ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.3.2014 г.
COM(2014) 176 final

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

относно прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост

{SWD(2014) 108 final}

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

относно прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Директивата

Директива 2008/104/ЕО[1] относно работа чрез агенции за временна заетост (наричана по-долу „директивата“) беше приета от Европейския парламент и от Съвета съгласно член 137, параграф 2 от Договора за ЕО (сега член 153, параграф 2 от ДФЕС).

Нейната цел е да гарантира защитата на наетите чрез агенции за временна заетост работници и да повиши качеството на работата чрез агенции за временна заетост, като осигури прилагането на принципа на равно третиране по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници и признае агенциите за временна заетост като работодатели, отчитайки необходимостта от създаване на подходяща рамка за използване на работата чрез агенции за временна заетост с цел ефективно допринасяне за създаването на работни места и за разработването на гъвкави форми на заетост.

По-специално директивата:

- установява принципа на равно третиране в предприятия ползватели, като позволява някои ограничени дерогации при спазването на строги условия;
- предвижда извършване на преглед от страна на държавите членки по време на периода на транспониране на ограниченията и забраните за използване на работа чрез агенции за временна заетост;
- подобрява достъпа на наетите чрез агенции работници до постоянна работа, до общи помещения в предприятия ползватели и до обучение;
- съдържа разпоредби относно представителството на наетите чрез агенции работници.

Услугите, предоставяни от агенциите за временна заетост, не са включени в приложното поле на Директива 2006/123/ЕО[2] относно услугите на вътрешния пазар. В член 2, параграф 2, буква д) от тази директива се посочва, че тя не се прилага спрямо услуги на агенции за временна заетост.

1.2. Правно основание и предмет на доклада

В настоящия доклад се прави преглед на прилагането на директивата от страна на държавите членки съгласно изискването в член 12, което предвижда:

„До 5 декември 2013 г. Комисията, след консултации с държавите членки и социалните партньори на общностно равнище, прави преглед на прилагането на

[1] 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.

[2] Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.

настоящата директива с цел да предложи, където е уместно, необходимите изменения.“

Настоящият доклад има две цели. Първо, в него се представя преглед на начините, по които държавите членки са приложили директивата, и се подчертават основните проблеми. В него обаче не може да се предостави изчерпателна информация за всички национални мерки по прилагането[3]. Второ, с него се проучва дали опитът, придобит от прилагането на директивата две години след края на срока за нейното транспониране, може да оправдае въвеждането на изменения в действащия понастоящем текст.

Докладът беше изготвен въз основа на извършената от Комисията проверка на разпоредбите на държавите членки за прилагане на директивата. Той се основава и на получените от Комисията отговори на два въпросника, един относно избраните варианти за прилагане на директивата в националното право и друг относно преразглеждането на директивата и въпроси, свързани с разходите.

И двата въпросника бяха изпратени на държавите членки. Вторият беше представен и на социалните партньори на европейско равнище. Правителствената експертна група по транспониране на директивата, в чиято работа участваха европейските социални партньори, също оказа принос за доклада. За доклада е използвана и информация, с която Комисията разполага от други източници, като например независими експертни доклади на Европейската мрежа по трудово законодателство.

Част 5 на доклада в голяма степен се основава на докладите на държавите членки относно резултатите от прегледа на ограниченията и забраните върху използването на работа чрез агенции за временна заетост, както и на допълнителната информация, предоставена от няколко държави по искане на Комисията. Използвани бяха и други налични източници, по-специално жалби, подадени до Комисията, и информация, получена от европейските социални партньори.

2. ПРОЦЕС НА ТРАНСПОНИРАНЕ

Съгласно член 11, параграф 1 от директивата до 5 декември 2011 г. държавите членки имаха задължението да транспонират директивата в националното законодателство като приемат и публикуват законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобразят с директивата, или като гарантират, че социалните партньори са въвели необходимите разпоредби чрез споразумение.

Всички държави членки са транспонирали директивата. В няколко случая транспонирането е извършено късно и едва след като Комисията е образувала процедури за нарушения. В началото на 2012 г. Комисията изпрати официални уведомителни писма във връзка с липсата на уведомяване за мерките за транспониране до 15 държави членки. По-късно през същата година мотивирани становища бяха изпратени до три държави членки. В последната държава членка, която транспонира директивата, законодателството за прилагане влезе в сила на 1 юли 2013 г.

Транспонирането е извършено по най-разнообразни начини. Това е свързано с факта, че преди директивата да влезе в сила работата чрез агенции за временна заетост се уреждаше чрез законодателството в някои държави членки, основно чрез колективни трудови договори в други държави членки или чрез комбинация от двата начина. Някои

[3] Нищо от съдържанието на настоящия доклад не следва да се разглежда като противоречащо на позиция, която Комисията може да приеме в бъдеще в каквито и да е съдебни производства.

държави членки не разполагаха с правна рамка, приложима към работата чрез агенции за временна заетост, поради което те специално предвидиха уреждане на тази форма на работа за първи път при транспонирането на директивата. Някои държави членки внесоха изменения в един законодателен акт, а други измениха няколко правни текста.

Три държави членки (*Франция, Люксембург* и *Полша*) счетоха, че техните национални разпоредби вече са съобразени с директивата и не се нуждаят от изменения във връзка с влизането ѝ в сила.

3. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ (ЧЛЕНОВЕ 1 И 3)

3.1. Прилагане на директивата по отношение на предприятия ползватели, които не извършват стопанска дейност (член 1, параграф 2)

Член 1, параграф 2 гласи, че директивата се прилага по отношение на държавни и частни предприятия, които са агенции за временна заетост, или предприятия ползватели, които извършват стопанска дейност, независимо дали работят с цел формиране на печалба.

Агенциите за временна заетост обикновено изпълняват условията за извършване на стопанска дейност. Някои дейности на предприятия ползватели обаче, например тези, които се извършват отчасти от публичния сектор, не могат да се считат за стопански[4] . Държавите членки имат право да изключат предприятията ползватели, които не извършват стопанска дейност, от приложното поле на директивата. Въпреки това 19 държави членки прилагат директивата по отношение на предприятия ползватели, които не извършват стопанска дейност. *България, Кипър, Дания, Ирландия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Румъния* и *Обединеното кралство* са взели решение да изключат тези предприятия от приложното поле на своите разпоредби за прилагане.

На този етап прилагането на тази разпоредба изглежда не представлява особен проблем.

3.2. Дерогация за специфично държавни или провеждащи се с подкрепата на държавата програми за професионална квалификация, интеграция или преквалификация (член 1, параграф 3)

С член 1, параграф 3 на държавите членки се предоставя възможност след консултация със социалните партньори да изключат от приложното поле на своите мерки за прилагане трудовите правоотношения по специфично държавна или провеждаща се с подкрепата на държавата програма за професионална квалификация, интеграция или преквалификация.

По-голямата част от държавите членки не изключват някое от горепосочените трудови правоотношения от своите национални разпоредби за прилагане.

[4] В съответствие с разпоредбите на Договора относно вътрешния пазар всички услуги, предоставяни срещу заплащане, трябва да се класифицират като стопански дейности. Съгласно съдебната практика на Съда на ЕС не е задължително услугата да бъде заплатена от тези, за които се извършва, но трябва да има заплащане за въпросната услуга. Дейности, които не се извършват с цел получаване на заплащане, например от държавата или от нейно име в рамките на нейната мисия в социалната област (например курсове, преподавани в националната образователна система или във висше учебно заведение, което се финансира основно чрез държавни средства), не представляват стопански дейности (вж. Работен документ на службите на Комисията „Ръководство относно прилагането на правилата на Европейския съюз относно държавна помощ, възлагане на обществени поръчки и вътрешния пазар към услуги от общ икономически интерес и по-специално към социални услуги от общ интерес“ (SEC(2010) 1545 окончателен от 7.12.2010 г.), по-специално точки 6.1—6.3)).

