ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.4.2024 г.
COM(2024) 320 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

относно прилагането и изпълнението на Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 г. за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги

{SWD(2024) 320 final}

Съдържание

1. Въведение 2
2. Анализ на прилагането и изпълнението на директивата от държавите членки 3
2.1. Двойно или верижно командироване 3
2.2. Условия на работа 4
2.2.1. Прилагане на общоприложими колективни трудови договори за всички сектори 5
2.2.2. Възнаграждение 5
2.2.3. Нови елементи на условията на работа в приемащата държава членка 6
2.3. Задължения за предоставяне на информация 7
2.4. Правила относно дългосрочното командироване 8
2.5. Равно третиране на командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост 8
2.6. Добавки за командироване 9
2.7. Колективни трудови договори 10
2.8. Сътрудничество между държавите членки 10
2.9. Наблюдение, контрол и изпълнение 10
3. Възлагане на подизпълнители и командироване на работници. 10
4. Командироване на граждани на трети държави 12
5. Основни заключения и потенциални по-нататъшни действия 13

1. Въведение

Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 г. за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги („директивата“) влезе в сила на 29 юли 2018 г. и започна да се прилага от 30 юли 2020 г. До 30 юли 2020 г. държавите членки трябваше да приемат и публикуват законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за привеждане в съответствие с директивата.

Измененията, въведени с директивата, имат за цел да гарантират равнопоставени условия на конкуренция, като същевременно се защитават правата на командированите работници. Тези изменения включват замяна на понятието „минимални ставки на заплащане“ с „възнаграждение“ на командированите работници, определяне на разширени ред и условия на работа в приемащата държава членка, приложими за дългосрочното командироване, и гарантиране на временно командированите работници на същите основни ред и условия като тези, които се прилагат за местните временни работници, наети в приемащата държава членка.

В настоящия доклад се прави преглед на прилагането и изпълнението от страна на държавите членки на Директива (ЕС) 2018/957 за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги[1], както се изисква в член 2 от нея. Настоящият доклад е придружен от работен документ на службите на Комисията, съдържащ допълнителен анализ, залегнал в основата на настоящия доклад[2].

.

Както настоящият доклад, така и придружаващият го работен документ на службите на Комисията са секторно неутрални. Съгласно член 2, параграф 2, буква б) от Директива (ЕС) 2018/957 от Комисията се изисква да включи в доклада оценка на необходимостта от допълнителни мерки за гарантирането на равнопоставени условия и за закрила на работниците за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт. Тази разпоредба беше включена, в случай че не бъде прието специалното законодателство относно командироването на водачи в този сектор. Тъй като през 2020 г. беше приета Директива (ЕС) 2020/1057[3], вече не е необходимо да се включва специална оценка на сектора на автомобилния транспорт, понеже той ще бъде оценен в доклада за изпълнението на Директива (ЕС) 2020/1057[4].

В съответствие с мандата, получен от съзаконодателите[5], в настоящия доклад и придружаващия го работен документ на службите на Комисията се обръща специално внимание на положението на командированите работници във веригите от

[1] Директива (ЕС) 2018/957 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 173, 9.7.2018 г., стр. 16).
[2] SWD (2024) 320.
[3] Директива (ЕС) 2020/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 15 юли 2020 г. за определяне на специфични правила във връзка с Директива 96/71/ЕО и Директива 2014/67/ЕС за командироването на водачи в сектора на автомобилния транспорт и за изменение на Директива 2006/22/ЕО по отношение на изискванията за изпълнение и Регламент (ЕС) № 1024/2012 (ОВ L 249, 31.7.2020 г., стр. 49).
[4] Съгласно Директива (ЕС) 2020/1057 Комисията трябва да извърши оценка на нейното изпълнение до 31 декември 2025 г.
[5] Член 2, параграф 2 от Директива (ЕС) 2018/957.

подизпълнители. Като се имат предвид неотдавнашното увеличение на командироването на работници, граждани на трети държави, и очакваното му разширяване като важен канал за мобилност в рамките на ЕС, в доклада се обръща внимание и на тяхното положение[6]. Освен това в настоящия доклад е проучено дали е необходимо изменение на директивата.

В настоящия доклад и придружаващия го работен документ на службите на Комисията се прави анализ на националното законодателство за изпълнение на разпоредбите на директивата. В тях не се прави изчерпателна равносметка на всички национални мерки по изпълнението, нито се предопределя позицията, която Комисията може да заеме при евентуални бъдещи съдебни производства.

Информацията в настоящия доклад и в придружаващия го работен документ на службите на Комисията се основава на националните мерки за транспониране на директивата, които държавите членки са съобщили на Комисията, както се изисква съгласно член 3, параграф 1 от директивата. Освен това Комисията събра информация относно прилагането и изпълнението на директивата чрез различни източници, като например мрежата от правни експерти MoveS[7], Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници (ECPW)[8] на Комисията и проучване в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението[9]. Комисията също така събра мненията на държавите членки и социалните партньори чрез въпросник, разпространен от Европейския орган по труда (ЕОТ).

