



Odbor za pravne zadeve
predsednik

15.6.2017

Thomas Händel
predsednik
Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve
BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi predloga Komisije za direktivo o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (COM(2016)0128 – C8-0114/2016 – 2016/0070(COD))

Spoštovani gospod predsednik,

v pismu z dne 24. marca 2017 ste v skladu s členom 39(2) Poslovnika Odbor za pravne zadeve zaprosili za mnenje o primernosti pravne podlage omenjenega predloga Komisije.

Odbor je omenjeno vprašanje obravnaval na seji dne 12. junija 2017.

Soporočevalki v odboru EMPL želita v osnutku poročila kot dodatno pravno podlago uvesti člen 151 PDEU ter točki (a) in (b) člena 153(1), vloženi pa so bili tudi predlogi sprememb, da bi k pravni podlagi dodali člen 46 PDEU, člen 56 PDEU ali člen 153 v celoti, ali da bi člen 53(1) nadomestili s členoma 54 in 56 PDEU.

Na seji dne 12. junija 2017 se je Odbor za pravne zadeve odločil, s 13 glasovi za, 11 proti in 1 vzdržanim glasom¹, da vam priporoči, da ohranite pravno podlago, ki jo je predlagala

¹ Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Pavel Svoboda, predsednik; Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, podpredsednica; Jean-Marie Cavada podpredsednik, Laura Ferrara podpredsednica, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (namesto Marie-Christine Boutonnet, v skladu s členom 200(2) Poslovnika), Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Danuta Jazłowiecka (namesto Tadeusz Zwiefka, v skladu s členom 200(2) Poslovnika), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Katerina Konečná (namesto Jiří Maštálka, v skladu s členom 200(2) Poslovnika), Merja Kyllönen (namesto Kostas Hrisogonos (Kostas Chrysogonos), v skladu s členom 200(2) Poslovnika), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (namesto Rosa Estaràs Ferragut, v skladu s členom 200(2) Poslovnika), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (namesto Evelyn Regner, v skladu s členom 200(2) Poslovnika), József Szájer, Axel Voss, Kosma Złotowski.

Komisija, in sicer člen 53 PDEU in člen 62 PDEU, saj je to za predlagano direktivo o spremembi primerna pravna podlaga. Člen 153(2) PDEU bi morali upoštevati kot dodatno pravno podlago, zlasti če želi Parlament dodano okrepiti poudarek na pravicah napotenih delavcev. Če bi člen 153 dodali kot pravno podlago, bi se bilo v tem primeru priporočljivo sklicevati na točki (a) in (b) člena 153(1) PDEU v povezavi s členom 153(2) PDEU.

1. Ozadje

Napotitev delavcev ureja Direktiva 96/71/ES, ki je bila sprejeta na podlagi člena 57 Pogodbe ES in člena 66 Pogodbe ES. Ta člena zdaj ustrezata členu 53(1) PDEU in členu 62 PDEU, tj. členoma, na katerih je Komisija utemeljila svoj predlog za spremembo direktive.

Direktiva 96/71/ES določa regulativni okvir EU za spodbujanje in olajševanje čezmejnega opravljanja storitev prek začasne napotitve delavcev v drugo državo članico. Ne tako daleč nazaj je bila sprejeta Direktiva o izvrševanju 2014/67/EU, da bi okrepili instrumente, ki so na voljo za preprečevanje in kaznovanje izogibanja predpisom, goljufij in zlorab na področju napotitve delavcev.

Po sedanjih pravilih morajo podjetja, ki napotijo delavce, izpolnjevati osnovni nabor pravic v državi gostiteljici, vključno z *minimalno plačo*. Ta določba v državah gostiteljicah povzroča velike razlike v plači med napotenimi in lokalnimi delavci, ki segajo od 10 % do 50 %, odvisno od države in panoge, s čimer se izkrivlja konkurenca med podjetji, saj podjetjem, ki pošiljajo delavce, zagotavljajo prednost v zvezi s stroški dela pred lokalnimi podjetji v državah članicah gostiteljicah.

Glede na obrazložitveni memorandum k predlogu naj bi bil namen Direktive 96/71 „vzpostavitev ravnovesja med cilji spodbujanja in olajševanja čezmejnega opravljanja storitev, zagotavljanja zaščite napotenim delavcem in zagotavljanja enakih konkurenčnih pogojev med tujimi in domačimi tekmeči“, to ravnovesje pa takrat še ni bilo doseženo. Za ponovno „uravnoteženje“ direktive bi s predlogom uvedli načelo „enakih pravil o plačilu za enako delo“ in ne bi več zahtevali zgolj izplačila minimalnih plač, sklic na splošno zavezujoče kolektivne pogodbe pa bi razširili na vse sektorje.

