

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

KOMISJA

ZALECENIE KOMISJI

z dnia 31 marca 2008 r.

w sprawie pogłębionej współpracy administracyjnej w kontekście delegowania pracowników w ramach świadczenia usług

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2008/C 85/01)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 211,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług⁽¹⁾ ustanawia jasne obowiązki dotyczące współpracy administracji krajowych i czyni państwa członkowskie odpowiedzialnymi za stworzenie odpowiednich warunków dla takiej współpracy. Obowiązek ten obejmuje wyznaczenie, zgodnie z krajowym ustawodawstwem i/lub praktyką, jednego lub kilku organów ds. monitorowania, zorganizowanych i wyposażonych w taki sposób, aby funkcjonowały skutecznie i były w stanie szybko odpowiadać na wnioski o udzielenie informacji na temat warunków zatrudnienia objętych dyrektywą 96/71/WE.
- (2) Dyrektywa 96/71/WE nakłada ponadto na państwa członkowskie wyraźny obowiązek podjęcia stosownych środków, aby informacje dotyczące warunków zatrudnienia były powszechnie dostępne, nie tylko dla zagranicznych usługodawców, ale również dla zainteresowanych pracowników delegowanych.

- (3) Pomimo zwiększenia dostępności informacji, nadal istnieją uzasadnione obawy co do sposobu, w jaki państwa członkowskie wdrażają i/lub stosują w praktyce zasady dotyczące współpracy administracyjnej określone w dyrektywie 96/71/WE⁽²⁾. Nie wydaje się, aby zadowalające wdrożenie dyrektywy 96/71/WE, jej prawidłowe stosowanie oraz osiągnięcie rzeczywistej zgodności z nią i egzekwowanie jej przepisów w praktyce były możliwe, jeżeli sytuacja ta nie ulegnie poprawie⁽³⁾.

- (4) Jak wynika z obserwacji prowadzonych przez Komisję na podstawie komunikatu „Wytyczne dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług”⁽⁴⁾, w ramach monitorowania zgodności z warunkami zatrudnienia mającymi zastosowanie do pracowników delegowanych przez usługodawców wiele państw członkowskich korzysta wyłącznie ze środków i instrumentów krajowych. Może mieć to pośredni (lub nawet bezpośredni) związek z tym, że współpraca administracyjna praktycznie nie istnieje, dostęp do informacji nadal jest niezadowalający, a transgraniczne egzekwowanie przestrzegania przepisów jest problematyczne⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Dokument roboczy służb Komisji SEC(2006) 439 i SEC(2007) 747, jak również komunikat pt. „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług: maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników”, w szczególności część 6 „Podsumowanie”, COM(2007) 304 wersja ostateczna z 13 czerwca 2007 r., str. 9.

⁽³⁾ Zob. również rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2007 r., B6-0266/2007.

⁽⁴⁾ COM(2006) 159 wersja ostateczna, 4 kwietnia 2006 r.

⁽⁵⁾ Komunikat pt. „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług: maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników”, w szczególności cz. 6 „Podsumowanie”, COM(2007) 304 wersja ostateczna z 13 czerwca 2007 r., jak również towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji, SEC(2007) 747.

⁽¹⁾ Dz.U. L 18 z 21.1.1997, str. 1.

