването, било чрез интернет страници, лица за контакт, брошури, листовки, наръчници и други средства.

³¹ По този начин, различните видове сътрудничество и достъп до информация са упоменати в член 4: сътрудничество между обществените органи, отговорни за наблюдението на параметрите и условията на наемане, които са упоменати в директивата; тясното сътрудничество между държавите-членки и обществените власти при изследването на трудностите, които биха могли да се появят при прилагането на член 3, параграф 10; и необходимостта да се гарантира, че информацията относно параметрите и условията на наемане е общо достъпна (Също в съобщение: Прилагането на Директива 96/71/ЕО в държавите-членки, COM(2003) 458 окончателен от 25.7.2003, стр. 10.).

³² Виж точка 18 от резолюцията.

Все пак, все още се забелязват определени липси³³. Някои страни публикуват информация единствено на своя национален език. Предоставената информация често пъти изглежда твърде ограничена и/или сложна, по-специално там, където на регионално равнище са приложими различни колективни споразумения, когато съществува повече от един наблюдаващ орган или са въввлечени други страни, различни от инспекторите по труда.

Колкото до сътрудничеството между държавите-членки, изключително малкият брой контакти, осъществени чрез бюрата за връзка, създадени с член 4 от директивата, показва, че държавите-членки или пренебрегват тази форма на сътрудничество, или са намерили други форми, например чрез двустранни контакти между наблюдаващите органи на съседните страни. На практика „Стандартите за сътрудничество“, заложиени в Кодекса за поведение, съгласувани в групата от държавни експерти по командироването на работници³⁴, явно са били прилагани и спазвани при обработката на искания от други държави-членки, но 4-седмичният срок за отговор рядко е бил спазван. Употребата на формуляр на различни езици не е широко разпространена и вече съществуват редица критики по отношение на неговата ефективност. Някои отговори сочат, че ролята и отговорностите на бюрата за връзка трябва да бъдат изяснени и дори преразгледани.

В обобщение, независимо от подобренията по отношение на достъпа до информация, съществува оправдана загриженост за начина, по който държавите-членки прилагат и/или изпълняват разпоредбите относно административното сътрудничество, както е предвидено в директивата. Успешното прилагане и изпълнение на директивата не изглежда възможно, освен ако ситуацията не се промени. Достъпът до предварителна информация относно параметрите и условията на наемане, приложими в държавата домакин, е предпоставка за извършване на необходимите услуги, от страна на заинтересованите страни, в съответствие с разпоредбите, следващи от директивата и нейното транспониране в националното законодателство. Правилното функциониране на административното сътрудничество между държавите-членки е основен инструмент за контрол на съответствието; неговото практическо отсъствие може да обясни защо държавите-членки се насочва към мерки за контрол, които изглеждат ненужни и/или непропорционални в светлината на тълкуванията на Съда на Европейските общности на член 49 от Договора за ЕО.

5. ЗАСИЛВАНЕ НА НАБЛЮДЕНИЕТО НА СЪОТВЕТСТВИЕТО И ПРИЛАГАНЕТО

В съответствие с директивата държавите-членки трябва да осигурят съответствие с разпоредбите на директивата, вземайки необходимите мерки, по-специално за гарантирането на адекватни процедури за прилагане на задълженията съгласно директивата. Както предвижда член 6 от директивата, държавите-членки направиха възможно образуването на съдебно производство на тяхна територия, за да позволят прилагането на правото на условия на наемане, гарантирани от директивата.

³³ За повече подробности виж доклада на службите.

³⁴ Създадени по силата на Решение на Комисията относно създаването на група Генерални директори за индустриалните отношения (2002/260/ЕО) от 27 март 2002 г., (ОВ L 91, 6.4.2002, стр. 30).

Въпреки че прилагането на директивата не изглежда да е дало повод за многобройни официални жалби или съдебни действия, Европейският парламент³⁵, както и някои от отговорите на въпросниците, дадени по-специално от социални партньори, изразяват съжаление, че механизмите, въведени в действие, за да компенсират недостатъците, няма да бъдат достатъчни и няма да предложат нито подходящи, нито пропорционални мерки за наблюдение на ефективното съответствие с директивата. Социалните партньори подчертават липсата на колективни правни действия, докато някои държави-членки подчертават нуждата от инструменти на ЕС за ефективно трансгранично санкциониране на нарушенията от доставчици на услуги, които са от друга държава.