2. Анализ на прилагането и изпълнението на директивата от държавите членки

2.1. Двойно или верижно командироване

В директивата се разглежда ситуацията, при която даден работник бива нает чрез предприятие за временна работа или агенция за посредническа дейност по наемане на работа (агенция за временна заетост) да извършва дейност за предприятие ползвател. Двойно или верижно командироване е налице, когато предприятието ползвател изпраща работника временно да извършва дейност в държава членка, различна от държавата

[6] Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals (Доклад относно практиките, възможностите и предизвикателствата в областта на сътрудничеството между държавите членки, по-специално във връзка с командироването на граждани на трети държави), окончателен доклад ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2, 2 февруари 2023 г. Докладът е достъпен на следния адрес: ela-report-posting-third-country-nationals.pdf (europa.eu).
Вж. също Заетост и социално развитие в Европа (ESDE) през 2023 г., Служба за публикации на Европейския съюз (europa.eu)

[7] Мрежата от правни експерти MoveS е финансирана от Комисията мрежа от независими експерти в областта на мобилността в рамките на ЕС. MoveS е съкращение на Free Movement of Workers and Social Security Coordination (свободно движение на работници и координация на системите за социална сигурност). Тя обхваща всички 27 държави — членки на ЕС, както и Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария.

[8] Доклад на подгрупата за транспонирането на Директива (ЕС) 2018/957, Доклад до Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници (ECPW). https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en

[9] Проучване в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението. Това проучване беше изготвено за Комисията. То отразява единствено възгледите на авторите и Комисията не носи отговорност за каквито и да било последици, произтичащи от повторната употреба на посочената публикация. https://op.europa.eu/bg/web/general-publications

членка, в която работникът обичайно работи за агенцията за временна заетост или за предприятието ползвател в някоя друга държава членка[10].

В директивата се пояснява, че в тази ситуация агенцията за временна заетост се счита за командироващото предприятие и следователно трябва да изпълни всички съответни задължения. Освен това предприятието ползвател е длъжно своевременно да информира агенцията за временна заетост, ако планира да изпрати работника, командирован от агенцията за временна заетост, да извършва дейност в друга държава членка.

Почти всички държави членки са включили в националното си законодателство разпоредбите на директивата относно агенциите за временна заетост в положение на двойно или верижно командироване. Някои държави членки (Унгария, Словакия) не позволяват на предприятията ползватели да предоставят на друг работодател работници, наети чрез агенция за временна заетост. Унгария не позволява двойно или верижно командироване, когато тя е държавата членка на установяване на агенцията за временна заетост. Словакия разрешава двойно или верижно командироване само в ситуациите, обхванати от член 1, параграф 3, буква а) (командироване по договор за услуги) и член 1, параграф 3, буква б) (командироване в рамките на дружеството) от Директива 96/71/ЕО.

Голяма част от държавите членки определят агенциите за временна заетост като предприятието, което извършва командироването, изрично или по подразбиране[11]. Повечето държави членки[12] са включили изричен текст за задължението на предприятието ползвател да уведомява агенцията за временна заетост за двойното или верижното командироване. Ирландия, Хърватия, Унгария и Словения не са включили в своето законодателство това изискване за предоставяне на информация.

Срокът, в който предприятието ползвател трябва да уведоми агенцията за временна заетост за двойното или верижното командироване (в съответствие с понятието „своевременно“ в директивата), е различен в отделните държави членки. Някои държави членки изискват тази информация да бъде предоставена преди започването на работата[13], в разумен срок преди командироването[14] или незабавно[15].

2.2. Ред и условия на работа

С директивата се въвеждат посочените по-долу промени в член 3, параграф 1 от Директива 96/71/ЕО по отношение на реда и условията на работа, приложими за командированите работници:

- прилагането във всички сектори на реда и условията на работа от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са общоприложими или които се прилагат съгласно член 3, параграф 8 от Директива 96/71/ЕО;
- понятието „възнаграждение“ заменя понятието „минимални ставки на заплащане“;

[10] Вж. подточка 3.1.1.3 от доклада на подгрупата за транспонирането на Директива (ЕС) 2018/957, Доклад до Комитета от експерти по въпросите на командироването на работници (ECPW).
[11] Вж. подточка 3.1.1.3 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.
[12] Белгия, България, Чехия, Дания, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Финландия и Швеция.
[13] Белгия, Германия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Австрия и Португалия.
[14] Дания, Естония, Гърция, Франция и Кипър.
[15] Италия

- към реда и условията на работа са добавени два нови елемента: условията за настаняване на работниците, предоставяно от работодателя на работници, изпратени извън обичайното място на работа, и добавките или възстановяването на разходи за работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини;
- задълженията за предоставяне на информация са увеличени.