S predlogom bi določili, da bi se delovno pravo države članice gostiteljice uporabljalo za dolgoročne napotitve nad 24 meseci na podlagi domneve, da bi to bil običajni kraj opravljanja dela. Izbira 24 mesecev je utemeljena, saj je v skladu s pravili koordinacije sistemov socialne varnosti. Namen predloga je tudi določiti enako plačilo za delo za napotene delavce v podizvajalskih verigah in delavce pri glavnem izvajalcu, in sicer z uporabo delovnih pogojev slednjega, vključno s pogoji iz sporazumov na ravni podjetja, če obstajajo, ter obvezno uporabo enakih pogojev za delavce, ki jih napoti agencija za zagotavljanje začasnega dela, in za lokalno zaposlene agencijske delavce.

2. Ustrezni členi Pogodbe

Predlog Komisije temelji na členih 53 in 62 PDEU, ki se glasita:

Člen 53

(prejšnji člen 47 PES)

1. Da bi samozaposlenim osebam olajšali začetek in opravljanje njihove dejavnosti, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta direktive za vzajemno

priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah ter za uskladitev določb zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti samozaposlenih oseb.

Člen 62

(prejšnji člen 55 PES)

Določbe členov 51 do 54 se uporabljajo za zadeve, ki jih obravnava to poglavje.

V osnutku poročila želijo dodati člena 151 in 153(1), ki se glasita:

Člen 151

(prejšnji člen 136 PES)

Unija in države članice si ob upoštevanju temeljnih socialnih pravic, kakor so določene v Evropski socialni listini, podpisani v Torinu 18. oktobra 1961, in v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.

V ta namen Unija in države članice izvajajo ukrepe, ki upoštevajo različnost prakse posameznih držav članic, zlasti na področju pogodbenih odnosov, ter potrebo po ohranitvi konkurenčnosti gospodarstva Unije.

Člen 153

(prejšnji člen 137 PES)

1. Z namenom doseči cilje iz člena 151 Unija podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

(a) izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev;

(b) delovni pogoji;

(c) socialna varnost in socialna zaščita delavcev;

(d) varstvo delavcev v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi;

(e) obveščanje delavcev in posvetovanje z njimi; (f) zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem, ob upoštevanju odstavka 5;

(g) pogoji za zaposlitev državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju Unije;

(h) vključevanje oseb, ki so izključene s trga dela, brez poseganja v člen 166;

(i) enakost moških in žensk glede priložnosti na trgu dela in obravnave pri delu;

(j) boj proti socialni izključenosti;

(k) posodobitev sistemov socialne zaščite, brez poseganja v točko (c).

2. V ta namen lahko Evropski parlament in Svet:

(a) sprejmeta ukrepe, ki so namenjeni spodbujanju sodelovanja med državami članicami s pobudami, katerih cilj je izboljšanje znanja, razvijanje izmenjave informacij in najboljše prakse, pospeševanje inovativnih pristopov in vrednotenje izkušenj, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic;

(b) na področjih iz odstavka 1(a) do (i) sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upošteva pogoje in tehnične predpise, ki veljajo v posameznih državah članicah. Te direktive se izogibajo uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij.

Evropski parlament in Svet odločata po rednem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Na področjih iz odstavka 1(c), (d), (f) in (g) Svet soglasno odloča po posebnem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Evropskim parlamentom in navedenima odboroma.

Svet lahko na predlog Komisije po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno odloči, da se redni zakonodajni postopek uporablja za odstavek 1(d), (f) in (g).

3. Država članica lahko socialnim partnerjem na njihovo skupno zahtevo poveri izvajanje direktiv, sprejetih v skladu z odstavkom 2, ali, kadar je primerno, izvajanje sklepa Sveta, sprejetega v skladu s členom 155.

V tem primeru zagotovi, da socialni partnerji najpozneje do datuma, ko je treba prenesti ali izvesti direktivo ali sklep, z dogovorom uvedejo potrebne ukrepe, pri tem pa mora zadevna država članica sprejeti vse potrebne ukrepe, da bi bila ob vsakem času sposobna jamčiti za rezultate, ki jih nalaga ta direktiva ali ta sklep.