Събирането на глоби, наложени зад граница, често е определяно като проблематично. В редица реакции се поставя под въпрос полезността на административните санкции, наложени в контекста на командироването на работници с Рамково решение 2005/214/ПВР на Съвета от 24 февруари 2005 г. относно прилагането на принципа на взаимното признаване на парични санкции³⁶. Въпреки че последното би следвало да се счита за прилагащо се до командироването на работници, неговата приложимост се оспорва: процедурите, които водят до приложимо решение, се считат за твърде дълги, за да обхванат болшинството от трансграничните случаи, вземайки предвид също така временното и често краткотрайно естество на командироването. Още повече, някои държави-членки сочат, че техните национални процедурни разпоредби правят прекалено трудно (или дори забраняват) започването на административни процедури срещу фирми, установени в друга държава-членка.

Отговорите на въпросниците показват, че в някои държави-членки³⁷ съществуват разнообразни системи за солидарна отговорност, които налагат задължение за наблюдение директно на приемащата фирма или на лицето, което е страна по договора в държавата домакин. Това се разглежда от засегнатите държави-членки като предлагане на директен, ефективен и приложим метод за контрол и проверка, в сравнение с дългите процедури, по отношение на фирма или подизпълнител, установени в друга държава-членка.

Съдът на Европейските общности реши³⁸, че член 5 от директивата, тълкуван в светлината на член 49 от Договора за ЕО, по принцип не изключва употребата на система за солидарна отговорност за лице по договора или главен договарящ като подходяща мярка, в случай на несъобразяване с директивата. Съдът обаче също така сочи, че такава мярка не трябва да преминава границата на необходимото за постигането на преследваната цел (като отнася оценката на пропорционалността на тази мярка към националния съд). В по-скорошно съдебно решение³⁹ се разглежда конкретна система за солидарна отговорност, непропорционална и противоречаща на член 49 от Договора за ЕО, наред с други причини и поради своя автоматичен и безусловен характер и извънмерен обхват.

³⁵ Виж резолюцията относно доклада Schroedter, под I, както и точките от 29-та нататък.

³⁶ ОВ L 76, 22.3.2005, стр.17.

³⁷ По-специално: Австрия, Белгия, Франция, Нидерландия и по-скоро – Финландия.

³⁸ Дело C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Felipe Pereira Félix), съдебно решение от 12.11.2004, параграф 37.

³⁹ Съдебно решение от 9.11.2006 г., Комисията срещу Белгия, дело C-433/04, по-специално параграфи 37-41.

Дали субсидиарната отговорност може да представлява ефективен и пропорционален начин за увеличаване на наблюдението и прилагане на съобразяването с правото на Общността е въпрос, който заслужава да бъде обект на бъдещи изследвания и разсъждения. Подобен въпрос бе включен в Зелената книга на Комисията „Модернизиране на трудовото законодателство, за да бъдат посрещнати предизвикателствата на 21 век“⁴⁰.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Мониторинговата дейност, започната на базата на съобщението на Комисията от април 2006 г. показва, че много държави-членки разчитат само на собствените си националните мерки и инструменти за контрол на доставчиците на услуги, и то по начин, който не винаги е в съответствие с член 49 от Договора за ЕО, както е тълкуван от Европейския съд, нито с директивата. Тази ситуация може също така да се окаже свързана с, ако не и причинена от, практическата липса на административно сътрудничество, все още незадоволителния достъп до информация, както и трансграничните проблеми по правоприлагането. Тези проблеми не могат да бъдат разрешени, освен ако държавите-членки не подобрят начина, по който си сътрудничат, и по-специално да спазват задълженията си по отношение на административното сътрудничество и достъпа до информация, както се посочва в директивата^{41,42}. Съобразявайки се със своите задължения, държавите-членки биха допринесли значително за намаляване на административната тежест в съответствие с целите, набелязани от Европейския съвет.

