

КОМАНДИРОВАНЕ НА РАБОТНИЦИ

„Командиран работник“ е работник, изпратен временно от работодателя си да извърши услуга в друга държава — членка на ЕС. Свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги са основни свободи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Принципът, уреждащ статута на командированите работници, е „равно заплащане за една и съща работа на едно и също място“.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 54 и членове 56—62 от ДФЕС.

ЦЕЛИ

Командиран 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

A. История на Директивата относно командироването на работници

Директивата относно командироването на работници (ДКР) произтича 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 Европейския съюз (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 година. 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.). 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 биха могли 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 се откриха три конкретни предизвикателства при прилагането, правното тълкуване и регулирането на специалния случай на командированите работници:

- 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;
- 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 Европейския съюз след преразглеждането с Договора от Лисабон от 2007 г., беше спорно дали ДКР от 1996 г. предлага подходящ правен инструмент за гарантиране на еднакви условия на конкуренция за свободното трансгранично предоставяне на услуги и същевременно — адекватна основа за защита на социалните права на работниците. В случаите, когато ДКР оставя на държавите членки преценката да въведат и прилагат минимални стандарти по отношение на заетостта, следва да се разчита на решенията на Съда на Европейския съюз за тълкуване на терминологията на ДКР. Решенията на Съда на Европейския съюз 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 Европейския съюз превърна стандартите по отношение на заетостта, първоначално създадени в ДКР като минимални

стандарти, в „максимален таван“ за реда и условията на наемане на работа. След това обаче Съдът на Европейския съюз постанови две решения с по-силно защитно действие за командированите работници: по делото *Sähköalojen ammattiliittory* (C-396/13) Съдът на Европейския съюз постанови, 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-скорошното си решение по делото *Regio-Post* (C-115/14) Съдът на Европейския съюз постанови, 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 силната възходяща тенденция при прибягването до командироване.

Двете основни законодателни предложения:

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

С [Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението](#) 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. Преразгледаната директива за командироването на работници

През март 2016 г. Комисията предложи да се преразгледа първоначалната ДКР 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.

Предложението срещна значителна съпротива: 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 поради факта, че предложението би довело 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 година.

След интензивни преговори между Комисията, Съвета и Европейския парламент Съветът прие преразгледаната директива на 21 юни 2018 година. В сила от 30 юли 2020 г., преразгледаната директива относно командироването на работници ([Директива \(ЕС\) 2018/957](#)) 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 се прилагат разпоредбите на трудовото законодателство на приемащата държава членка.
- Възнаграждение: всички правила на приемащата държава, приложими към местните работници, се прилагат и за всички командировани работници още от първия ден, т.е. прилага се 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, информацията за задължителните елементи, които представляват възнаграждение в дадена държава членка, трябва да бъде 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, се прилагат и за онези трансгранични агенции, които наемат работници.
- Транспорт: в [Директива \(ЕС\) 2020/1057](#) се определят специфични правила за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт. В решението по делото *Dobersberger* (C-16/18) от 19 декември 2019 г. Съдът на Европейския съюз изключи от приложното поле на ДКР работниците, извършващи услуги в международни влакове.

В. Други инициативи

През 2019 г. Комисията създаде Европейския орган по труда (ЕОТ), за да гарантира правилното прилагане на правилата за трудова мобилност и социална сигурност. През 2023 г. ЕОТ, заедно с Комисията, пусна в действие програмата „Командироване 360“, която представлява рамка за сътрудничество между съответните заинтересовани страни с цел подобряване на обмена на информация, засилване на административното сътрудничество и повишаване

на осведомеността за правилата на ЕС и националните правила относно командироването на работници.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент е движеща сила в законодателството относно свободата на движение на хора и услуги.

От 2014 г. насам, в няколко свои резолюции Парламентът припомня необходимостта от подобряване на ДКР. 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 споразумения на регионално, секторно или отраслово равнище. 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.

През март 2021 г. Парламентът изрази загриженост във връзка с липсата на хармонизирано тълкуване на преразгледаната ДКР, призовавайки Комисията да оказва пряко съдействие на държавите членки по време на целия процес на транспониране, за да се гарантира еднакво тълкуване на европейското законодателство. В [резолюция от 20 май 2021 г., озаглавена „Въздействие на правилата на ЕС в областта на свободното движение на работници и услуги: трудовата мобилност в рамките на ЕС като инструмент за съчетаване на нуждите и уменията на пазара на труда“](#), Парламентът обърна внимание на особено уязвимото положение на мобилните работници, включително на командированите работници, по време на пандемията от COVID-19 и призова за преодоляване на структурните недостатъци в европейските и националните регулаторни рамки. За тази цел Парламентът призова за подобряване на изпълнението, правоприлагането и мониторинга на преразгледаната ДКР и за създаване на обслужване на едно гише, където работниците и работодателите биха имали достъп до цифрови услуги по отношение на трудовата мобилност и командироването.

През 2016 г. Комисията предложи [регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент \(ЕО\) N° 883/2004 за координация на системите за социална сигурност и на Регламент \(ЕО\) N° 987/2009 за установяване процедурата за прилагане на Регламент \(ЕО\) N° 883/2004 за координация на системите за социална сигурност](#). Една от целите на предложението беше да се изяснят стълкновителните норми относно приложимото законодателство и връзката между Регламента за координация на системите за социална сигурност и ДКР. Преговорите относно предложението са все още в ход.

В [резолюция от 25 ноември 2021 г.](#) относно въвеждане на Европейски паспорт за социална сигурност с цел подобряване на цифровото правоприлагане на социалноосигурителните права и на справедливата мобилност Парламентът подчерта необходимостта от цифров инструмент за целия ЕС за всички мобилни работници, включително командированите работници. Такъв инструмент би гарантирал ефективно идентифициране, проследимост, сумиране и преносимост на социалноосигурителните права и би подобрил прилагането на

правилата на ЕС относно трудовата мобилност и координацията на системите за социална сигурност на пазара на труда по справедлив и ефективен начин. На 6 септември 2023 г. Комисията представи съобщение относно [цифровизацията при координацията на системите за социална сигурност](#). В съобщението се посочват различните проекти, които се разработват в областта на цифровизацията, включително проектът за Европейски паспорт за социална сигурност (ESSPASS). В проекта ESSPASS се предвижда цифровизация на процеса на искане и получаване на документи за придобити права и проверка в реално време, за да се даде възможност на институциите за социална сигурност, инспекциите по труда, доставчиците на здравно обслужване и други съответни субекти да проверяват незабавно тези документи в цяла Европа.

Темата за командироването беше включена и в [резолуцията на Парламента от 18 януари 2024 г. относно преразглеждането на мандата на Европейския орган по труда](#), в която той призова мандатът на ЕОТ да бъде разширен, за да обхване трудовата мобилност за граждани на държави извън ЕС, със специален акцент върху прекратяването на фиктивното командироване и фиктивната самостоятелна заетост.

За повече информация по тази тема посетете [уебсайта](#) на комисията по заетост и социални въпроси.

Aoife Kennedy
03/2024