

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Комисия по заетост и социални въпроси

2008/2085(INI)

8.5.2008

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно предизвикателствата пред колективните споразумения в ЕС
(2008/2085(INI))

Комисия по заетост и социални въпроси

Докладчик: Jan Andersson

Докладчик по становище (*):
очаква се потвърждение, Комисия по правни въпроси

(*) Процедура с асоциирани комисии – член 47 от Правилника

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ **Error!**
Bookmark not defined.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ **Error! Bookmark not defined.**

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно предизвикателствата пред колективните споразумения в ЕС
(2008/2085(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид член 2, първо тире, член 2 и член 3, буква й) от Договора за Европейския съюз,
- като взе предвид членове 136, 137, 138, 139 и 140 от Договора за ЕО,
- като взе предвид членове 12, 39 и 49 от Договора за ЕО,
- като взе предвид Договора от Лисабон от 13 декември 2007 г., и по-специално член 3 от него,
- като взе предвид член 152 от Договора от Лисабон, който признава значението на социалния диалог и колективното договаряне за растежа,
- като взе предвид членове 27, 28 и 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз,
- като взе предвид Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, и по-специално член 11 от нея,
- като взе предвид Европейската социална харта, и по-специално членове 5, 6 и 19 от нея,
- като взе предвид Европейската конвенция за правния статут на работниците мигранти,
- като взе предвид Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги¹ (ДКР),
- като взе предвид доклада на службите на Комисията относно прилагането на Директива 96/71/ЕО (SEC(2006)0439) (Доклад на службите),
- като взе предвид Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки,
- като взе предвид така наречената клауза „Монти“ от Регламент (ЕО) № 2697/98 на Съвета,
- като взе предвид Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от

¹ ОВ L 18, 26.07.2006 г., стр. 1.

12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар,

- като взе предвид решенията на Съда на Европейските общности от 27 март 1990 г. по Дело С-113/89 „Rush Portuguesa Ltda.“ срещу Националната служба по имиграция¹,
- като взе предвид решенията на Съда на Европейските общности от 9 август 1994 г. по Дело С-43/93, Vander Elst², от 23 ноември 1999 г. Съединени дела С-369/96 и 376/96, Arblade³, от 21 октомври 2001 г. по Съединени дела С-49/98, С-50/98, С-52/98, С-54/98, С-68/98 и С-71/98, Finalarte⁴, от 7 февруари 2002 г. по Дело С-279/00, Комисията срещу Италия⁵, от 12 октомври 2004 г. по Дело С-60/03, „Wolff & Müller GmbH“⁶, от 21 октомври 2004 г. по Дело С-445/03, Комисията срещу Люксембург⁷ и от 19 януари 2006 г. по Дело С-244/04, Комисията срещу Германия⁸,
- като взе предвид решението на Съда на Европейските общности от 11 декември 2007 г. по Дело С-438/05, Международна федерация на транспортните работници и финландски съюз на моряците⁹ (делото Viking),
- като взе предвид решението на Съда на Европейските общности от 18 декември 2007 г. по Дело С-341/05, „Laval un Partneri Ltd“¹⁰,
- като взе предвид решението на Съда на Европейските общности от 3 април 2008 г. по Дело С-346/06, Ruffert¹¹,
- като взе предвид следните конвенции на МОТ: МОТ 94 за трудовите клаузи (обществени поръчки); МОТ 87 за синдикалната свобода и закрилата на правото на синдикално организиране; МОТ 98 за правото на организиране и колективно договаряне; МОТ 117 за социалната политика (основни цели и стандарти), и по-специално част IV от нея; МОТ 154 за колективното договаряне,
- като взе предвид своята резолюция от 26 октомври 2006 г. относно прилагането на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници¹²,
- като взе предвид своята резолюция от 15 януари 2004 г. относно прилагането на Директива 96/71/ЕО в държавите-членки¹³,

¹ [1990] ECR I-1470.

² [1994] ECR I-3803.

³ [1999] ECR I-8453.

⁴ [2001] ECR I-7831.

⁵ [2002] ECR I-1425.

⁶ [2004] ECR I-9553.

⁷ [2004] ECR I-10191.

⁸ [2006] ECR I-885.

⁹ ОВ С 51, 23.02.2008 г., стр. 11.

¹⁰ ОВ С 51, 23.02.08, стр. 9.

¹¹ все още непубликувано в ОВ.