Namen predlogov sprememb, vloženih v pristojnem odboru, je uvesti člene 46, 54 in 56 PDEU kot dodatno ali alternativno pravno podlago. Ti členi se glasijo:

Člen 46

(prejšnji člen 40 PES)

Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom izdajata direktive ali uredbe, v katerih so navedeni potrebni ukrepi za vzpostavitev prostega gibanja delavcev iz člena 45, zlasti:

(a) zagotovitev tesnega sodelovanja med posameznimi nacionalnimi zavodi za zaposlovanje;

(b) odpravljanje tistih upravnih postopkov in praks ter predpisanih rokov za dostop do prostih delovnih mest, ki izhajajo iz nacionalne zakonodaje ali predhodno sklenjenih sporazumov med državami članicami in katerih ohranitev bi ovirala liberalizacijo gibanja delavcev;

(c) odpravljanje vseh predpisanih rokov in drugih omejitev, predvidenih z nacionalno zakonodajo ali predhodno sklenjenimi sporazumi med državami članicami, ki glede svobodne izbire zaposlitve za delavce iz drugih držav članic določajo drugačne pogoje od tistih, ki veljajo za domače delavce;

(d) vzpostavitev ustreznih mehanizmov, ki povezujejo ponudbe s prošnjami za zaposlitev in olajšajo doseganje ravnotežja med ponudbo in povpraševanjem na trgu delovne sile tako, da nista ogrožena življenjska raven in raven zaposlenosti v posameznih regijah in industrijskih vejah.

Člen 54

(prejšnji člen 48 PES)

Družbe ali podjetja, ustanovljena v skladu z zakonodajo posamezne države članice, ki imajo statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Uniji, se v tem poglavju obravnavajo enako kakor fizične osebe, ki so državljani držav članic.

„Družbe ali podjetja“ pomeni družbe ali podjetja, ustanovljena po civilnem ali gospodarskem pravu, vključno z zadrugami, in druge pravne osebe javnega ali zasebnega prava z izjemo neprofitnih.

Člen 56

(prejšnji člen 49 PES)

V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve svobode opravljanja storitev v Uniji prepovejo za državljane držav članic, ki imajo sedež v eni od držav članic, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene.

Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku odločita, da se določbe tega poglavja uporabljajo tudi za državljane tretje države, ki opravljajo storitve in imajo sedež v Uniji.

3. Sodna praksa o pravni podlagi

V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora izbira pravne podlage za ukrep Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki so lahko podvrženi sodnemu nadzoru, med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta¹. Izbira napačne pravne podlage je zato lahko razlog za razveljavitev zadevnega akta.²

Pri več pravnih podlagah velja naslednje: če se pri pregledu ukrepa izkaže, da ima dvojni cilj ali ima dve sestavini, pri čemer je ena glavna ali prevladujoča, druga pa zgolj stranska, mora ukrep temeljiti samo na eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavino.³ Po drugi strani pa mora ukrep temeljiti na ustreznih različnih določbah Pogodbe, kadar ima hkrati več ciljev ali sestavin, ki so neločljivo povezane in med njimi nobena ni drugotnega ali posrednega pomena glede na druge.⁴

Uporaba dveh pravnih podlag pa ni možna, če so zanju predvideni postopki nezdružljivi ali če bi bile z uporabo dveh pravnih podlag kršene pravice Parlamenta.⁵

¹ Zadeva C-411/06, *Komisija proti Parlamentu in Svetu* [2009], ZOdl., str. I-7585, točka 45, ter zadeva C-130/10, *Parlament proti Svetu* [2012], ZOdl., točka 42 in tam navedena sodna praksa.

² Mnenje 2/00, v zadevi *Kartagenski protokol* [2001], Recueil., str. I-9713, točka 5.

³ Zadeva C-137/12, *Komisija proti Svetu*, EU:C:2013:675, točka 53; zadeva C-411/06, *Komisija proti Parlamentu in Svetu* [2009], ZOdl., str. I-7585, točka 46 in tam navedena sodna praksa; zadeva C-490/10, *Parlament proti Svetu*, EU:C:2012:525, točka 45; zadeva C-155/07 *Parlament proti Svetu* [2008] ZOdl., str. I-08103, točka 34;

⁴ zadeva C-211/01, *Komisija proti Svetu* [2003] Recueil, str. I-08913, točka 40; zadeva C-411/06, *Komisija proti Parlamentu in Svetu* [2009], ZOdl., str. I-7585, točka 47; zadeva C-178/03, *Komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu* [2006], ZOdl., str. I-107, točke 43–56.