2.2.1. Прилагане на общоприложими колективни трудови договори за всички сектори

С директивата се разширява обхватът на приложение на колективните трудови договори, които са обявени за общоприложими във всички сектори (а не само в сектора на строителството). В рамките на приложното поле на директивата 18 държави членки[16] прилагат ред и условия на работа, които произтичат от общоприложими колективни трудови договори във всички сектори. Девет държави членки[17] нямат общоприложими колективни трудови договори, но прилагат секторни и/или национални колективни трудови договори.

2.2.2. Възнаграждение

В директивата понятието „минимални ставки на заплащане“ се заменя с „възнаграждение“. Понятието „възнаграждение“ включва, но надхвърля понятието „минимални ставки на заплащане“.

Следователно държавите членки трябва да гарантират, че работниците, командировани на тяхна територия, получават „възнаграждение“, което се определя като всички елементи на възнаграждението, които са задължителни по силата на национални законови разпоредби или на колективни трудови договори, които са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с член 3, параграф 8 от Директива 96/71/ЕО.

Почти всички държави членки са включили в националното си законодателство разпоредбата относно възнаграждението, установена с директивата. Някои държави членки са избрали това, което може да се смята за общо или широко определение на възнаграждението[18], докато други изброяват задължителните елементи на възнаграждението[19]. Две държави членки (Ирландия и Португалия) не са заменили понятието „минимални ставки на заплащане“ с „възнаграждение“.

Като цяло по-голямата част от държавите членки смятат, че преминаването от „минимални ставки на заплащане“ към „възнаграждение“ е подобрило правата на командированите работници[20]. Комисията обаче отбелязва, че социалните партньори, и

[16] Белгия, България, Германия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Латвия, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Австрия, Португалия, Румъния, Словения и Финландия.
[17] Чехия, Дания, Италия, Кипър, Литва, Малта, Полша, Словакия и Швеция.
[18] Белгия, Германия, Естония, Ирландия, Хърватия, Унгария, Италия, Малта, Австрия, Полша и Финландия.
[19] България, Чехия, Испания, Франция, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Румъния и Словения.
[20] Вж. подточка 3.1.1.4.3 от придружаващия работен документ на службите на Комисията, в която се посочва, че 14 държави членки, отговорили на въпросника относно изпълнението на директивата, смятат, че положението на командированите работници се е подобрило след преминаването от „минимални ставки на заплащане“ към „възнаграждение“.

по-специално работодателите, посочват трудности при определянето на възнаграждението, приложимо за командированите работници, с всички негови задължителни елементи[21]. Тези трудности са свързани най-вече със сложността на определянето на възнаграждението на практика, например по отношение на колективните трудови договори (по-специално възнаграждението и неговите задължителни елементи[22]). Работодателите се затрудняват да разберат кои задължителни елементи на възнаграждението трябва да вземат предвид.

2.2.3. Нови елементи на условията на работа в приемащата държава членка

С директивата се добавят два нови елемента към списъка на основните ред и условия на работа на приемащата държава членка, които трябва да бъдат осигурени на работниците, командировани в тази държава членка: условия за настаняване на работниците, предоставяно от работодателя на работници, изпратени извън обичайното място на работа; и добавки или възстановяване на разходи за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини.

При транспонирането на директивата приложимите разпоредби за тези два елемента по-горе са различни в отделните държави членки, както е описано подробно по-долу. Тези разпоредби се прилагат за командированите работници, ако съществуват за националните работници в приемащата държава членка.

12 държави членки[23] имат разпоредби относно условията за настаняване, когато работниците са изпратени извън обичайното място на работа, и тези разпоредби са приложими за командированите работници. Словения прилага тези разпоредби само за местни работници, командировани в чужбина (те не се прилагат за работници, командировани в Словения).

12 държави членки[24] не предвиждат в националното си законодателство условия за настаняване, когато работниците са изпратени извън обичайното място на работа. Тези условия обаче може да бъдат включени в колективни трудови договори или в индивидуални трудови договори, както е предвидено в приложимите колективни трудови договори, като ще обхващат и командированите работници (командированите работници, наети чрез агенция за временна заетост, в случая на Полша), с изключение на Белгия и Ирландия.

[21] Вж. бележка под линия 20.

[22] Някои заинтересовани страни, интервюирани в контекста на проучването в подкрепа на наблюдението на директивата и на Директивата за осигуряване на изпълнението, подчертаха този въпрос, по-специално предизвикателствата пред работодателите и агенциите за временна заетост. Вж. точка 8.1.3 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението, както и подточка 3.1.1.4.3 относно възнаграждението в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

[23] България, Чехия, Дания, Германия, Гърция, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Португалия, Словения и Финландия.

[24] Белгия, Ирландия, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Малта, Нидерландия, Словакия, Полша и Швеция.

Освен това 18 държави членки[25] включват национални разпоредби относно възстановяване или компенсиране на разходи за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини. Тези разпоредби са приложими и за командированите работници. Словения няма специални разпоредби, обхващащи възстановяването на разходи за покриване на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на работниците, изпратени далеч от дома по професионални причини[26].

Комисията отбелязва, че съществуват известни опасения във връзка с неотговарящи на стандартите условия за настаняване, които може да засегнат командированите работници[27].