Австрия, Кипър, Дания, Унгария, Ирландия, Малта и *Швеция* прилагат това изключване. В *Кипър* и *Ирландия* целта е да се улесни интеграцията или реинтеграцията на някои категории лица, които може да срещат затруднения при навлизането или връщането на пазара на труда. *Швеция* изключва работниците, ползващи се от специална помощ за трудова заетост или включени в програми за защитена заетост, но само по отношение на принципа на равно третиране. Например разпоредбите относно достъпа до местата за отдих и общите помещения и информация за свободните работни места в предприятия ползватели продължават да се прилагат по отношение на тази група работници.

Комисията не е уведомена за конкретни затруднения при прилагането на тази дерогация или за какъвто и да е проблем във връзка със съобразяването на националните мерки за прилагане с директивата.

3.3. Определения (член 3, параграф 1, букви а)—д)

В член 3, параграф 1, букви а)—д) се посочват определенията на някои от основните понятия, използвани в директивата: „работник“, „агенция за временна заетост“, „нает чрез агенция за временна заетост работник“, „предприятия ползвател“ и „назначение“.

Няколко държави членки *(Кипър, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Малта, Португалия, Швеция* и *Обединеното кралство)* са предвидили определения поне на някои от тези понятия в своето законодателство за транспониране, като използват формулировка, която в повечето случаи е сходна с използваната в директивата. Това спомага за изясняването на приложното поле на националните мерки за прилагане. Други държави членки не са приели такива определения.

В *Латвия* в законодателството за транспониране изрично се посочва, че агенцията за временна заетост се счита за работодател на наетия чрез агенция за временна заетост работник. Това представлява полезно пояснение в съответствие с определенията в член 3, параграф 1, според които наетият чрез агенция за временна заетост работник има трудово правоотношение с агенция за временна заетост с цел назначаването му в предприятие ползвател на временна работа под негов надзор и ръководство.

4. Принцип на равно третиране

4.1. Равно третиране по отношение на основните условия на труд и заетост (член 3, параграф 1, буква е), член 3, параграф 2, първа алинея и член 5, параграф 1)

В член 5, параграф 1 се установява принципът на равно третиране в предприятия ползватели. Според този принцип от първия ден на тяхното назначение на наетите чрез агенции за временна заетост работници трябва да са осигурени основни условия на труд и заетост, които биха се прилагали, ако те биха били наети на работа пряко от това предприятие да заемат същото работно място. Тези условия включват заплащането, както и продължителността на работното време, извънредния труд, почивките в работно време, периодите за почивка, нощен труд, отпуск и официални празнични дни. Те трябва да се прилагат по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници в степен, при която да представляват обвързващи разпоредби, които са в сила в предприятието ползвател. Освен това условията трябва да отговарят на действащите в предприятието ползвател правила за защита на бременните жени и

кърмещите майки, за защита на децата и младежите, както и за равно третиране на мъжете и жените и на всички антидискриминационни мерки[5].

Възможно е да се прилагат някои дерогации от принципа на равно третиране. В директивата обаче са посочени строги условия за тях, както е обяснено по-долу.

Няколко държави членки са прилагали принципа на равно третиране още преди влизането в сила на директивата. Понастоящем всички държави членки признават този принцип. Дванадесет държави членки обаче позволяват дерогации от принципа при определени условия. Освен това повечето държави членки са избрали формулировка, която се различава в различна степен от термините, използвани в директивата, по-специално по отношение на транспонирането на член 5, параграф 1, първа алинея, в която се определя принципа на равно третиране, както и на член 3, параграф 1, буква е), в която се определя обхватът на понятието „основни условия на труд и заетост“.

Например в *Естония* прилагането на принципа на равно третиране се основава на понятието „съпоставим служител“ в предприятието ползвател. Ако не съществува съпоставим служител, сравняването следва да се извърши чрез позоваване на приложимия колективен трудов договор. Ако не съществува колективен трудов договор, служител, назначен на еднаква или сходна работа в един и същ район, се счита за съпоставим служител. Изглежда в *Полша* и *Обединеното кралство* условията, които трябва да се прилагат по отношение на наети чрез агенции за временна заетост работници, също се определят чрез сравняване със съпоставими служители в предприятия ползватели.

Комисията ще следи дали на практика това позоваване на понятието съпоставим служител гарантира правилното прилагане на принципа на равно третиране или дали то може да води до дискриминационни практики по отношение на наети чрез агенции за временна заетост работници. При необходимост Комисията ще приеме подходящи мерки за гарантиране на пълното спазване на директивата.

Освен това Комисията ще направи необходимото понятието „основни условия на труд и заетост“ да се прилага правилно във всички държави членки. Това понятие включва заплащането, както и продължителността на работното време, извънредния труд, почивките в работно време, периодите за почивка, нощен труд, отпуск и официални празнични дни. Това е задължителен списък, от който не е възможна дерогация.

4.2. Възможни дерогации

4.2.1. Дерогация, предвидена в член 5, параграф 2

Съгласно член 5, параграф 2 държавите членки след консултация със социалните партньори могат да предвидят освобождаване от задължението за еднакво заплащане, ако наетите чрез агенция за временна заетост работници, имащи постоянен трудов

[5] В настоящия доклад не е разгледано спазването на Директива 92/85/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички родилки или кърмачки (ОВ L 348, 28.11.1992 г., стр. 1), Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 23), Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 19.7.2000 г., стр. 22) и Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2.12.2000 г., стр. 16).

договор с агенция за временна заетост, продължават да получават заплащане в периодите между назначенията. Мнозинството от държавите членки не прилагат тази дерогация.

Унгария, Ирландия, Малта, Швеция и *Обединеното кралство* обаче предвиждат възможността за дерогация от изискването за еднакво заплащане по време на назначения на наети чрез агенции работници с безсрочен договор, които получават заплащане дори между назначенията, т.е. в периоди, в които не са на работа.

В *Унгария* съгласно Кодекса на труда наетите чрез агенции работници, които отговарят на тези условия, имат право на равно третиране по отношение на заплащането на трудови възнаграждения и други надбавки, считано от 184-я ден на работа в предприятие ползвател.

В *Ирландия* в Закона за защита на служителите (Работа чрез агенции за временна заетост) от 2012 г. се посочва, че наетите чрез агенции за временна заетост работници с постоянен трудов договор нямат право на равно заплащане за срока на своите назначения, ако в периода между назначенията те са получавали поне половината от възнаграждението, на което са имали право при последното си назначение, и не по-малко от националната минимална работна заплата. Преди нает чрез агенция работник да сключи трудов договор, агенцията за временна заетост трябва да го уведоми в писмен вид, че той няма да има право на равно заплащане.

Подобни разпоредби се прилагат в *Обединеното кралство*, където в Наредбата за наетите чрез агенции работници от 2010 г. се предвижда освобождаване от разпоредбите за равно третиране по отношение на трудовото възнаграждение и заплащането за отпуск за наети чрез агенции работници, които отговарят на условията от член 5, параграф 2. В периода между назначенията наетите чрез агенции работници имат право да получават минимум 50 % от основната заплата, която са получавали през последните 12 месеца от предишното назначение и, във всеки случай, националната минимална работна заплата. В трудовия договор трябва да се посочи, че този нает чрез агенция работник няма да има право на равно заплащане.

