



КОМАНДИРОВАНЕ НА РАБОТНИЦИ

Свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, предвидени в Договора за функционирането на Европейския съюз, гарантират мобилността на предприятията и специалистите в ЕС. Въпреки това, за да се гарантира справедлива мобилност и конкуренция, съществуват и конкретни закони на ЕС, уреждащи правата на командированите работници.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Членове 54 и 56—62 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

ЦЕЛИ

Командирован работник е наето лице, изпратено временно от работодателя си да извърши услуга в друга държава – членка на ЕС. По принцип законодателството на ЕС относно командированите работници се разглежда като целево усилие за регулиране и балансиране на следните два принципа:

- създаване на еднакви условия на конкуренция за трансграничното предоставяне на услуги по такъв начин, че то да е неограничено във възможно най-голяма степен;
- защита на правата на командированите работници, като се гарантира общ набор от социални права, така че да се предотврати несправедливото третиране и създаването на евтина работна ръка.

ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ

А. История на Директивата относно командироването на работници: подкрепа за свободното движение на услуги

Историята и правното основание на Директивата относно командироването на работници (ДКР) произтичат от свободното предоставяне на услуги (член 56 от ДФЕС) и от ангажимента на ЕС за премахване на пречките пред свободното движение на трансгранични услуги в рамките на вътрешния пазар. След разширяването на Европейския съюз през 1986 г. с присъединяването на Испания и Португалия въпросът за трансграничното предоставяне на услуги беше изведен на преден план в дебата за вътрешния пазар. След десетилетие на законодателен блокаж едно решение на Съда на Европейските общности (С-113/89), съчетано с присъединяването на Австрия, Финландия и Швеция, в



крайна сметка доведе до приемането на директива за регулиране на положението на командированите работници.

Първата директива беше приета на 16 декември 1996 г. Чрез нея беше въведен набор от „основни“ минимални условия на наемане и на труд (като максимална продължителност на периодите на труд, минимален платен годишен отпуск, минимални ставки на заплащане, здравословни и безопасни условия на труд и др.), които трябва да се спазват съгласно принципа на приемащата държава. За останалата част от трудовото правоотношение ще продължават да се прилагат правилата на изпращащата държава. Що се отнася до социалната сигурност, командированите работници продължаваха да бъдат осигурявани в рамките на системата за социална сигурност в държавата си на произход, при условие че командировката по принцип е продължавала по-малко от две години. По отношение на данъчното облагане правото за облагане с подоходен данък продължаваше да се прилага от изпращащата държава в продължение на 183 дни и се прехвърляше към приемащата държава едва след изтичането на този период.

Следователно разликите в разходите за труд между местните и командированите работници, които са командировани средно за период от 3 – 4 месеца, биха могли също да бъдат значителни в зависимост от равнището на заплатите, социалните осигуровки и подоходния данък, които трябва да бъдат платени.

В годините след приемането на първата ДКР при прилагането, правното тълкуване и регулирането на специалния случай на командированите работници се откриха три конкретни предизвикателства:

- увеличаване на разликите в заплатите и разликите в разходите за труд, което направи използването на командировани работници по-привлекателно за предприятията; вследствие на това между 2010 и 2014 г. броят на командировките се увеличи с 44,4 %;
- благоприятна среда за злоупотреби, например командироването на ротационен принцип или практиките на дружества „пощенска кутия“, възползвали се от „вратички“ в директивата, за да заобикалят трудовото законодателство и законодателството в областта на социалната сигурност и да участват в операции в други държави членки;
- липса на яснота в установените стандарти и слабости в сътрудничеството между органите както в рамките на държавите членки, така и между тях, което създава проблеми за правоприлагащите органи.

С оглед на разпоредбите в областта на социалната политика, въведени в Договорите за ЕС след преразглеждането с Договора от Лисабон от 2007 г., е било спорно дали ДКР от 1996 г. е предлагала подходящ правен инструмент за гарантиране на еднакви условия на конкуренция за свободното трансгранично предоставяне на услуги и същевременно на адекватна основа за защита на социалните права на работниците. В случаите, когато ДКР оставя на държавите членки преценката да въвеждат и прилагат минимални стандарти по отношение на заетостта, следва да се разчита на решенията на Съда за тълкуване на терминологията на ДКР. Решенията на Съда след приемането на ДКР,



обаче, не предоставиха необходимата правна яснота. Както Комисията с право отбелязва, липсата на ясен стандарт породила несигурност по отношение на правилата и практически затруднения за органите, отговарящи за прилагането на правилата в приемащата държава членка, за доставчика на услуги – при определяне на възнаграждението, дължимо на командирован работник, както и за осведомеността на командированите работници относно техните права. В допълнение към това, с четири свои решения от 2007/2008 г. по дела Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) и Комисия / Люксембург (C-319/06), Съдът на ЕС превърнал стандартите по отношение на заетостта, първоначално създадени в ДКР като минимални стандарти, в „максимален таван“ за реда и условията на наемане на работа. Междувременно обаче Съдът на ЕС постановил две решения с по-силно защитно действие за командированите работници: по делото Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) Съдът постановил, че категоризирането на работниците в различни категории на заплащане, които са всеобщо обвързващи и прозрачни в колективен трудов договор, трябва да се прилага и спрямо командировани работници. В по-скорошно решение по делото Regio-Post (C-115/14) Съдът постановил, че държавите членки могат да изискват от оферентите в процедури за обществени поръчки и техните подизпълнители да заплащат определена минимална работна заплата на служителите си.