2.3. Задължения за предоставяне на информация

В директивата се предвижда, че държавите членки трябва да публикуват (без ненужно забавяне и по прозрачен начин) информацията за реда и условията на работа, приложими съгласно член 3, параграф 1 от Директива 96/71/ЕО, включително съставните елементи на възнаграждението, както и реда и условията на работа, приложими за дългосрочно командированите работници. В тази връзка държавите членки трябва да гарантират, че информацията, предоставяна на единния официален национален уебсайт, е точна и актуална.

Ако в тази информация не се посочва кои ред и условия на работа трябва да се прилагат, това обстоятелство се взема предвид, в съответствие с националното право и/или практика, при определяне на санкциите в случай на нарушение на националните разпоредби, приети съгласно директивата, доколкото е необходимо да се гарантира тяхната пропорционалност.

Държавите членки са създали национални уебсайтове относно командироването, за да изпълнят увеличените задължения за предоставяне на информация съгласно директивата.

Повечето държави членки са адаптирали националното си законодателство, за да определят пропорционалност на санкциите, ако в информацията, предоставена на тези национални уебсайтове, не се посочва кои ред и условия на работа трябва да се прилагат.

Ирландия, Испания, Франция, Кипър, Словения и Словакия нямат специални разпоредби за такава пропорционалност на санкциите. В някои от тези държави членки обаче пропорционалността се прилага на практика чрез общи разпоредби на трудовото право (Франция) или от инспекторите по труда (Словакия).

---

[25] България, Чехия, Дания, Германия, Естония, Гърция, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Финландия.

[26] Вж. подточка 3.1.1.4.4 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

[27] Вж. бележка под линия 26. В отговора си на въпросника относно изпълнението на директивата една профсъюзна организация на равнището на ЕС посочи, че неотговарящото на стандартите настаняване е постоянен проблем за командированите работници по отношение както на качеството, така и на количеството. Вж. също точка 6.6.2 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението. В това проучване се изтъкват редица проблеми с безопасността и здравето при работа (БЗР) във връзка с настаняването на командированите работници (например мястото за настаняване може да е с лошо качество и пренаселено).

Комисията обръща внимание на недостатъци в съдържанието на информацията, публикувана от държавите членки, като например трудности при намирането на информация относно колективните трудови договори и непълна или неактуална информация на националните уебсайтове[28]. От решаващо значение за работодателите обаче е да имат пълна и актуална информация относно реда и условията на работа (по-специално възнаграждението и всички негови задължителни елементи), приложими за командированите работници (включително относно колективните трудови договори и дългосрочното командироване).

С Директива 2019/1152/ЕС[29] за прозрачни и предвидими условия на труд бяха въведени нови изисквания за предоставяне на информация, така че работодателите да гарантират надлежното уведомяване на командированите работници за основните условия на труд и заетост във връзка с възложената им задача в приемащата държава членка. Информация за националните уебсайтове може да бъде намерена чрез уебсайта Your Europe[30].

2.4. Правила относно дългосрочното командироване

С директивата се въвеждат нови правила относно дългосрочното командироване, когато действителната продължителност на дадено командироване надхвърля 12 месеца или 18 месеца, ако предприятието предостави мотивирано уведомление. В такива ситуации трябва да бъдат гарантирани всички приложими ред и условия на работа в приемащата държава членка, които са установени от законови разпоредби или от колективен трудов договор по смисъла на член 3, параграф 8 от Директива 96/71/ЕО, с две изключения[31].

Почти всички държави членки гарантират на дългосрочно командированите работници всички допълнителни ред и условия на работа, установени от законови разпоредби и/или от колективни трудови договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими. В Ирландия за командированите работници се прилагат едни и същи ред и условия независимо от продължителността на командироването. Освен това всички други държави членки изискват от дружествата да предоставят мотивирано уведомление за удължаване на периода на дългосрочното командироване от 12 на 18 месеца.

Комисията отбелязва, че както определянето на допълнителните ред и условия на работа, приложими за командированите работници в положение на дългосрочно командироване, така и сроковете за предоставяне на мотивираното уведомление са различни в отделните държави членки[32]. Комисията също така обръща внимание, че е необходимо да се гарантира, че националните уебсайтове включват информация относно дългосрочното командироване, което за момента невинаги е така. Единствено

[28] Вж. подточка 3.1.1.4.5 от придружаващия работен документ на службите на Комисията по отношение по-специално на становищата на заинтересованите страни, включително организациите на работодателите.
[29] Директива (ЕС) 2019/1152 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за прозрачни и предвидими условия на труд в Европейския съюз (ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 105).
[30] Командироване на служители в чужбина: Насоки и правила за социална сигурност — Your Europe (europa.eu)
[31] Двете изключения се отнасят до: i) процедурите, формалностите и условията за сключването и прекратяването на трудовия договор, включително клаузите за неконкуриране; и ii) допълнителните професионални пенсионни схеми.
[32] За повече информация (включително становищата на социалните партньори) вж. подточка 3.1.1.4.6.1 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

пълната информация гарантира съответно разбиране от страна на работодателите на приложимите ред и условия на работа.