В *Малта* в Наредбата за наетите чрез агенции за временна заетост работници от 2010 г. се посочва, че разпоредбата, предвиждаща равно заплащане, не се прилага по отношение на наети чрез агенции за временна заетост работници, които имат безсрочен трудов договор и получават заплащане между назначенията.

Съгласно законодателството за транспониране на директивата в *Швеция* изискването за равно третиране по отношение на заплащането не се прилага спрямо работници, които са наети с постоянен договор от агенция за временна заетост и получават заплащане между назначенията.

Следователно посочените по-горе пет държави членки действително прилагат дерогация от принципа на равно третирате в периодите, през които наетите чрез агенции за работници са назначени в предприятия ползватели. Без да засягат приложимите минимални работни заплати, никоя от тях не е приела правила за ограничаване на обхвата на дерогацията по време на назначения, например чрез определяне на конкретно минимално равнище на заплащане. По отношение на периодите между назначенията *Унгария, Малта* и *Швеция* не са определили минимални равнища на заплащане, които да се спазват. В *Малта* обаче наетите чрез агенции за работници имат право на същото равнище на заплащане по време и между назначенията.

Като дерогация от принципа за равно третиране член 5, параграф 2 следва да се тълкува ограничително. Той не засяга наетите чрез агенции за временна заетост работници със срочни договори, а може да се прилага само спрямо тези, които работят на постоянен трудов договор.

В контекста на националното изпълнение на член 5, параграф 2, посочената дерогация поражда няколко въпроса по отношение на тълкуването, а именно дали равнището на заплащане на наетите чрез агенции работници по време и между назначенията може законно да е на нивото на приложимите минимални работни заплати, ако има такива, докато за минимални работни няма по-ниско равнище. Мерките, предвидени за предотвратяване на злоупотреби с дерогацията, също следва да бъдат разгледани.

Тези въпроси следва да бъдат разгледани задълбочено по време на бъдещи заседания на експертната група по транспониране на директивата. Във всеки случай Комисията ще приеме подходящи мерки, за да осигури пълното спазване на директивата от страна на държавите членки.

4.2.2. Дерогация, предвидена в член 5, параграф 3

Съгласно член 5, параграф 3 след консултация със социалните партньори държавите членки могат да им предоставят възможността да сключват или подкрепят колективни трудови договори, установяващи условията на труд и заетост за наетите чрез агенции за временна заетост работници, които дерогират принципа на равно третиране, при условие че се спазва цялостната защита на наетите чрез агенции работници. Член 5, параграф 3 следва да се тълкува във връзка с член 2, параграф 2 от Директива 91/383/ЕИО[6] относно безопасните и здравословните условия на труд на работниците на срочно трудово правоотношение или временно трудово правоотношение. Съгласно тази разпоредба различното третиране на работник, който има временно трудово правоотношение с временно предприятие, не е оправдано по отношение на условията на труд от гледна точка на безопасните и здравословни условия на труд.

Мнозинството от държавите членки са решили да не прилагат дерогацията по член 5, параграф 3. Въпреки това в тази разпоредба се предвижда известна степен на гъвкавост и се взема под внимание фактът, че в някои държави членки работата чрез агенции за временна заетост по традиция се урежда главно чрез колективни трудови договори. Десет държави членки (*Австрия, България, Дания, Финландия, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Нидерландия* и *Швеция*) са приели разпоредби, позволяващи в колективните трудови договори да не се спазва принципът на равно третиране на наетите чрез агенции работници. *Австрия, Ирландия* и *Швеция* посочват необходимостта от правилно балансиране на тези колективни трудови договори, за да се гарантира, че те не противоречат на цялостната защита на наетите чрез агенции за временна заетост работници.

До момента Комисията не е уведомена за конкретни проблеми при прилагането на тази разпоредба. Тя ще наблюдава спазването на „цялостната защита на наетите чрез агенции за временна заетост работници“ във всички случаи, особено ако националните разпоредби за прилагане не съдържат това понятие.

[6] Директива 91/383/ЕИО на Съвета от 25 юни 1991 г. за допълнение на мерките за насърчаване на подобряването на безопасността и здравето на работното място на работниците на срочно трудово правоотношение или временно трудово правоотношение, ОВ L 206, 29.7.1991 г., стр. 19.

4.2.3. Дерогация, предвидена в член 5, параграф 4

Съгласно член 5, параграф 4 държавите членки, в които не е предвидена нито система за обявяване на колективни трудови договори за общоприложими, нито система за разширяване на обхвата на техните разпоредби до всички подобни предприятия в даден сектор или географски район, могат въз основа на споразумение, сключено с националните социални партньори, да прилагат дерогация от изискването за равно третиране във връзка с основните условия на труд и заетост по отношение на наетите чрез агенции за временна заетост работници, при условие че се ползват с адекватно равнище на защита. Това може да включва период за придобиване на равно третиране.

Единствено *Обединеното кралство* и *Малта* са се възползвали от член 5, параграф 4. В *Обединеното кралство* наетите чрез агенции работници имат право на равно третиране в пълна степен в предприятието ползвател, след като са завършили 12-седмичен отговарящ на изискванията период на едно и също работно място при един работодател. По отношение на заплащането в *Малта* принципът на равно третиране не се прилага през първите четири седмици на назначението, ако срокът на това назначение е 14 или повече седмици.

Държавите членки, прилагащи член 5, параграф 4, трябва да уточнят дали професионалните социалноосигурителни схеми, включително пенсионни схеми и схеми за заплащане на отпуск по болест или схеми с финансово участие, са включени в основните условия на труд и заетост. *Обединеното кралство* и *Малта* всъщност изключват тези схеми от основните условия на труд и заетост, на които имат право наетите чрез агенции работници.

Освен това член 5, параграф 5 изисква от държавите членки да вземат подходящи мерки с оглед на предотвратяването на злоупотреби при прилагането на член 5 и, по-конкретно предотвратяването на последващи назначения, имащи за цел да се заобиколят разпоредбите на директивата. Рискът от заобикаляне на принципите на равно третиране и равно заплащане е особено висок, ако принципите не се прилагат от първия ден на назначаване на наетите чрез агенции работници, а единствено след период за придобиване на право на равно третиране.

Обединеното кралство е приело подробни мерки за избягване на злоупотреби с националното законодателство, *inter alia* , чрез посочване, че в случай на прекъсване от не повече от шест седмици на едно назначение периодът за придобиване на право на равно третиране не започва да се отчита отначало. В *Малта,* ако нает чрез агенция за временна заетост работник, на който не е предоставено равно заплащане по време на първите четири седмици на неговото назначение, впоследствие бива заменен, назначеният като заместник работник, нает чрез агенция, ще се възползва от правото на равно третиране по отношение на заплащането от първия ден на назначението.

5. Преглед на ограниченията и забраните за използване на работа чрез агенции за временна заетост (член 4)

5.1. Предмет на член 4

В член 4 се посочва, че забраните или ограниченията за използване на работа чрез агенции за временна заетост са оправдани единствено от съображения от общ интерес, отнасящи се по-специално до:

- защитата на наетите от агенции за временна заетост работници;

- изискванията за здраве и безопасност на работното място;

- необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда;

- необходимостта да се гарантира предотвратяване на злоупотреби.

Държавите членки имаха задължението след консултация със социалните партньори да извършат преглед на тези забрани и ограничения с цел проверка дали те са оправдани от съображения от общ интерес и да уведомят Комисията за резултатите от този преглед до края на срока за транспониране (5 декември 2011 г.). Забраните и ограниченията, установени от колективни трудови договори, могат да бъдат подложени на преглед от страна на социалните партньори, които са преговаряли по договора.