- (5) Aby zagwarantować zgodność z warunkami zatrudnienia ⁽¹⁾, władze państw członkowskich, w których świadczone są usługi, stosują wobec przedsiębiorstw delegujących pracowników pewne środki kontrolne lub wymagają dopełnienia pewnych formalności administracyjnych. Bezspornie konieczne są działania zapobiegawcze i odpowiednie sankcje mające na celu ochronę pracowników delegowanych. Analiza środków kontroli stosowanych przez państwa członkowskie pokazuje jednak ich niezwykle zróżnicowanie i sugeruje, że niektóre z nich mogą być nieproporcjonalne, a co za tym idzie, niezgodne z wykładnią art. 49 Traktatu, jakiej dokonał Europejski Trybunał Sprawiedliwości, lub z dyrektywą 96/71/WE.
- (6) Uzasadnione potrzeby w zakresie monitorowania nie mogą być zaspokojone w sposób w pełni zgodny z prawodawstwem Wspólnoty, jeśli państwa członkowskie nie poprawią i, w razie konieczności, nie zwiększą skuteczności wzajemnej współpracy i/lub jeśli nie poprawi się dostęp do informacji zgodnie z dyrektywą 96/71/WE ⁽²⁾.
- (7) Odpowiednie i skuteczne wdrożenie oraz egzekwowanie mają zasadnicze znaczenie dla ochrony praw pracowników delegowanych, natomiast niewystarczające egzekwowanie wpływa negatywnie na skuteczność stosowanych w tej dziedzinie przepisów wspólnotowych. Bliska współpraca Komisji i państw członkowskich jest zatem niezbędna; nie należy również zapominać o ważnej roli inspektorów pracy i partnerów społecznych.
- (8) W odniesieniu do delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, różne kultury, struktury i języki administracji, jak również brak jasno określonych procedur i podmiotów, znacząco utrudniają sprawną współpracę państw członkowskich w tej dziedzinie. Korzystanie z odpowiedniego i sprawnie działającego elektronicznego systemu informacji, opracowanego w celu ułatwienia wzajemnej pomocy i wymiany informacji między państwami członkowskimi, jest bardzo skutecznym środkiem pokonywania tych przeszkód i niezbędnym warunkiem bliskiej współpracy państw członkowskich. System taki powinien umożliwiać właściwym władzom i innym zainteresowanym podmiotom, np. partnerom społecznym, łatwe określenie kompetentnych w tej kwestii osób w danym państwie, oraz skuteczne porozumiewanie się z nimi. Ponadto powinien on pomóc w tworzeniu klimatu wzajemnego zaufania i pewności, który jest podstawowym warunkiem dobrego funkcjonowania współpracy administracyjnej.
- (9) Zapewnienie przedsiębiorstwom i pracownikom łatwego dostępu do dokładnych i aktualnych informacji o warunkach zatrudnienia mających zastosowanie do pracowników delegowanych w państwach członkowskich przyjmujących pracownika ma fundamentalne znaczenie dla zapobiegania konfliktom, sytuacjom problematycznym i nadużyciom. W związku z powyższym należy podjąć konieczne kroki w celu zapewnienia rzeczywistego dostępu do informacji pracownikom delegowanym i ich pracodawcom ⁽³⁾.
- (10) Aby uzupełnić braki w zakresie wdrożenia, zastosowania i egzekwowania prawodawstwa w dziedzinie delegowania pracowników, należy podjąć pilne działania polegające na wzmocnieniu współpracy administracyjnej państw członkowskich, stwarzając wydajniejsze systemy wymiany informacji, poprawiając dostęp do informacji i wspierając wymianę informacji i dobrych praktyk,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. System wymiany informacji

Państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne środki i poczynić konieczne starania, aby doprowadzić do opracowania elektronicznego systemu wymiany informacji, na wzór systemu wymiany informacji w ramach rynku wewnętrznego („IMI”) ⁽⁴⁾, a w szczególności stworzyć, w ścisłej współpracy ze służbami Komisji, — specjalną — aplikację służącą do wspierania współpracy administracyjnej, która jest konieczna do ulepszenia praktycznego wdrożenia dyrektywy 96/71/WE.

Opracowanie takiego elektronicznego systemu wymiany informacji służącego współpracy administracyjnej w kontekście dyrektywy 96/71/WE oznaczałoby konieczność wykonania następujących działań przez państwa członkowskie:

- 1) określenie najważniejszych zagadnień i pytań, w sprawie których konieczna będzie wymiana informacji, i które należy w związku z tym uwzględnić w systemie wymiany;
- 2) określenie właściwych władz i, w razie konieczności, innych podmiotów biorących udział w monitorowaniu i kontroli warunków zatrudnienia pracowników delegowanych, które to władze lub podmioty będą uczestniczyły w systemie wymiany;

⁽¹⁾ Id. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdania Schroedter z dnia 26 października 2006 r.

⁽²⁾ Na tę samą kwestię położono nacisk w rezolucji Parlamentu Europejskiego, zob. w szczególności pkt 21, 32 i kolejne. Z odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji publicznych w sprawie modernizacji prawa pracy, COM(2006) 708 z 22 listopada 2006 r., wynika, że państwa członkowskie również odczuwają potrzebę lepszej i głębszej współpracy (zob. COM(2007) 627 wersja ostateczna z 24 października 2007 r. oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji, SEC(2007) 1373).