2.5. Равно третиране на командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост

В директивата се предвижда, че по отношение на въпросите, обхванати от член 5 от Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост[33], командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост, трябва да бъдат третирани по същия начин, както работниците, наети от агенциите за временна заетост, установени в държавата членка, в която се извършва работата.

Почти всички държави членки (с изключение на Ирландия и Словения) са въвели задължение за гарантиране на командированите работници на реда и условията на работа, които се прилагат съгласно член 5 от Директива 2008/104/ЕО.

В Естония задължението на предприятието ползвател да уведомява агенцията за временна заетост за реда и условията на работа, приложими за наетите чрез нея работници, се прилага само за дългосрочното и верижното командироване, докато Малта налага това задължение за предоставяне на информация само за периодите на командироване, надхвърлящи 4 поредни седмици. Швеция налага това задължение само когато агенцията за временна заетост поиска това. Хърватия изисква от агенциите за временна заетост да потвърждават писмено, че са уведомени за реда и условията на работа.

Поради това Комисията отбелязва, че някои държави членки или задължават предприятието ползвател да уведомява само в конкретни случаи агенцията за временна заетост за реда и условията, които се прилагат за наетите чрез агенции за временна заетост работници, или въвеждат допълнителни изисквания за предоставяне на информация.

Комисията също така обръща внимание на някои сериозни опасения, че практическото прилагане на разпоредбите на директивата във връзка с командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост, може да доведе до ситуации, при които за тези работници може да бъдат прилагани по-неблагоприятни условия. Това може да се дължи на действително намерение за заобикаляне на правилата, но може да е резултат и от ограничена осведоменост от страна на агенциите за временна заетост и предприятието(ята) ползвател(и) относно съответните правила, които се прилагат в другите държави членки, особено по отношение на колективните трудови договори[34]. Работодателите съобщиха, че сложността на правната система, регулираща временната трансгранична заетост (напр. командироване), може да доведе до непреднамерено неспазване, по-специално от страна на по-малките дружества. Поради това е необходима леснодостъпна и разбираема правна информация[35].

---

[33] Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно работа чрез агенции за временна заетост (ОВ L 327, 5.12.2008 г., стр. 9).

[34] Точки 6.1.2 и 6.1.3.1 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива 2018/957/ЕС относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението. Вж. също подточка 3.1.1.4.6.2. от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

[35] Подточка 6.1.3.1 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението, както и подточка 3.1.1.4.6.2. от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

2.6. Добавки за командироване

Много държави членки[36] са определили кои части от добавките за командирането трябва да се изплатят като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командирането, и кои са част от възнаграждението.

Съгласно директивата, когато в реда и условията на работа, приложими за трудовото правоотношение, не се посочва дали и кои елементи на добавката за командирането трябва да се изплатят като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командирането, тогава цялата добавка се счита за платена като възстановяване на разходи. По-голямата част от държавите членки[37] са включили това правило в националното си законодателство.

Комисията отбелязва, че някои държави членки[38] не са включили в националното си законодателство специална разпоредба, че добавките за командирането са част от възнаграждението, освен ако се изплащат като възстановяване на разходи, които фактически са били направени във връзка с командирането. Освен това националното законодателство на някои държави членки[39] не включва или в него не се посочва ясно, че възстановяването на пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи на командированите работници се извършва в съответствие с националното право и/или практика на държавата членка по произход.

2.7. Колективни трудови договори

Директивата разширява възможността за прилагане по отношение на командированите работници на колективни трудови договори, които не са станали общоприложими в държавите членки, които вече имат система за обявяване на колективните трудови договори за общоприложими[40]. От 18-те държави членки, които прилагат общоприложими колективни трудови договори, поне 4 държави членки[41] са използвали предвидената в директивата възможност да прилагат колективни трудови договори, които не са общоприложими, и за командированите работници.

2.8. Сътрудничество между държавите членки

Директивата изисква от държавите членки да предвидят сътрудничество между органите или службите, компетентни да наблюдават реда и условията на работа, посочени в член 3 от Директива 96/71/ЕО. Всички държави членки са включили в националното си законодателство разпоредби относно сътрудничеството между техните компетентни национални органи и служби.

2.9. Наблюдение, контрол и изпълнение

Директивата изисква, inter alia, държавите членки да определят ефективни, пропорционални и възпиращи правила относно приложимите санкции при нарушаване

[36] Белгия, България, Германия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Финландия.
[37] Белгия, Кипър, Дания, Германия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Финландия и Швеция.
[38] Чехия, Дания, Унгария, Австрия, Словения и Швеция.
[39] Белгия, Чехия, Дания, Германия, Ирландия, Испания, Люксембург, Унгария, Латвия, Малта, Нидерландия, Австрия, Португалия, Полша, Словения и Финландия.
[40] Вж. подточка 3.1.1.4.8 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.
[41] Гърция, Унгария, Нидерландия и Финландия.