Обхватът на прегледа, както се посочва в доклада на службите на Комисията от 2011 г. относно работата на експертната група по транспониране на директивата относно работата чрез агенции за временна заетост, следва да включва всички мерки, например мерките, предвидени в законовите, подзаконовите и административните разпоредби, прилагани в държавите членки, чиято цел или действие е да наложат ограничения върху работата чрез агенции за временна заетост.

Освен това в член 4 параграф 4 се пояснява, че разпоредбите на член 4 не засягат националните изисквания по отношение на регистрацията, лицензирането, сертифицирането, финансовите гаранции или мониторинга на агенциите за временна заетост. Следователно изискванията, попадащи в обхвата на една от тези категории, които са свързани с достъпа до пазара и упражняването на дейност от страна на агенциите за временна заетост, остават извън обхвата на задължението за преглед на ограниченията и забраните.

Във връзка с това член 4 намалява обхвата на основанията, на които държавите членки могат да се позовават, за да ограничат използването на работа чрез агенции за временна заетост. Член 4, параграф 1 има обвързващо действие за всички държави членки. В рамките на националния контекст всяка държава членка взема решение за метода, който да се използва при прилагането на тази разпоредба. Не е определен срок за изпълнението на член 4, параграф 1. Член 4 задължава държавите членки да извършат преглед на забраните и ограниченията за използване на работа чрез агенции за временна заетост, да уведомят Комисията за резултатите от прегледа и да представят обосновка на забраните и ограниченията във връзка със съображения от общ интерес.

5.2. Резултати от прегледа на държавите членки

Всички държави членки уведомиха Комисията за позицията си по отношение на прегледа на ограниченията и забраните за използване на работа чрез агенции за временна заетост.

Двадесет и четири държави членки докладваха за резултатите от извършения преглед. Четири държави членки (*Ирландия, Люксембург, Малта* и *Обединеното кралство*) посочиха, че не са въведени ограничения или забрани. Поради това в тези държави членки не е извършен преглед.

В случаите на *Ирландия, Малта* и *Обединеното кралство* проверката на Комисията не установи конкретни ограничения или забрани, които да наложат извършването на съответна проверка от страна на тези държави членки във връзка с въпросните разпоредби. По отношение на *Люксембург* Комисията установи ограничения в приложимото национално законодателство, например във връзка със срока на

назначенията или наличието на списък на допустимите основания за използване на работа чрез агенции за временна заетост. Поради това въведените в *Люксембург* ограничения и забрани следва да бъдат разгледани след консултация със социалните партньори в съответствие с член 4, параграф 2 от директивата.

Докладите относно прегледа на ограниченията и забраните, представени от 24-те държави членки, бяха много разнообразни от гледна точна на формат и размер. В повечето случаи те бяха допълнени от конкретна по-точна информация, предоставена по искане на Комисията.

Това разнообразие се дължи отчасти на различните ситуации, пред които са изправени държавите членки. Въпреки че като цяло работа чрез агенции за временна заетост имат съвсем малка част от всички заети работници, тя е много по-разпространена в някои държави в сравнение с други. Някои държави членки са приели национална правна рамка за работа чрез агенции за временна заетост през 60-те (*Нидерландия*) или 70-те години на 20-и век (*Франция, Германия*, *Обединеното кралство*). В няколко други държави регулиране е въведено съвсем неотдавна, в някои случаи едва в контекста на транспонирането на директивата. Освен това, въпреки че броят на наетите чрез агенции за временна заетост работници е сравнително скромен, не може да бъде отречено значението на тази гъвкава форма на заетост за функционирането на националните пазари на труда. Всички държави членки са взели специфични решения по отношение на политиката за заетост, например чрез оказване на подкрепа за гъвкавостта на пазара на труда в различна степен. Тези решения оказват въздействие върху ролята и мястото на работата чрез агенции за временна заетост на техните съответни пазари на труда.

Пет държави членки (*Дания, Естония, Латвия, Литва* и *Словакия*) посочиха в докладите си относно прегледа, че не прилагат никакви забрани или ограничения за използването на работа чрез агенции.

Освен това няколко държави членки уведомиха Комисията за национални разпоредби, попадащи в приложното поле на член 4, параграф 4 от директивата и отнасящи се например до регистрацията и финансовите гаранции на агенциите за временна заетост. По отношение на тези разпоредби не съществува задължение за преглед.

5.2.1. Обосновка на ограниченията и забраните от съображения от общ интерес

Забраните и ограниченията, прилагани от държавите членки за използването на работа чрез агенции за временна заетост, могат да бъдат оправдани единствено от съображения от общ интерес, както се посочва в точка 5.1. Чрез посочването на „съображения от общ интерес, отнасящи се по-специално до защитата на наетите от агенции за временна заетост работници, изискванията за здраве и безопасност на работното място или необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и предотвратяване на злоупотреби“ в член 4, параграф 1 се предлага индикативен неизчерпателен списък на съображенията, които могат да оправдаят забраните и ограниченията.

Държавите членки имаха задължението до края на срока за транспониране да уведомят Комисията за обосновката на забраните и ограниченията, които прилагат. Те изброиха редица забрани и ограничения и в голяма част от случаите като обосновка посочиха едно или няколко от съображенията от общ интерес, изброени в член 4, параграф 1. В случаите, в които са счели, че едно и също съображение може да се приложи за няколко ограничителни мерки, те представиха обща обосновка за различни забрани или ограничения.

Като цяло и с малки изключения държавите членки представиха само съвсем общи обосновки на действащите ограничителни разпоредби дори когато Комисията поиска допълнителна информация за причините, поради които националните органи са счели, че забраните и ограниченията, които остават приложими, са оправдани от съображения от общ интерес.

По-специално държавите членки се позоваваха на основанията, изброени в член 4, параграф 1 от директивата:

- няколко държави членки (а именно *Белгия, България, Хърватия, Чешката република, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Полша, Словения*) се позоваха на „защитата на наетите от агенции за временна заетост работници“, за да оправдаят някои въведени забрани или ограничения.

  Например това е едно от основанията, използвано по отношение на ограниченията, приложими в строителния отрасъл в *Германия*. *Полша* отбеляза, че ограничаването на срока, в който нает чрез агенция работник може да работи в едно предприятие ползвател, е свързано с временния характер на задачите, които наетите чрез агенции за временна заетост работници могат да изпълняват, и допринася за тяхната защита.

- „Изискванията за безопасност и здраве на работното място“ бяха посочени от няколко държави членки (а именно *Белгия, България, Чешката република, Франция, Гърция, Унгария, Италия, Полша, Португалия, Словения* и *Испания*), за да оправдаят ограничения или пълна забрана за използването на наети чрез агенции работници за изпълнението на задачи, свързани със специални рискове за здравето и безопасността на работниците. Някои държави членки са прибягнали до това основание в съчетание с други основания, изброени в член 4, параграф 1, по-специално защитата на наетите чрез агенции за временна заетост работници (*Хърватия, Португалия, Словения*).

  В *Словения*, където отраслов колективен трудов договор може да забранява използването на наети чрез агенции за временна заетост работници, възможността за предвиждане на такава забрана е ограничена до случаите, в които предназначението на забраната е да гарантира по-голяма защита на работниците или здравословни и безопасни условия на труд за работниците.

  Член 4, параграф 1 следва да се тълкува във връзка с член 5, параграф 1 от Директива 91/383/ЕИО относно безопасността и здравето на работното място на работниците на срочно трудово правоотношение или временно трудово правоотношение. Според него държавите членки разполагат с възможността да забранят наетите чрез агенции работници „да бъдат използвани за определени видове работа (…), които биха били особено опасни за тяхната безопасност и здраве, и по-специално за определени видове работа, които изискват специално медицинско наблюдение (…)“. След като в правото на ЕС липсва определение на понятието работа, която е особено опасна за безопасността или здравето на работниците, държавите членки са компетентни да определят съответните дейности под контрола на Съда на ЕС.