⁽³⁾ Na tę samą kwestię i wezwanie do działania położono nacisk w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lipca 2007 r., zob. pkt 18.

⁽⁴⁾ IMI jest systemem informacyjnym, który ma ułatwiać wzajemną pomoc i wymianę informacji między państwami członkowskimi. Stanowi on instrument bezpiecznej i szybkiej wymiany danych między europejskimi władzami, umożliwiając im skuteczną współpracę pomimo barier językowych oraz różnic w procedurach i strukturach administracyjnych. Pierwsze opracowane zastosowania umożliwią wsparcie zmienionej dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych (2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady) i dyrektywy o usługach (2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady).

- 3) wyjaśnienie roli biur łącznikowych;
- 4) zbadanie kwestii odpowiednich zabezpieczeń służących ochronie danych osobowych przesyłanych w trakcie wymiany informacji przez władze państw członkowskich oraz, w koniecznych przypadkach, przez inne zainteresowane podmioty ⁽¹⁾.

Państwa członkowskie powinny, na podstawie wyników tych wstępnych badań, ocenić i wspólnie ze służbami Komisji podjąć decyzję, czy IMI jest najwłaściwszym środkiem wsparcia wymiany, określonej w art. 4 dyrektywy 96/71/WE.

Komisja będzie wspierać państwa członkowskie i pomagać im w tej dziedzinie oraz zobowiązuje się do ścisłej współpracy z nimi, aby osiągnąć konieczne postępy w odpowiednim terminie. W szczególności będzie ona ułatwiać i koordynować pracę zespołu zadaniowego, w którym członkostwo jest nieobowiązkowe, oraz, w stosownych przypadkach, zapewniać zewnętrzną pomoc techniczną w czasie opracowywania specjalnej aplikacji.

2. Dostęp do informacji

Państwa członkowskie powinny zwiększyć wysiłki zmierzające do poprawy dostępu do informacji o warunkach zatrudnienia, których muszą przestrzegać usługodawcy, oraz zadbać o to, aby ich biura łącznikowe były w stanie skutecznie wykonywać swoje zadania.

Aby poprawić dostęp do informacji, państwa członkowskie powinny:

- 1) unikać odsyłania do przepisów prawa pracy lub podawania ogólnych informacji o tych przepisach; właściwe jest dokładne określenie, które warunki zatrudnienia i/lub która część (krajowego i/lub regionalnego) ustawodawstwa mają zastosowanie do pracowników delegowanych na ich terytorium;
- 2) podjąć konieczne środki, aby zapewnić powszechną dostępność informacji na temat tego, które umowy zbiorowe mają zastosowanie (i do kogo mają zastosowanie) oraz których warunków zatrudnienia muszą przestrzegać zagraniczni usługodawcy; w miarę możliwości, podać linki do istniejących stron internetowych i innych punktów informacyjnych, szczególnie właściwych partnerów społecznych;

- 3) udostępnić te informacje pracownikom i usługodawcom w językach innych niż urzędowy język (języki) kraju, w którym świadczone są usługi, w miarę możliwości w formie broszury zwięzłe opisującej najważniejsze obowiązujące przepisy prawa pracy;
- 4) lepiej wykorzystać możliwości oferowane przez Internet i poprawić dostępność i przejrzystość informacji umieszczonych na krajowych stronach internetowych ⁽²⁾.

Ponadto państwa członkowskie powinny:

- 5) zadbać o sprawne funkcjonowanie struktury biur łącznikowych oraz zapewnić im odpowiedni personel i inne zasoby umożliwiające wykonywanie ich zadań w zakresie udzielania informacji;
- 6) w miarę możliwości wyznaczyć w biurze łącznikowym osobę uprawnioną do kontaktów, odpowiedzialną za odpowiadanie na wnioski o udzielenie informacji.

Komisja będzie nadal wspierać państwa członkowskie w tym zakresie, zwłaszcza poprzez istniejący portal internetowy w serwisie internetowym EUROPA, który zawiera adresy krajowych serwisów internetowych dotyczących delegowania pracowników.