на националните разпоредби, приети съгласно директивата. Във всички държави членки (с изключение на Ирландия) нарушенията на националните разпоредби за изпълнение на директивата се санкционират с административни глоби. Шест държави членки налагат наказателни глоби[42]. Комисията отбелязва, че санкциите се различават в отделните държави членки. Например максималните глоби варират от 1100 EUR в Латвия до 400 000 EUR в Австрия и 500 000 EUR в Германия.

3. Възлагане на подизпълнители и командироване на работници.

Съгласно член 2, параграф 2 от директивата от Комисията се изисква да включи в своя анализ на прилагането и изпълнението на директивата оценка на необходимостта от допълнителни мерки за гарантирането на равнопоставени условия и за закрила на работниците в случай на възлагане на подизпълнители.

Във връзка с възлагането на подизпълнители в член 12 от Директивата за осигуряване на изпълнението[43] е определен механизъм за отговорността. Съгласно този механизъм за отговорността изпълнител, на когото работодателят е пряк подизпълнител, заедно със или вместо работодателя, може да бъде подведен под отговорност от командирования работник във връзка с всякакви неизплатени нетни възнаграждения или дължими вноски към общи фондове или институции на социалните партньори, доколкото те са уредени в член 3 от Директива 96/71/ЕО.

От държавите членки се изисква да въведат такава отговорност на подизпълнителя при недискриминационни и съразмерни условия в сектора на строителството, като могат също така да предвидят такава и в други сектори. Освен това те могат да въведат по-строги мерки за отговорност по отношение на обхвата (например да бъдат обхванати повече дружества, участващи във веригата от подизпълнители, а не само прекия изпълнител) и границите на отговорността (например да бъдат обхванати повече условия на труд съгласно член 3 от Директива 96/71/ЕО) при недискриминационни и съразмерни условия. Държавите членки могат също така да прилагат други мерки за изпълнение вместо тези правила за отговорността, при условие че те са обосновани и пропорционални в съответствие с правото на ЕС.

Като се имат предвид тази правна рамка, както и информацията, събрана и анализирана в контекста на настоящия доклад, Комисията отбелязва, че едно от основните предизвикателства, което може да засегне правата на командированите работници, както и равнопоставените условия на конкуренция между дружествата, са дългите вериги от подизпълнители. В тези дълги вериги от подизпълнители липсата на прозрачност и отчетност може да затрудни много изпълнението на приложимите правила поради проблеми при идентифицирането на отговорното дружество. По този начин преките задължения и отговорност на изпълнителя може да бъдат значително намалени. Това може да засегне и възстановяването на неизплатени заплати[44].

---

[42] Белгия, Дания, Естония, Гърция, Франция и Кипър.

[43] Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 11).

[44] Вж. в този контекст точка 6.7.2 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението, както и раздел 4.2 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Механизмът за отговорността, предвиден в Директивата за осигуряване на изпълнението, позволява на държавите членки да обхванат по-дълги вериги. Повечето държави членки обаче са ограничили тази отговорност до прекия изпълнител и не са я разширили към другите страни във веригата от подизпълнители. 10 държави членки[45] са въвели отговорност за цялата верига (т.е. отговорност на подизпълнителя, която не е ограничена до едно звено нагоре по веригата)[46]. Четири държави членки (Белгия, Испания, Франция и Италия) са въвели и допълнителни мерки, като например таван за броя на нивата на подизпълнители във веригите от подизпълнители[47].

Освен това прилагането на колективни трудови договори може да осигури различна закрила на командированите работници във веригите от подизпълнители и може да се използва за заплащане на такива работници съгласно по-неблагоприятни споразумения[48].

Що се отнася до установените предизвикателства, възприемането на добри практики би помогнало на държавите членки и/или на социалните партньори да увеличат прозрачността и отговорността във веригите от подизпълнители. Тези добри практики включват ограничаване на броя на нивата във веригите от подизпълнители и/или разширяване на отговорността на подизпълнителя, така че да бъде обхванатата цялата верига, както и засилване на сътрудничеството между държавите членки с цел улесняване на инспекциите и борба със злоупотребите[49].

За тази цел и като последващо действие във връзка с настоящия доклад Комисията би могла, с подкрепата на ЕОТ, да обмисли възможността за картографиране на настоящото положение в държавите членки по отношение на обхвата на отговорността на подизпълнителя (т.е. обхванатите сектори, нива и условия на труд). Това би могло да включва предоставяне на насоки за прилагане на по-строги правила на национално равнище по отношение на обхвата на отговорността на подизпълнителя (т.е. налагане на отговорност по цялата верига или разширяване на отговорността с цел обхващане на други ред и условия на работа) при пропорционални и недискриминационни условия. Комисията понастоящем не вижда необходимост от изменение на директивата конкретно във връзка с възлагането на подизпълнители.