⁵ Zadeva C-178/03, *Komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu* [2006], ZOdl., str. I-107, točka 57; združeni zadevi C-164/97 in C-165/97, *Parlament proti Svetu* [1999], Recueil, str. I-1139, točka 14; zadeva C-300/89, *Komisija proti Svetu* („Titanov dioksid“) [1991], Recueil, str. I-2867, točke 17–25; zadeva C-338/01, *Komisija proti Svetu* [2004], Recueil, str. I-4829 (Izterjava posrednih davkov), točka 57.

4. Cilj in vsebina predloga

Direktiva 96/71/ES ne vsebuje člena, v katerem bi bila njena cilj in vsebina izrecno navedena, Komisija pa tudi ne predlaga, da bi vključili kakšno spremembo v zvezi s tem. Okvirno ju lahko razberemo zlasti iz prvih štirih uvodnih izjav. Te se glasijo:

(1) *Prosti pretok delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev so temeljna načela notranjega trga v Uniji, zapisana v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU). Za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev za podjetja in spoštovanja pravic delavcev Unija krepi uporabo navedenih načel.*

(2) *Svoboda opravljanja storitev vključuje pravico podjetij, da opravljajo storitve v drugi državi članici, v katero lahko začasno napotijo svoje delavce, da bi tam opravljali te storitve.*

(3) *V skladu s členom 3 PEU Unija spodbuja socialno pravičnost in varstvo. V skladu s členom 9 PDEU mora Unija spodbujati visoko stopnjo zaposlenosti, zagotavljati ustrezno socialno zaščito in se boriti proti socialni izključenosti.*

(4) *Skoraj dvajset let po sprejetju direktive o napotitvi delavcev je treba oceniti, ali Direktiva še vedno zagotavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in potrebo po varstvu pravic napotenih delavcev.*

Medtem ko je v prvi in drugi uvodni izjavi poudarjena svoboda opravljanja storitev, so v tretji in četrti dodani vidiki socialne pravičnosti in potrebe, da bi „ocenili“, ali direktiva še vedno „zagotavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in potrebo po varstvu pravic napotenih delavcev“.

Analiza vsebine predloga kaže, da namen predloga dejansko vključuje vsaj vidik „uravnoveženja“ svobode opravljanja storitev in varstva pravic delavcev.

Kot je navedeno zgoraj, je namen predloga uvesti enaka pravila o plačilu za dolgoročne napotitve in sklic na splošno zavezujoče kolektivne pogodbe razširiti na vse sektorje.

Enaka pravila o plačilu za delo bodo prispevala k povečanju plač napotenih delavcev, zmanjšanju razlik v plačah v primerjavi z lokalnimi delavci in vzpostavitvi enakih konkurenčnih pogojev med podjetji v državah gostiteljicah.

Poleg tega lahko pravila o enakem obravnavanju pri dolgoročnih napotitvah nad 24 mesecev in o podizvajalskih verigah zmanjšajo vlogo stroškov dela kot dejavnika konkurence, in sicer z zmanjšanjem konkurenčnosti podjetij s sedežem v državah članicah z nižjimi plačnimi pogoji, zlasti v delovno intenzivnih sektorjih.

Natančneje, novi člen 2a, ki je dodan k Direktivi 96/71/ES – kot je navedeno v predlogu – „obravnavo delovno pravo, ki se uporablja za napotene delavce, če pričakovano ali dejansko trajanje napotitve presega štiriindvajset mesecev“. Nadalje je poudarjeno, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU „med svobodo ustanavljanja in svobodo začasnega opravljanja storitev razlikovati od primera do primera ter pri tem upoštevati tako trajanje kot tudi rednost, občasnost in nepretrganost opravljanja storitev“.

Ker je namen direktive tudi, da „se prepreči obid pravila iz odstavka 1“, je v odstavku 2 pojasnjeno, da je treba v primeru zamenjave delavca za isto nalogo pri izračunu trajanja napotitve upoštevati skupno trajanje napotitve zadevnih delavcev. Pravilo iz odstavka 1 se bo uporabljalo, kadar skupno trajanje presega 24 mesecev, vendar zaradi spoštovanja načela sorazmernosti samo za delavce, napotene za najmanj šest mesecev.