Подобреното административно сътрудничество би могло също да съставлява важна част от стремежа за подобряване и увеличаване на ефективното съответствие и изпълнение на правото на Общността. Адекватното и ефективно прилагане и изпълнение са ключови елементи при защитата на правата на командированите работници, докато недоброто изпълнение подкопава ефективността на разпоредбите на Общността, приложими в тази област. Тясното, а ако е необходимо засилено сътрудничество, между Комисията и държавите-членки, следователно е от първостепенна важност, но важната роля на социалните партньори в това отношение не бива да бъде пренебрегвана. Комисията ще използва всички инструменти на свое разположение за отстраняване на посочените в съобщението недостатъци при изпълнението на законодателството, приложимо към командироването на работници.

Поради това Комисията счита, че са необходими спешни действия и предвижда следните мерки:

⁴⁰ COM(2006) 708, 22.11.2006 г.

⁴¹ Тази точка е подчертана и в резолюцията на Европейския парламент. Виж по-специално точки 21 и 32 и следващи.

⁴² Във всеки случай липсата на ефективно сътрудничество, което да се дължи на отказа или липсата на загриженост от страна на държавите-членки за оползотворяване на един подобен инструмент, не може сама по себе си да оправдае липсата на мерки за контрол.

- Приемане на Препоръка на Комисията (на основание на член 211 от Договора за ЕО), която да бъде утвърдена в заключенията на Съвета, с цел засилване на административното сътрудничество между държавите-членки чрез употребата на Информационната система на вътрешния пазар (IMI)⁴³, и изясняване на ролята на бюрата за връзка;
- Приемане на Решение на Комисията, учредяващо Комитет на високо равнище, с цел подкрепа в усилията на държавите-членки за идентифициране и обмяна на добри практики, институционализиране на настоящата неформална Група от правителствени експерти чрез идентифициране на ролята, задачите и отговорностите им и официалното и редовно включване на социални партньори;
- Гарантиране на ефективно съответствие с основните свободи от Договора за ЕО, както е тълкуван от Съда на Европейските общности, от онези държави-членки, които налагат административни изисквания и мерки за контрол, които се смятат за несъвместими с действащото право на Общността (например изискването за наличие на представител, установен в държавата-членка домакин, или задължението за съхраняване на някои социални документи на нейна територия, без изключение и/или ограничение във времето, когато информацията може да бъде получена чрез работодателя или властите в държавата-членка по произход, след закъснение в рамките на разумен срок) на базата на индивидуално разглеждане, включително, ако е необходимо, започването на производство за нарушение съгласно член 226 от Договора за ЕО;
- Гарантиране на съответствието с правото на Общността, както е тълкувано от Съда на Европейските общности, по-специално в съдебното решение "Vander Elst" по отношение на онези държави-членки, които все още изискват разрешителни за работа и поставят други условия за командироването на лица от трети страни, чиито престой е легален и които са легално наети в друга държава-членка, чрез започване на процедура за нарушение съгласно член 226 от Договора за ЕО;
- Продължаване на наблюдението на национални мерки за транспониране на държавите-членки и тяхното прилагане при всички случаи, които не се засягат в съобщението, включително когато, в разрез с член 4, параграф 3, достъпът до информация и нейната прозрачност са проблемни и, ако е необходимо, вземане на мерки, вкл. започването на процедура за нарушение съгласно член 226 от Договора за ЕО;

⁴³

Информационната система на вътрешния пазар (IMI), е информационна система, предназначена да улесни взаимното сътрудничество и обмяната на информация между държавите-членки. Тя предоставя инструмент за подсигуряване и ускоряване на обмена на информация между европейските органи, позволявайки им да работят ефективно заедно въпреки бариерите, дължащи се на езиковите различия и административните процедури и структури. Първите разработени заявления ще са в подкрепа на ревизираната Директива за професионалната квалификация (2005/36/ЕС) и Директива за службите (2006/123/ЕС).

- Ангажиране например на упоменатия Комитет, заедно с държавите-членки и социалните партньори, за задълбочено изучаване на трансграничните проблеми по прилагането (санкции, глоби и солидарна отговорност) Въз основа на този преглед, Комисията ще предприеме подходящи действия.