4. Командироване на граждани на трети държави

В настоящия раздел и в свързания с него раздел от придружаващия работен документ на службите на Комисията са представени основните предизвикателства, засягащи условията на труд при командироването на граждани на трети държави, както и някои добри практики за справяне с тези предизвикателства. В него не се съдържа описание на правната рамка, приложима за влизането и престоя на граждани на трети държави в приемащите държави членки.

[45] Белгия, България, Испания, Франция, Италия, Литва, Люксембург, Нидерландия, Австрия и Полша.
[46] Вж. подточка 4.2.2.2 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението.
[47] Вж. подточка 4.2.2.1 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението.
[48] Вж. точки 4.2.2 и 5.3.4 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива 2018/957/ЕС относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението.
[49] За повече добри практики вж. раздел 4.3 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Директивите относно командироването на работници се прилагат еднакво за командированите работници, които са граждани на ЕС, и за командированите работници, които са граждани на трети държави. В този контекст работниците, граждани на трети държави, които са редовно и обичайно наети от доставчик на услуги, установен в държава членка, може да бъдат командировани в друга държава членка, без да подлежат в нея на неоправдани административни формалности, като например задължението да получат разрешение за работа[50].

В повечето държави членки за командированите граждани на трети държави се прилагат същите общи правила относно командироването, с които се транспонира съответното законодателство на ЕС. Три държави членки[51] са въвели в своята национална правна рамка специални разпоредби относно командироването на граждани на трети държави. Хърватия и Нидерландия изрично посочват в законодателството си, че за лице, което е законно нает на работа в държава членка, в която е установен неговият работодател, не се изисква разрешение за работа. По подобен начин латвийското трудово право изисква работодателят да декларира, че съответният работник е законно нает на работа в изпращащата държава членка[52].

Комисията отбелязва, че командированите граждани на трети държави като цяло са изложени в по-голяма степен на злоупотреби, като например измамно командироване, нарушения на трудовите права, несигурни условия на труд, нередовно плащане и неплащане на социалноосигурителни вноски[53]. Освен това има вероятност командированите граждани на трети държави да приемат възнаграждение, по-ниско от това, което следва да бъде платено[54]. Рисковете, свързани с несигурните условия на живот и труд, също изглеждат по-високи за командированите граждани на трети държави [55].

Освен това командированите граждани на трети държави са по-уязвими от командированите работници от ЕС поради потенциалната им зависимост от техния работодател за подновяване на разрешенията за работа и/или пребиваване[56]. Също така те често не са запознати с правата си и се сблъскват с езикови бариери.

По отношение на установените ситуации биха могли да бъдат предприети редица мерки, като например предоставяне на по-добър достъп до информация относно трудовите

---

[50] Решение на Съда на ЕС от 9 август 1994 г., *Raymond Vander Elst срещу Office des Migrations Internationales,* C-43/93, EU:C:1994:310.

[51] Хърватия, Латвия и Нидерландия.

[52] Вж. точка 2.2.1 от доклада относно практиките, възможностите и предизвикателствата в областта на сътрудничеството между държавите членки, по-специално във връзка с командироването на граждани на трети държави), окончателен доклад ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 февруари 2023 г.

[53] Вж. точка 6.5.2 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива 2018/957/ЕС относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението, както и точка 3.1 от доклада относно практиките, възможностите и предизвикателствата в областта на сътрудничеството между държавите членки, по-специално във връзка с командироването на граждани на трети държави), окончателен доклад ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 февруари 2023 г.

[54] Вж. точка 6.5.2 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението.

[55] Вж. точка 8.5 от проучването в подкрепа на наблюдението на Директива (ЕС) 2018/957 относно командироването на работници и Директива 2014/67/ЕС за осигуряване на изпълнението.

[56] Вж. точка 3.1 от доклада относно практиките, възможностите и предизвикателствата в областта на сътрудничеството между държавите членки, по-специално във връзка с командироването на граждани на трети държави), окончателен доклад ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 февруари 2023 г.

права с акцент върху командированите работници, граждани на трети държави[57], засилване на транснационалното сътрудничество между правоприлагащите органи и миграционните органи, и укрепване на прилагането на правилата относно командироването в конкретни сектори с голям брой командировани граждани на трети държави[58].

5. Основни заключения и потенциални по-нататъшни действия

Транспонирането на директивата от всички държави членки е подобрило условията на труд на командированите работници, особено по отношение на тяхното възнаграждение, равното третиране на командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост, и възстановяването на разходи, които са били направени във връзка с командироването (напр. пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи).

Законодателството на държавите членки съответства в значителна степен на изискванията на директивата. Комисията обаче установи различни проблеми с несъответствие на националните мерки за транспониране на директивата, които биха могли да бъдат предмет на по-нататъшни действия. Тези проблеми засягат различни разпоредби на директивата, като например двойното или верижното командироване, възнаграждението, двата нови елемента на реда и условията на работа на приемащата държава членка, дългосрочното командироване, равното третиране на работниците, наети чрез агенции за временна заетост, добавките за командироване или наблюдението, контрола и изпълнението. Комисията ще продължи да работи с държавите членки, за да гарантира правилното транспониране и прилагане на директивата.