- Различни държави членки (а именно *Белгия, България, Чешката република, Франция, Италия, Полша, Португалия, Румъния* и *Швеция*) се позоваха на „необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда“, за да обосноват ограничителните мерки, като например ограничителен списък на причините за използване на наети чрез агенции работници (*Франция, Италия, Полша*), ограничения върху броя или дела на наетите чрез агенция работници,

които могат да бъдат използвани в предприятие ползвател (*Белгия, Италия*), или задължението на работодателя да преговаря с работническа организация преди използването на наети чрез агенции работници (*Швеция*).

- Няколко държави членки (*Белгия, България, Чешката република, Германия, Гърция, Италия, Полша, Швеция*) обосноваха някои забрани или ограничения за използването на работа чрез агенции с „необходимостта да се гарантира предотвратяване на злоупотреби“. Това съображение е използвано по отношение на разнообразни мерки като ограничения върху естеството на задачите, които могат да се възлагат на наети чрез агенции работници (*Италия*, *Полша*), възможността за национални колективни трудови договори, в които се определят количествени ограничения върху използването на срочни договори за работа чрез агенции (*Италия*), или необходимостта в някои случаи предприятието ползвател да получи съгласието на делегация на неговия профсъюз преди да използва наети чрез агенции работници (*Белгия*).

  В някои случаи „необходимостта да се гарантира предотвратяване на злоупотреби“ е посочена в съчетание с други основания, извлечени от член 4, параграф 1 от директивата, по-специално необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда (*Италия, Полша, Швеция*).

Някои държави членки използваха и следните основания по отношение на действащи забрани и ограничения:

- От държавите членки, които прилагат забрана за използването на наети чрез агенции за временна заетост работници с цел замяна на работници, упражняващи правото си на стачка (*Австрия, Белгия, България, Хърватия, Франция, Гърция, Унгария, Италия, Полша, Словения, Испания*), четири (*Беглия, Гърция, Унгария* и *Италия*) изрично са се позовали на защитата на правото на стачка. Няколко държави членки са посочили съображение 20 от директивата, според което разпоредбите относно ограниченията и забраните върху работата чрез агенции за временна заетост не засягат националното законодателство или практики, забраняващи стачкуващите работници да бъдат заменяни с наети чрез агенции за временна заетост работници.

- Няколко държави членки (*Белгия, Франция, Гърция, Полша*) обясниха различните ограничителни мерки с необходимостта да защитят постоянната заетост и да избегнат ситуации, в които постоянни работни места могат да бъдат заети от временно наети работници. По-специално те са използвали тази обосновка, за да ограничат срока на назначенията и да обяснят наличието на списък на допустимите основания за използване на работа чрез агенции за временна заетост, като например заместване на отсъстващ работник, временно увеличаване на обема на работата или изпълнението на извънредни или сезонни задачи.

- *Австрия* се позова на защитата на живота и здравето на човека, за да оправдае прилагането на квоти, ограничаващи до 10 % или 15 % дела на наетите чрез агенции за временна заетост работници, които могат да бъдат използвани в предприятие ползвател за някои професии в сектора на здравеопазването.

В връзка с прегледа на ограниченията и забраната на използването на агенции за временна заетост, държавите членки можеха да обмислят премахването на някои забрани и ограничения, които първоначално са били оправдани от стремежа за защита

на наетите чрез агенции работници. Например *Румъния*, където е имало действащ ограничителен списък на основанията за използване на работа чрез агенции за временна заетост, сега позволява прибягването до тази форма на работа „за изпълнението на специфични временни задачи“. В Швеция забраната за назначаване на работник от агенция за временна заетост от предишния му работодател през първите шест месеца след изтичането на договора му беше отменена от 1 януари 2013 г. В Белгия прибягването до работници от агенции за временна заетост се допуска при определени условия за интеграционни цели, т.е. с оглед на евентуалното пряко назначаване на работника от предприятието, използвало агенцията.

Въпреки че някои ограничения и забрани на използването на работници от агенции за временна заетост бяха премахнати, прегледът засега не е довел до значителни промени в обхвата на ограничителните мерки, прилагани от държавите членки. Въпреки това в редица държави членки забраните и ограниченията и тяхното оправдаване продължават да се обсъждат, включително със социалните партньори, с оглед на евентуални допълнителни корекции. Вследствие на това прегледът на ограниченията и забраните все още не е приключил в няколко държави членки (напр. Белгия, Гърция и Нидерландия).

Въпреки това, като посочва, че забраните или ограниченията са оправдани единствено от съображения от общ интерес, член 4, параграф 1, разрешава на държавите членки да продължат да прилагат редица забрани или ограничения, които се основават на такива съображения. Според Комисията, доколкото тези ограничителни мерки са резултат от варианти на политиката въз основа на законни основания и са пропорционални на заложената в тях цел, изглежда те ще бъдат оправдани от съображения от общ интерес, като не се засяга изискването за по-задълбочена проверка на тези забрани и ограничения за всеки конкретен случай.

Защитата на наетите чрез агенции за временна заетост работници, изискванията за здраве и безопасност на работното място, необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и предотвратяване на злоупотреби могат да оправдаят някои забрани или ограничения за използването на работа чрез агенции за временна заетост. Други съображения от общ интерес също могат да оправдаят ограничителните мерки, доколкото те за законни и пропорционални на заложената в тях цел. При условие че те са съобразени с директивата относно работата чрез агенции за временна заетост и друго приложимо законодателство и принципи на ЕС, като например свободата на предоставяне на услуги, свободата на установяване и законодателството относно недискриминацията, държавите членки могат да установяват разпоредби за различни видове заетост, включително работа чрез агенции за временна заетост, и да гарантират безпроблемното функциониране на пазара на труда според своите варианти на политиката.

Забрани или ограничения, представляващи дискриминация срещу наети чрез агенции работници, не могат да се считат за оправдани от съображения от общ интерес. Например забрана за наемане на лица с увреждане като наети чрез агенции работници не може да бъде оправдана нито във връзка с необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда, нито във връзка със защитата на тези лица или изискванията за здраве и безопасност на работното място.

5.2.2. Консултация със социалните партньори

Както се посочва в точка 5.1, държавите членки имаха задължението да се консултират със социалните партньори преди да извършат преглед на забраните и ограниченията.

Освен това, когато забраните и ограниченията са установени от колективни трудови договори, е възможно прегледът да бъде извършен от социалните партньори, които са преговаряли по договора.

Държавите членки, които извършиха преглед на действащите забрани и ограничения, включиха социалните партньори по различни начини, отразяващи разнообразието на пазарите на труда и колективните трудови правоотношения в целия ЕС.

Те могат да бъдат групирани в три основни категории:

- държави членки, в които консултациите със социалните партньори са проведени в рамките на прегледа на забраните и ограниченията (*Белгия, Хърватия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Полша* и *Португалия*); някои от тях, в различна степен, са представили на Комисията становищата на социалните партньори (*Белгия, Гърция, Полша* и *Португалия*);
- държави членки, в които прегледът е извършен в голяма степен от самите социални партньори, предвид факта, че повечето забрани и ограничения са предвидени в колективни трудови договори (*Дания, Финландия, Нидерландия* и *Швеция*). *Финландия* и *Швеция* са уведомили Комисията за становищата на социалните партньори;
- държави членки, в които консултациите със социалните партньори са проведени в контекста на приемането на национални мерки за транспониране (*Австрия, България, Кипър, Чешка република, Естония, Латвия, Литва, Румъния, Словения* и *Испания*).