V predlogu so uvedene tudi številne spremembe točke (a) člena 3 direktive, in sicer se „državam članicam nalaga obveznost, da objavijo informacije o sestavnih elementih plačila“, dodano pa je tudi novo pravilo v točki (b), da bi državam članicam omogočili, „da podjetjem naložijo obveznost oddaje naročil samo tistim podizvajalcem, ki delavcem zagotavljajo določene pogoje o plačilu za delo, ki se uporabljajo za izvajalca, vključno s tistimi, ki izhajajo iz kolektivnih pogodb, ki se ne uporabljajo splošno“.

Kar se tiče novega odstavka v členu 1(3)(c), ta „določa, da morajo biti pogoji, ki se uporabljajo za čezmejne agencije, ki posredujejo delo delavcev, tisti, ki se v skladu s členom 5 Direktive 2008/104/ES uporabljajo za nacionalne agencije, ki posredujejo delo delavcev. V nasprotju s členom 3(9) Direktive je to zdaj pravna obveznost, naložena državam članicam“.

5. Določitev primerne pravne podlage

Kot je že omenjeno, mora izbira pravne podlage za ukrep EU temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki so lahko predmet sodnega nadzora. Ti še zlasti vključujejo cilj in vsebino ukrepa. Uporaba dveh pravnih podlag pa ni možna, če so zanju predvideni postopki nezdržljivi ali če bi bile z uporabo dveh pravnih podlag kršene pravice Parlamenta.

Najprej pa je seveda treba preveriti, ali se predlagana določba Pogodbe dejansko lahko uporabi kot pravna podlaga. Iz načela prenosa pristojnosti, kot je zapisano v členu 5 PEU, izhaja, da Unija ukrepa samo, kadar ima za to pristojnost na podlagi Pogodb. Poleg tega je treba člen 289 PDEU razumeti tako, da mora biti postopek, s katerim želi Unija sprejeti pravni akt, ki pokriva določeno področje, posebej naveden v določbi Pogodbe. Določba v Pogodbah, ki se ne nanaša na postopek za sprejetje akta, tako ne more biti pravna podlaga za direktivo. Poleg tega mora določba v Pogodbah, ki se uporabi za pravno podlago, seveda tudi dopuščati sprejetje ukrepa, katerega namen in vsebina ustrezata pooblastilu, ki ga prenaša določba, ki je pravna podlaga za akt.

Določba, ki jo predlaga Komisija, jasno izpolnjuje splošne zahteve glede pravne podlage, je pa tudi primerna glede namena in vsebine predloga, vsaj dokler je to – kot v Direktivi 96/71/ES – spodbujanje svobode opravljanja storitev prek napotitve delavcev.

V tem primeru je dvojna pravna podlaga zgolj tehnično vprašanje, razlog pa je ta, da poglavje 3 naslova IV o storitvah v PDEU ne vključuje primerne pravne podlage za vrsto ukrepov, ki jih ureja Direktiva 96/71/ES in ki naj bi jih urejal tudi predlog. Vendar člen 62 PDEU uporabo členov od 51 do 54 razširja na poglavje o storitvah, zaradi česar je možno, da se določbe iz člena 53 PDEU v povezavi s členom 62 PDEU uporabijo kot pravna podlaga.

Ker v zahtevi Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve za mnenje o pravni podlagi niso omenjeni samo predlogi sprememb na to temo v osnutku poročila, ampak tudi predlogi sprememb, vloženi v pristojnem odboru, bodo tudi ti obravnavani. Dveh od določb, predlaganih za pravno podlago, člena 54 PDEU in člena 151 PDEU, ni mogoče uporabiti kot pravno podlago, ker ne vsebujeta sklicevanja na zakonodajni postopek, zaradi česar ju ni treba nadalje obravnavati.

Člen 46 PDEU in člen 56 PDEU pa omenjata redni zakonodajni postopek. Toda če preučimo ukrepe, ki jih lahko Unija sprejme na podlagi teh členov, vidimo, da ne ustrezajo namenu in vsebini predloga. Člen 46 PDEU navaja številne ukrepe, katerih namen je spodbujanje prostega gibanja delavcev prek lajšanja delovanja skupnega trga dela, nobeden od njih pa ne ustreza namenu in vsebini veljavne direktive niti namenu in vsebini predloga. Člen 56 PDEU

omogoča razširitev svobode opravljanja storitev na državljane tretjih držav, ki imajo sedež v Uniji, kar očitno ni predmet predloga. Da bi lahko katerega od teh dveh členov uporabili kot pravno podlago, bi bilo treba imeti popolnoma drugačen zakonodajni dokument.