Комисията отбелязва някои трудности при определянето на възнаграждението, приложимо за командированите работници, с всички негови задължителни елементи. В тясно сътрудничество с държавите членки и социалните партньори ЕОТ[59] би могъл да работи върху инструмент за улесняване на изчисляването на възнаграждението на командированите работници и за увеличаване на неговата прозрачност. Този инструмент, чиито общи реквизити може да бъдат определени от ЕОТ, ще се използва и прилага на национално равнище.

Комисията също така обръща внимание на известни опасения във връзка с условията за настаняване, които може да засегнат командированите работници. Националните инспекционни органи и социални партньори (по-специално синдикалните организации) биха могли да разработят заедно с ЕОТ целенасочени кампании за повишаване на осведомеността с цел решаване на въпроси като неотговарящите на стандартите условия за настаняване, които може да засегнат командированите работници, включително предоставяне на по-конкретна информация относно правото на командированите работници на условия за настаняване в приемащите държави членки (когато такива се осигуряват на националните работници) и санкциите за неспазване на това право.

[57] Вж. по-специално точка 3.4.2 от доклада относно практиките, възможностите и предизвикателствата в областта на сътрудничеството между държавите членки, по-специално във връзка с командироването на граждани на трети държави), окончателен доклад ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 февруари 2023 г.

[58] Вж. също раздел 5.2 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

[59] Потенциалните по-нататъшни действия за ЕОТ в настоящия доклад попадат в рамките на неговия мандат да подпомага държавите членки и Комисията при ефективното прилагане и изпълнение от тяхна страна на правото на Съюза, свързано с трудовата мобилност на цялата територия на ЕС.

От решаващо значение е също така работодателите и работниците да имат достъп до пълна и актуална информация относно реда и условията на работа (по-специално възнаграждението и всички негови задължителни елементи), приложими за командированите работници (включително относно колективните трудови договори и дългосрочното командироване). Следователно ЕОТ би могъл да продължи и да засили работата си с държавите членки за осигуряване на по-прозрачна, изчерпателна, актуална и леснодостъпна информация за командированите работници и доставчиците на услуги.

Комисията установи сериозни опасения във връзка с практическото прилагане на разпоредбите на директивата по отношение на командированите работници, наети чрез агенции за временна заетост. ЕОТ би могъл да се справи с тези опасения, в тясно сътрудничество с държавите членки, чрез по-ефективно и широко трансгранично сътрудничество и дейности за изпълнение, насочени към работата чрез агенции за временна заетост. Социалните партньори също биха могли да обмислят възможността да подпомагат работата на инспекциите по труда. Освен това държавите членки биха могли да извършват прегледи на съществуващото законодателство и неговото изпълнение на национално равнище и/или да създадат с подкрепата на ЕОТ служби за подпомагане на агенциите за временна заетост и предприятията ползватели във връзка с прилагането на правилата относно командироването.

Комисията отбелязва, че някои държави членки не са включили в националното си законодателство определени специални разпоредби относно добавките за командироване. В този контекст, а също и във връзка с други разпоредби на директивата, Комисията ще започне диалог с държавите членки, за да гарантира транспониране в съответствие с директивата. Освен това ЕОТ би могъл да подпомогне прозрачността на информацията относно добавките за командироване и възстановяването на свързани с командироването разходи в държавите членки.

По отношение на възлагането на подизпълнители ограничаването на броя на нивата във веригите от подизпълнители и/или разширяването на отговорността на подизпълнителя, така че да бъде обхванатата цялата верига, би могло да помогне на държавите членки (като основни отговорни участници за прилагането на правилата относно командироването на работници) и, когато е приложимо, на социалните партньори да увеличат прозрачността и отговорността във веригите от подизпълнители при пропорционални и недискриминационни условия. Освен това Комисията би могла, с подкрепата на ЕОТ, да обмисли възможността за картографиране на настоящото положение в държавите членки по отношение на обхвата на отговорността на подизпълнителя (включително предоставяне на насоки за прилагане на по-строги правила на национално равнище по отношение на обхвата на отговорността на подизпълнителя).

И накрая, що се отнася до командированите работници, граждани на трети държави, ЕОТ би могъл да играе ключова роля за улесняване на достъпа до информация и за подпомагане на държавите членки чрез засилване на транснационалното сътрудничество между националните правоприлагащи органи[60].

[60] Вж. раздел 5.2 от придружаващия работен документ на службите на Комисията.

Като се имат предвид основните заключения и по-нататъшните действия, представени по-горе, Комисията не вижда необходимост на този етап да предлага изменения на посочената директива или на Директива 96/71/ЕО.

Във връзка със и без да се засяга по-широката ѝ роля на пазител на Договорите, Комисията ще продължи да работи с държавите членки, за да гарантира правилното транспониране и прилагане на директивата.

Комисията също така ще продължи да работи с държавите членки, с подкрепата на ЕОТ, по прилагането на правилата относно командироването.