Като цяло начинът, по който социалните партньори бяха включени в прегледа, изглежда отразява различията относно тяхното място и роля в рамките на ЕС. В случаите, когато Комисията беше уведомена за позицията на социалните партньори, става ясно, че на тези позиции би могло да бъде предадена по-голяма значимост. Въпреки това изглежда, че с изключение на *Люксембург,* консултациите със социалните партньори са били проведени в съответствие с член 4, параграф 2.

6. ДОСТЪП ДО ЗАЕТОСТ, ОБЩИ ПОМЕЩЕНИЯ И ПРОФЕСИОНАЛНА КВАЛИФИКАЦИЯ — ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО НА НАЕТИ ЧРЕЗ АГЕНЦИИ РАБОТНИЦИ — ИНФОРМИРАНЕ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА РАБОТНИЦИТЕ (ЧЛЕНОВЕ 6, 7 И 8)

6.1. Достъп до заетост, общи помещения и професионална квалификация (член 6)

Посредством член 6 се подобрява достъпът на наетите чрез агенции за временна заетост работници до постоянна работа, общи помещения и професионална квалификация. В него по-специално се предвижда предоставяне на информация на наетите чрез агенции работници за свободните работни места в предприятието ползвател (член 6, параграф 1). В него се гарантира също, че на наетите чрез агенции работници се предоставя равен достъп до местата за отдих и общите помещения в предприятието ползвател, и по-специално столове за хранене, места за грижи за деца и транспортни услуги, освен ако различно третиране не е оправдано по обективни причини (член 6, параграф 4). В него от държавите членки или социалните партньори се изисква да подобрят достъпа на

наетите чрез агенции работници до обучение в агенциите за временна заетост и в предприятия ползватели (член 6, параграф 5).

Член 6, параграф 1 е транспониран почти буквално от няколко държави членки. Изглежда той не създава някакви особени проблеми на този етап.

По отношение на член 6, параграф 4 14 държави (*Австрия, Белгия, Кипър, Дания, Финландия, Германия, Гърция, Ирландия, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Швеция* и *Обединеното кралство*), т.е. половината държави членки, посочиха, че се възползват от възможността за дерогация от изискването за равен достъп до местата за отдих и общите помещения в предприятието ползвател, ако различното третиране е оправдано по обективни причини. В повечето случаи използваната в националните мерки формулировка е почти идентична с текста на директивата. Комисията подчертава, че различия в третирането, при които наети чрез агенции работници ползват по-неблагоприятни условия от работниците, назначени в предприятието ползвател, следва да продължат да съществуват само по изключение. Възможността, предлагана в няколко държави членки, не означава непременно, че тя се прилага на практика.

С член 6, параграф 5 социалните партньори се насърчават да играят важна роля в подобряването на достъпа на наетите чрез агенции работници до обучение и до места за грижи за деца в агенциите и до обучение, организирано за работниците на предприятието ползвател. Прилагането на тази разпоредба изглежда не е проблемно. Наетите чрез агенции работници в *Малта* се ползват с равен достъп до професионална квалификация като работниците на предприятието ползвател, освен ако различно третиране не е оправдано по обективни причини.

6.2. Представителство на наетите чрез агенции работници (член 7)

В член 7 се предвижда наетите чрез агенции за временна заетост работници да се вземат предвид с цел изчисляване на прага, над който в агенцията за временна заетост се сформират органи, представляващи работниците в агенцията за временна заетост или в предприятието ползвател, или и двете заедно.

В повечето държави членки броят на наетите чрез агенции за временна заетост работници се отчита в агенцията за временна заетост, която ги наема (*България, Хърватия, Чешката република, Дания, Естония, Финландия, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Малта, Полша, Словения, Испания, Швеция* и *Обединеното кралство*) или и в агенцията, и в предприятието ползвател, в което са назначени (*Австрия, Кипър, Франция, Германия, Гърция, Люксембург, Нидерландия, Португалия* и *Словакия*). Само в три държави членки (*Белгия, Латвия* и *Румъния*) те се вземат предвид само в предприятието ползвател.

Някои държави членки са въвели специфични условия, според които се отчита броят на наетите чрез агенции работници. Например в *България* се взема под внимание средният брой на наетите чрез агенции работници, които са наети от агенцията за временна заетост през предходните 12 месеца. В *Белгия* изчисляването се основава на средния брой на наетите чрез агенции работници, които са назначени в предприятието ползвател през предходното тримесечие. Не се вземат предвид обаче наетите чрез агенции работници, които всъщност заменят членове на постоянния персонал в предприятието ползвател.

На Комисията не са известни някакви конкретни затруднения по отношение на транспонирането на член 7.

6.3. Информиране на представителите на работниците (член 8)

Съгласно член 8 предприятието ползвател следва да предоставя подходяща информация относно използването на наети чрез агенции за временна заетост работници, когато дава информация по отношение на положението със заетостта в предприятието на представляващи работниците органи.

Някои държави членки налагат подробни задължения на предприятията ползватели. В *Гърция* от предприятието ползвател се изисква да предоставя информация за броя на наетите чрез агенции работници, но също и за неговите планове да използва наети чрез агенции работници и перспективите за тяхното пряко назначаване. Във *Франция* и *Люксембург* представителите на персонала могат да имат достъп до договорите, сключени между предприятието ползвател и агенцията за временна заетост за назначаването на работници.

На този етап на Комисията не са известни някакви конкретни проблеми по отношение на прилагането на тази разпоредба.

7. САНКЦИИ (ЧЛЕН 10)

Първата проверка на законодателството за транспониране, прието от държавите членки, показва, че информацията, предоставена за санкциите, е свързана главно с националните разпоредби, които са различни от приетите за транспониране на директивата (например управление на агенция без надлежно разрешително, липса на уведомяване на националните органи за трудови договори, подписани от агенцията). Този въпрос трябва да бъде разгледан по-задълбочено през следващите месеци, по-специално с цел да се провери дали санкциите се прилагат в рамките на приложното поле на директивата. Тъй като само няколко държави членки са представили таблици за съответствието, изготвянето на всеобхватен преглед на положението на национално равнище все още не е възможно.

8. РАЗХОДИ, СВЪРЗАНИ С РЕГУЛИРАНЕТО

В обществено допитване в интернет, проведено от Комисията в периода октомври—декември 2012 г., малките и средните предприятия (МСП) и организациите на МСП, участвали в допитването, определиха директивата като един от най-обременяващи законодателни актове на ЕС[7]. Резултатите бяха публикувани в работен документ на службите на Комисията[8] от 7 март 2013 г., придружаващ съобщението относно интелигентното регулиране.

Съобщението на Комисията от 18 юни 2013 г.[9] за последващите действия на Комисията относно консултацията с МПС за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС

[7] От общо 995 отговорили участници, от които 768 бяха МСП, установени в ЕС, или организации, представляващи интересите на МСП в ЕС, 59 определиха Директива 2008/104/ЕО като един от най-обременяващи законодателни актове на ЕС.

[8] Работен документ на службите на комисията „Наблюдение и консултация относно интелигентното регулиране за малките и средните предприятия“, (SWD(2013) 60 final), придружаващ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Интелигентно регулиране — отговор на нуждите на малките и средните предприятия“ (COM(2013) 122 final).

[9] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален съвет и Комитета на регионите „Последващи действия на Комисията относно консултацията с МПС за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС“, COM(2013) 446 final от 18 юни 2013 г.

показа, че тези твърдения са свързани най-често със съществуващите пречки пред функционирането на агенциите за временна заетост и задължението за регистрация всеки път, когато агенция възнамерява да извършва дейност в друга държава членка. В съобщението се посочва, че в този доклад ще бъдат взети предвид проблемите на МСП и аспектите, свързани с регулаторната тежест.