Ostaja še vprašanje, ali bi lahko dodali člen 153 PDEU, kar bi bila v bistvu druga pravna podlaga. Odstavek 2 člena določa pravno podlago za sprejetje direktiv, ki določajo „minimalne zahteve“ na področju socialne politike, ki so našteje v odstavku 1 člena. Točki (a) in (b) odstavka 1, ki sta predlagani kot dodatna pravna podlaga, se nanašata na „izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev“ oziroma na „delovne pogoje“. Direktive, s katerimi naj bi izpolnili cilje, opredeljene v točkah (a) in (b), so sprejete po rednem zakonodajnem postopku.

Glede na namen predloga, kot je izražen predvsem v uvodnih izjavah, pa tudi vsebine predlogov sprememb, predlaganih za člene Direktive 96/71/ES, lahko sklenemo, da je v predlogu v primerjavi z veljavno direktivo večji poudarek na varstvu pravic delavcev, in bi se, če bi ga sprejeli, „ravnovesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in potrebo po varstvu pravic napotnih delavcev“ iz uvodne izjave 4 prevesilo na varstvo pravic napotnih delavcev.

Sklicevanje v uvodni izjavi 4 predloga, da je treba „oceniti, ali Direktiva še vedno zagotavlja ustrezno ravnovesje med potrebo po spodbujanju svobode opravljanja storitev in potrebo po varstvu pravic napotnih delavcev“ tudi kaže, da je slednji vidik eden od razlogov za odločitev Komisije, da predlaga spremembo direktive, čeprav je bilo pri tem verjetno pomembno tudi zagotavljanje „enakih konkurenčnih pogojev za podjetja“, ki je navedeno v uvodni izjavi 1.

Spodbujanje svobode opravljanja storitev prek napotitve delavcev sicer ostaja cilj predloga, kar utemeljuje pravno podlago, ki jo je predlagala Komisija, vendar bi lahko zagovarjali, da daje predlog večji poudarek varstvu pravic napotnih delavcev in je zato treba to upoštevati kot ločen in enako pomemben cilj, ki ga odraža vsebina predloga, kar pa pomeni, da bi bila lahko primerna dvojna pravna podlaga.

Vendar bi bilo treba pri oceni, ali je člen 153 PDEU primerno dodati kot *de facto* drugo pravno podlago, upoštevati tudi stališče Parlamenta. Osnutek poročila soporočevalk v pristojnem odboru daje neko predstavo v zvezi s tem, in sicer kaže, da naj bi ravnovesje še bolj nagnili v smer varstva pravic napotnih delavcev. Vendar je v osnutku poročila skoraj 500 predlogov sprememb, dva odbora pa bosta podala mnenje, zato bi bilo treba pred končnim mnenjem preučiti tudi sprejeto poročilo.

Kar zadeva člen 153 kot pravno podlago, je treba navesti, da se ni mogoče sklicevati na odstavek 1 kot tak, saj je sklicevanje na postopek zapisano v odstavku 2 člena. Če torej uporabimo člen 153, se je treba sklicevati na njegov odstavek 2.¹ Opozoriti je treba tudi, da se odstavek 2 sklicuje na dva različna postopka, redni zakonodajni postopek ter posebni zakonodajni postopek, odvisno od ciljev iz točk v odstavku 1 člena, ki jih želimo z aktom doseči. Zato ne bi bilo priporočljivo, da bi se sklicevali na člen 153 PDEU kot celoto, in če gre za cilje, ki so navedeni v točkah (a) in (b) odstavka 1 člena, mora biti jasno, da je treba te določbe razumeti v povezavi z odstavkom 2 člena.

¹ Komisija se ponavadi sklicuje samo na odstavek 2. Kot nedavni primer glej na primer predlog za spremembo Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu (COM(2016)0248).

6. Sklepne ugotovitve

Pravna podlaga, kot ki jo je predlagala Komisija, in sicer člen 53 PDEU in člen 62 PDEU, je primerna pravna podlaga za predlagano direktivo o spremembi. Člen 153(2) PDEU bi morali upoštevati kot dodatno pravno podlago, zlasti če želi Parlament dodano okrepiti poudarek na pravicah napotnih delavcev. Če bi člen 153 PDEU dodali kot pravno podlago, bi se bilo v tem primeru priporočljivo sklicevati na točki (a) in (b) člena 153(1) PDEU v povezavi s členom 153(2) PDEU.

S spoštovanjem,

Pavel Svoboda