Б. Реформи за подобряване на резултатите

С оглед на тези недостатъци Комисията продължи реформата в усилията си да актуализира първоначалната ДКР и да засили правоприлагането. При тези реформи бяха отчетени актуализациите на европейските договори и променящите се модели на мобилност. През 2017 г. в ЕС има 2,8 милиона командировани работници, като броят им се е увеличил с 83 % между 2010 г. и 2017 г.

Двете основни законодателни предложения:

1. Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението

С тази директива се създава обща правна рамка за установяването на истинско командироване на работници и се дава възможност за по-уеднаквено изпълнение, прилагане и принудително изпълнение на общи стандарти. В нея се изяснява определението за командироване и се определят отговорностите на държавите членки за проверка на съответствието с ДКР, особено в сектори с по-голям риск от злоупотреби, като строителството или товарния автомобилен транспорт. Целта е да се постигне по-добро сътрудничество между националните органи, отговарящи по въпросите на командироването, като се налага спазване на задължението да се отговаря на исканията за помощ и като се определят срокове за отговор на исканията за информация. На последно място, административните санкции и глобите, налагани на доставчиците на услуги от една държава членка, понастоящем могат да бъдат налагани и събирани в друга държава членка.

2. Преразгледана Директива относно командироването на работници от 28 юни 2018 г. (Директива 2018/957)

През март 2016 г. Комисията предложи да се преразгледа първоначалната ДКР (96/71/ЕО) с цел да се гарантира прилагането на трудовото законодателство



на приемащата държава членка в случай на дългосрочно командироване и да се решат въпроси, като равното заплащане, приложимостта на колективните трудови договори и третирането на работниците, наети чрез агенции за временна заетост.

След публикуването на предложението парламентарните камари на 11 държави членки изпратиха мотивирани становища, което доведе до контрол на субсидиарността — т.нар. процедура „жълт картон“. В повечето становища държавите членки изразяваха съжаление, че принципът „еднакво заплащане за еднаква работа“ би довел до поставянето на техните работници в неблагоприятно конкурентно положение и че държавите членки ще загубят правото си да вземат решения относно основните условия на труд и заетост на командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост, както е предвидено в Директивата относно работа чрез агенции за временна заетост от 2008 г.

След интензивни преговори между Комисията, Съвета и Европейския парламент Съветът прие преразгледаната директива на 21 юни 2018 г. В сила от 30 юли 2020 г., преразгледаната директива относно командироването на работници от 2018 г. засяга следните области:

- дългосрочно командироване: командироването може да продължи до 12 месеца с възможност за шестмесечно удължаване (първоначално Комисията беше предложила 24 месеца). След този период ще се прилагат разпоредбите на трудовото законодателство на приемащата държава членка;
- възнаграждения: всички правила на приемащата държава, приложими към местните работници, ще се прилагат и за всички командировани работници още от първия ден, т.е. ще се прилага принципът на равно заплащане за еднакъв труд на едно и също място. Що се отнася до другите елементи на възнаграждението, с преразглеждането се въвеждат по-ясни правила за надбавките, докато разходите за път, храна и настаняване не могат да бъдат приспадани от заплатите на работниците. Както е предвидено в Директивата за осигуряване на изпълнението, задължителните елементи, които представляват възнаграждение в дадена държава членка, трябва да бъдат на разположение на единен национален уебсайт;
- условия на труд: Държавите членки могат да прилагат големи, представителни регионални или секторни колективни трудови договори. По-рано това е било валидно само за общоприложими колективни трудови договори в строителния сектор. Що се отнася до условията за настаняване в приемащата страна, трябва да се прилагат съществуващите национални правила за местните работници при работа далеч от дома;
- командировани работници, наети чрез агенции за временна заетост: в преразгледаната ДКР се гарантира равно третиране на командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост. Същите условия, приложими към националните агенции за временна заетост, ще се прилагат и за онези трансгранични агенции, които наемат работници;



- транспорт: Директива (ЕС) 2020/1057, която влезе в сила на 1 август 2020 г., определя специфични правила по отношение на Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт. С нея се изменя Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и Регламент (ЕС) № 1024/2012. Държавите членки трябва да транспонират разпоредбите на новата директива в своето национално законодателство до 2 февруари 2022 г. Все още се очаква законодателно изясняване за други силно мобилни работници в сектори, различни от пътният транспорт. В решението по делото Dohersberger (C-16/18) от 19 декември 2019 г. Съдът на Европейския съюз изключи от приложното поле на ДКР работниците, извършващи услуги в международни влакове.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент е движеща сила в законодателството относно свободата на движение на хора и услуги. От 2004 г. насам той повдига въпроса за необходимостта от подобряване на ДКР (вж. [проучването](#) на Парламента от юни 2016 г.).

По време на преговорите за преразглеждане на ДКР Парламентът изрично настояваше за „равно заплащане за еднакъв труд“ и за това държавите членки да могат да прилагат регионални, секторни или отраслови споразумения. В допълнение целта беше държавите членки, посредством клауза за преразглеждане, да могат да поставят чуждестранните предприятия под същите национални задължения в случай на възлагане на подизпълнители. Това доведе също така до успешно въвеждане на двегодишен период за транспониране и прилагане на директивата.

[Regina Konle-Seidl / Zahra Boudalaoui-Buresi](#)
12/2020