Във връзка с това Комисията изпрати въпросник на държавите членки и социалните партньори, за да поиска техните становища по въпроса за разходите, направени във връзка с директивата.

Първо Комисията зададе въпроса *дали директивата създава значителна административна тежест за националните публични органи и дали тези разходи са били оценени в държавите членки*.

От отговорилите двадесет и седем държави членки всички, освен две, посочиха, че самата директива не създава значителна административна тежест за националните органи или че те не са я оценявали специално. *Белгия* съобщи за значителните административни разходи за извършването на преглед на ограниченията и забраните. *Обединеното кралство* публикува оценка на въздействието преди въвеждането на директивата, според която общите разходи на наемащите персонал организации от публичния сектор във връзка с увеличените трудови възнаграждения ще варират между 157 млн. GBP и 259 млн. GBP на година, но все още не е извършена актуализирана оценка. Нито една държава членка не е извършила оценка на административната тежест във връзка с директивата.

Освен това Комисията зададе въпроса дали *съществените разпоредби на директивата пораждат значителни разходи или пречки за агенциите за временна заетост или предприятията ползватели и дали тези разходи са били оценени.*

Някои държави членки са установили, че директивата е довела до незначителни разходи за агенциите за временна заетост (*Австрия, Германия*) и/или предприятията ползватели (*Финландия, Германия, Полша*), а *Обединеното кралство* съобщи за увеличени разходи за трудови възнаграждения за агенциите, както и за агенциите и предприятията ползватели във връзка със задълженията за предоставяне на информация. Други държави членки не съобщиха за значителни разходи или пречки за агенциите или ползвателите. Нито една държава членка не разполага с актуална информация за равнището на направените разходи.

Кипър посочи, че на неговата територия все още не функционира нито една агенция за временна заетост.

Що се отнася до европейските социални партньори, BusinessEurope съобщи за значителни разходи за съответствие за агенциите за временна заетост в някои държави членки и за значителни социални разходи, произтичащи от лошото прилагане или неприлагане на член 4. Eurociett съобщи за увеличени разходи за агенциите в държави като *Обединеното кралство* и *Ирландия* и подчерта, че приема и подкрепя това увеличение, тъй като организацията е подкрепила приемането на директивата. Тя посочи и разходите, свързани с неостатъчното транспониране на някои разпоредби на директивата, докато според CEEP[10] директивата е увеличила значително разходите за работодателите, по-специално в случаите, когато не е било налице равно третиране преди транспонирането на директивата. Нито една от посочените организации на

[10] Европейски център на предприятията с държавно участие.

работодателите не посочи конкретни данни за направените разходите. На UEAPME[11] не са били известни конкретни правила, пораждащи разходи за предприятията ползватели.

ETUC[12] отбеляза, че в член 12 от директивата, който представлява правното основание на доклада, не се предвижда оценка на разходите и че не е имало проучване, което да покаже увеличаване на разходите за агенциите във връзка с транспонирането на директивата. Според UNI-Europa разходите не пораждат пречки за агенциите за временна заетост или предприятията ползватели.

По въпроса *дали има налична информация за разходите, направени от МСП и/или микропредприятията* — нито една държава членка не разполага с такава информация. *Германия* посочи, че директивата не е довела до разходи за агенциите за временна заетост, нито за предприятията ползватели. Според *Австрия* и *Белгия* не може да се счита, че директивата поражда съществена административна тежест за МСП.

Европейските социални партньори не предоставиха информация по въпроса. Според ETUC не е целесъобразно резултатите от допитването за десетте най-обременяващи законодателни акта на ЕС да се използват като основа за бъдеща работа.

Освен това при проведените консултации няколко държави членки посочиха, че при всяка цялостна оценка на разходите, произтичащи от директивата, следва да се вземат под внимание и ползите, които е породила.

9. ВРЪЗКА МЕЖДУ ДИРЕКТИВАТА ОТНОСНО АГЕНЦИИТЕ ЗА ВРЕМЕННА ЗАЕТОСТ И ДРУГИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ЕС

Член 3, параграф 2, втора алинея гласи, че държавите членки не изключват от обхвата на директивата работниците, трудовите договори или трудовите правоотношения само защото те се отнасят до работниците на непълно работно време, работниците на срочен договор и лицата с трудов договор или в трудово правоотношение с агенция за временна заетост. Тази разпоредба пояснява, че наети чрез агенции работници на непълно работно време или на срочен договор не могат да бъдат изключвани от приложното поле на Директива 2008/104/ЕО поради това, че са „нетипични“ работници.

Съдът на ЕС потвърди, че Директива 1999/70/ЕО относно срочната работа не се прилага по отношение на срочните трудови правоотношения между нает чрез агенция работник и агенция за временна заетост[13]. Следователно дори ако наети чрез агенции работници са назначени на срочен трудов договор, тяхното тристранно трудово правоотношение не се урежда с директивата относно срочната работа, която се прилага само по отношение на преките трудови правоотношения между работодател и работник.

Що се отнася до връзката между Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост и Директива 96/71/ЕО[14] относно командироването на работници, в съображение 22 от Директива 2008/104/ЕО се посочва, че тя следва да се прилага в съответствие с разпоредбите на Договора относно свободата за предоставяне на услуги и свободата на установяване и без да засяга Директива 96/71/ЕО. Директивата относно работа чрез агенции за временна заетост по принцип засяга

[11] Европейска асоциация на занаятчиите, малките и средните предприятия.
[12] Европейска конфедерация на профсъюзите.
[13] Решение на Съда на ЕС от 11 април 2013 г. по дело Oreste Della Rocca/Poste Italiane SpA, C-290/12.
[14] Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1.

случаи на национално равнище, докато директивата относно командироването на работници е насочена специално към трансгранични случаи. Директивата относно работа чрез агенции за временна заетост се прилага в пълна степен по отношение на мобилните работници, които работят в една държава членка, различна от собствената им, при условия, които биха се прилагали, ако бяха местни работници, докато директивата относно командироването на работници се прилага само по отношение на командировани работници, т.е. работници, които за ограничен период извършват работа на територията на държава членка, която е различна от държавата членка, в която работят обичайно.

Съгласно нейния член 1, параграф 3, буква в) директивата относно командироването на работници се прилага специално по отношение на предприятия за временна работа или агенции за посредническа дейност по наемане на работа, които предлагат за наемане работник на предприятие-потребител, установено или извършващо дейност на територията на държава членка, при условие че съществува трудово правоотношение между предприятието за временна работа или агенцията за посредническа дейност по наемане на работа и работника за периода на командироване.

В съответствие с член 3, параграф 1 от същата директива по отношение на командированите работници следва да се спазват някои условия на работа, които включват „минимални ставки на заплащане, включително ставки за извънреден труд“ и „условия за предлагане на работници за наемане на работа, в частност от предприятия за временна работа“ до степента, която е определена чрез закон или общоприложими колективни трудови договори. Както се отбелязва в посоченото по-горе съображение 22 от Директива 2008/104/ЕО, горепосочените разпоредби на директивата относно командироването на работници са с предимство пред разпоредбите на директивата относно работа чрез агенции за временна заетост. Държавите членки обаче могат да предвидят разпоредба, според която на наетите чрез агенции за временна заетост работници, командировани на тяхната територия, се предоставя равно третиране по отношение на условията, които се прилагат към временните работници в държавата членка, в която се извършва работата, в съответствие с член 3, параграф 9 от директивата относно командироването на работници.