3. Wymiana dobrych praktyk

Państwa członkowskie powinny aktywnie uczestniczyć w systematycznym i sformalizowanym procesie identyfikowania dobrych praktyk w dziedzinie delegowania pracowników, oraz w wymianie tych praktyk, poprzez uczestnictwo w ustanowionych w tym celu przez Komisję forach współpracy, np. planowanym Komitecie Wysokiego Szczebla (szczegółowe informacje w załączniku).

Sporządzono w Brukseli, dnia 31 marca 2008 r.

W imieniu Komisji
Vladimír ŠPIDLA
Członek Komisji

⁽¹⁾ Zob. w tym kontekście również decyzja Komisji 2008/49/WE z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie wdrożenia systemu wymiany informacji rynku wewnętrznego (IMI) pod względem ochrony danych osobowych (Dz.U. L 13 z 16.1.2008, str. 18).

⁽²⁾ Witryna internetowa Komisji poświęcona delegowaniu pracowników zawiera linki do krajowych stron tematycznych: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingof-workers_en.htm

ZAŁĄCZNIK

Komitet Wysokiego Szczebla ds. delegowania pracowników (planowany) planowana rola, zadania i zakres odpowiedzialności

Jak wynika z dotychczasowej dobrowolnej wymiany informacji na temat delegowania pracowników, prowadzonej w ramach nieformalnej grupy ekspertów rządowych, grupa skutecznie poprawiła dostępne środki wymiany informacji na temat warunków zatrudniania pracowników delegowanych. Ponadto przekazała ona Komisji użyteczne informacje na temat wdrożenia i zastosowania dyrektywy 96/71/WE.

Pogłębiona współpraca administracyjna wymaga również opracowania środków umożliwiających identyfikację i wymianę dobrych praktyk we wszystkich dziedzinach istotnych dla prawidłowego stosowania i egzekwowania dyrektywy 96/71/WE w praktyce. Dzięki temu możliwa będzie znaczna poprawa współpracy administracyjnej oraz zapobieganie powstawaniu konfliktów i częstemu rozstrzyganiu sporów na drodze sądowej.

W związku z tym Komisja przewiduje ustanowienie Komitetu Wysokiego Szczebla, co zapowiedziała już w komunikacie z dnia 13 czerwca 2007 r.; zadania Komitetu będą następujące:

- 1) identyfikowanie doświadczeń i najlepszych praktyk oraz wspieranie ich wymiany;
- 2) promowanie wymiany istotnych informacji, w tym dotyczących istniejących form (bilateralnej) współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi i/lub partnerami społecznymi;
- 3) rozpatrywanie (administracyjnych) zagadnień, problemów i konkretnych kwestii związanych z wdrażaniem, stosowaniem i zapewnianiem rzeczywistej zgodności z dyrektywą 96/71/WE lub krajowymi środkami wykonawczymi istotnymi dotyczącymi delegowania pracowników, oraz z ich egzekwowaniem;
- 4) badanie wszelkich trudności, które mogą powstać w związku ze stosowaniem art. 3 ust. 10 dyrektywy 97/71/WE;
- 5) monitorowanie postępu w zakresie pogłębiania współpracy administracyjnej, w szczególności opracowywania — specjalnej — aplikacji służącej wspieraniu współpracy administracyjnej oraz przyjmowania i wdrażania IMI, jak również poprawy dostępności informacji, a razie konieczności — sugerowanie kolejnych kroków lub działań;
- 6) zbadanie możliwości poprawy przestrzegania i egzekwowania praw pracowników oraz, w razie konieczności, ochrony ich pozycji;
- 7) udział w pogłębionej analizie praktycznych problemów związanych z transgranicznym egzekwowaniem przepisów.

Aby osiągnąć te cele, Komitet Wysokiego Szczebla powinien włączyć do współpracy władze publiczne odpowiedzialne za kontrolę ustawodawstwa mającego zastosowanie do pracowników delegowanych w państwach członkowskich, np. inspektorów pracy. Powinien on również, zgodnie z ustawodawstwem krajowym lub praktyką krajową, rozpocząć sformalizowaną współpracę z partnerami społecznymi w tych sektorach, w których delegowanie pracowników jest rozpowszechnionym zjawiskiem.

Komisja jest przygotowana do przyjęcia w najbliższym czasie decyzji Komisji powołującej taki komitet wysokiego szczebla, w której określony zostanie jego skład i metody pracy. Komisja weźmie pod uwagę wyniki debaty w Radzie na temat niniejszego zalecenia.