10. ВЪЗМОЖНИ ИЗМЕНЕНИЯ

Във въпросника, посочен в точка 8, беше зададен и въпросът *дали въз основа на придобития опит, след като директивата започна да се прилага в пълна степен през декември 2011 г., са постигнати нейните цели на социалната политика, посочени в член* 2.

В съответствие с член 12 в настоящия доклад следва да се разгледат всички изменения на директивата, които може да бъдат счетен за уместни. Комисията засегна и тази тема във въпросника, като попита *дали някои от разпоредбите на директивата се нуждаят от изясняване и, ако това е така, кои разпоредби и какви са възникналите проблеми*.

По отношение на *първия въпрос* повечето държави членки счетоха, че директивата действително е постигнала своите цели на социалната политика или че тя представлява важна стъпка в развитието на социална Европа. Само няколко от тях съобщиха за практически затруднения, възникнали по причини, които не са свързани с директивата (*Словакия, Словения*), но нито една държава членка не отговори, че директивата не е успяла да постигне целите си. За *България* се е оказало трудно да отговори на въпроса, тъй като там агенции за временна заетост функционират отскоро, а *Обединеното*

кралство не е разполагало с данни, позволяващо му да отговори на въпроса. *Кипър* също не предостави отговор поради липсата на агенции за временна заетост в страната.

Според BusinessEurope и Eurociett обаче целите на директивата не са постигнати в пълна степен. Те отговориха, че в някои държави членки продължават да съществуват значителен брой неоправдани ограничения за агенциите за временна заетост или дори такива са били въведени неотдавна. Примерите включват секторни забрани, неоправдани ограничения за максималния срок на назначенията, твърде ограничени основания за използването и квоти за максималния брой на наетите чрез агенции работници. Според тях тези ограничения следва да бъдат отменени. От своя страна UEAPME и в известна степен CEEP счетоха, че директивата е изпълнила своите цели на социалната политика.

ETUC подчерта, че крайният срок за транспониране на директивата е бил сравнително неотдавна и че много държави членки са извършили транспонирането със закъснение. По тези причини е твърде рано да се направи надеждна оценка на положението на национално равнище. Според UNI-Europa в повечето държави членки целите, посочени в член 2 от директивата, вече са били постигнати в голяма степен от националното законодателство преди влизането в сила на директивата.

По *втория въпрос* според голямо мнозинство от държавите членки на този етап не е необходимо изясняване или преразглеждане на някои от разпоредбите на директивата. За *България* и *Полша* е било прекалено рано да се повдигат такива въпроси. Както *Кипър*, *България* посочи липсата на практически опит с агенциите за временна заетост. *Португалия* подчерта колко е важно да се гарантира правилното транспониране на директивата във всички държави членки.

Финландия отбеляза, че член 4 от директивата е неясен, по-специално по отношение на това дали той задължава държавите членки да приемат национално законодателство в съответствие с член 4, параграф 1, като посочват основанията, които могат да оправдаят забраните и ограниченията за използването на работа чрез агенции.

Според BusinessEurope директивата не се нуждае от преразглеждане, а от правилно прилагане на член 4 в държавите членки, в които продължават да съществуват пречки пред използването на работа чрез агенции. BusinessEurope призова Комисията да приеме тълкувателно съобщение по отношение на член 4 и да насърчи отмяната на неоправданите ограничения в конкретни за съответната държава препоръки, при необходимост посредством процедури за нарушения. И според Eurociett преразглеждане на директивата не е необходимо. Конфедерацията обаче добави, че ако постигането на значителен напредък в прилагането на член 4 се окаже невъзможно, тя може да обмисли призоваване към условно ограничено преразглеждане на този член. UEAPME не счете, че на този етап е необходимо преразглеждане на директивата, а CEEP посочи необходимостта от изясняване на определени национални мерки за прилагане вместо на самата директива.

ETUC посочи, че предвид забавеното транспониране в няколко държави членки е твърде рано да се прецени дали е необходимо преразглеждане на директивата. Въпреки това Конфедерацията счита дерогациите от принципа на равно третиране за много проблемни, особено начина на прилагане на член 5, параграф 2 в някои държави членки.

UNI-Europa счита, че директивата следва да се преразгледа. Според организацията дерогациите, предвидени в член 5, параграфи 3 и 4, следва да се премахнат, тъй като пряко противоречат на принципа на равно третиране. Освен това, тъй като в

директивата липсва ограничение по отношение на последващите назначения, понятието „злоупотреба“ при прилагането на член 5 следва да бъде изяснено.

11. Заключения

Целта на директивата е да се постигне справедлив баланс от една страна между подобряването на защитата на наетите чрез агенции за временна заетост работници, по-специално чрез установяване на принципа на равно третиране, и от друга страна подкрепянето на положителната роля, която работата чрез агенции може да има, като осигурява достатъчна гъвкавост на пазара на труда.

Комисията отчита значителната работа, която е извършена за транспониране на директивата, по-специално в държавите членки, в които или не е имало законодателство, уреждащо работата чрез агенции за временна заетост, или принципът на равно третиране е признат в националното право за първи път.

Горепосоченият анализ показва, че като цяло разпоредбите на директивата изглежда са въведени и приложени правилно. Анализът показва също така, че двойната цел на директивата все още не е постигната. От една страна, степента на използване на определени дерогации от принципа на равно третиране може, в конкретни случаи, да е довело до ситуации, в които прилагането на директивата реално не е повлияло подобряването на защитата на работниците, наети чрез от агенциите за временна заетост. От друга страна, прегледът на ограниченията и забраните за използване на агенции за временна заетост е служил, в повечето случаи, да легитимира статуквото, вместо да даде тласък за преосмисляне на ролята на агенцията за заетост на нови, гъвкави пазари на труда.

Комисията ще продължи да наблюдава отблизо функционирането на директивата, като взема под внимание бъдещите развития в областите на трудовото законодателство и работата чрез агенции за временна заетост, за да гарантира, че нейната цел се постига в достатъчна степен и че нейните разпоредби са транспонирани изцяло и правилно във всички държави членки. В този контекст, Комисията ще работи в тясно сътрудничество с държавите членки и социалните партньори в рамките на работната група, която ще следи прилагането на директивата, както и в други форуми.

Освен това, Комисията възнамерява да преодолее чрез подходящи средства проблемите при прилагането на директивата, включително процедури за нарушения при необходимост. Жалбите, внесени в Комисията срещу държави членки, петициите и преюдициалните запитвания към Съда на ЕС също могат да представляват важен източник на информация за националните мерки или практики, които може да са несъвместими с директивата.

В контекста на Европейския семестър, в случай че Комисията определи някои специфични аспекти на административната тежест като пречки пред растежа и конкурентоспособността в своята оценка на националните пречки пред дейността на агенциите за временна заетост, тя ще обмисли включване на препоръки към засегнатите държави членки в конкретните мерки за отделните държави.

По отношение на евентуалните изменения на директивата е необходимо повече време за натрупване на опит от прилагането и за да се определи дали тя е постигнала целите си в пълна степен. Периодът за нейното транспониране изтече през декември 2011 г., а някои национални разпоредби за прилагане на директивата бяха приети едва през пролетта на 2013 г. Все още няма съдебна практика на Съда на ЕС относно нейното прилагане.

Във връзка с това и предвид собствената оценка на Комисията относно прилагането на директивата, като взе предвид становищата, изразени от държавите членки и европейските социални партньори в процеса на консултации по настоящия доклад, Комисията е на мнение, че на този етап не са необходими изменения.

Придружаващ работен документ на службите на Комисията:

- преглед на вариантите, избрани от държавите членки за прилагането на директивата в националното право
- преглед на докладите на държавите членки относно резултатите от прегледа на ограниченията и забраните на използването на работа чрез агенции за временна заетост