¹² ОВ С 313 Е, 20.12.2006 г., стр. 452.

¹³ ОВ С 92 Е, 16.04.2004 г., стр. 404.

- като взе предвид общите принципи на „гъвкава сигурност“, подкрепени от Европейския съвет на 12 и 13 декември 2007 г., както и резолюцията на Парламента от 29 ноември 2007 г. относно общите принципи на гъвкавата сигурност¹,
 - като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по заетост и социални въпроси и становищата на комисията по правни въпроси и на комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите (А6-0000/2008),
- А. като има предвид, че Съдът на ЕО признава правото за предприемане на колективно действие за основно право, което представлява интегрална част от общите принципи на общностното право; а това право ще стане също така първично законодателство след ратифицирането на Договора от Лисабон,
- Б. като има предвид, че докладът на Комисията относно трудовите отношения в Европа през 2006 г. показва, че високо развитото колективно договаряне има положително въздействие върху социалното включване,
- В. като има предвид, че съгласно преамбюла на ДКР, насърчаването на транснационалното предоставяне на услуги изисква атмосфера на лоялна конкуренция и мерки, гарантиращи правата на работещите,
- Г. като има предвид, че целта на ДКР да осигури атмосфера на лоялна конкуренция и мерки, гарантиращи правата на работещите, е по-важна от всякога; и че в икономическата ера на разширяване на обхвата на транснационалното предоставяне на услуги се очаква ДКР да играе ключова роля за защитата на засегнатите работници, като в същото време се спазва рамката на трудовото законодателство и трудовите отношения на държавите-членки,
- Д. като има предвид, че според ДКР законодателствата на държавите-членки трябва да се координират, за да се определи ядро от задължителни правила за минимална закрила на командированите работници, които трябва да се спазват в приемащата държава, без да се възпрепятства прилагането на ред и условия на заетост, които са по-благоприятни за работниците,
- Е. като има предвид, че член 3, параграф 8 от ДКР дава възможност за прилагане на директивата или посредством законодателни актове, общоприложими колективни договори или посредством други колективни споразумения, които се считат за най-представителни; Съдът на ЕО също така признава други методи, например би могъл да се използва модел на самостоятелно колективно договаряне,
- Ж. като има предвид, че основните разпоредби на член 3, параграф 1 от ДКР представляват международни задължителни правила, за които държавите-членки съвместно се споразумяха; а разпоредбите, свързани с обществения ред, по член 3, параграф 10, също представляват международни задължителни правила, но с възможност държавите-членки сами да ги дефинират за себе си; възползването от

¹ Приети текстове, P6_TA(2007)0574.

член 3, параграф 10, е от значение за държавите-членки, които имат възможност да обмислят различни въпроси, свързани с пазара на труда, социалната политика и други области, включително закрилата на работниците,

3. като има предвид, че по отношение на свободното движение на стоки, в Регламент (ЕО) № 2679/98 на Съвета беше включена следната клауза (известна като „клаузата Monti“): Член 2: „Настоящият регламент не може да бъде тълкуван като засягащ по какъвто и да е начин упражняването на основните права, както са признати в държавите-членки, включително правото или свободата на стачка. Тези права могат също да включват правото или свободата да се предприемат и други действия, произтичащи от специфичните системи на трудови отношения, присъщи на всяка държава-членка.“,
- И. като има предвид член 1, параграф 7 от директивата за услугите, който гласи, че: „Настоящата директива не засяга упражняването на основни права, както са признати от правото на държавите-членки и правото на Общността. Тя не засяга и правото да се договарят, сключват и прилагат колективни трудови договори и да се предприемат индустриални действия, в съответствие с националните право и практики, съобразени с правото на Общността.“,
- Й. като има предвид, че Европейският съвет определи принципи за създаване на модели на пазара на труда, които предлагат както високо равнище на сигурност, така и високо равнище на гъвкавост – т.нар. модел на „гъвкава сигурност“; признава се, че важна част от един успешен модел на „гъвкава сигурност“ включва силни социални партньори със значителен обхват за колективно договаряне,
- К. като има предвид, че решението по делото Albany (C-67/96) в областта на законодателството за защита на конкуренцията дава значително и широко поле за действие на професионалните съюзи за регулиране на проблемите на пазара на труда; в действителност, тогава Съдът на ЕО отхвърля прякото хоризонтално действие на правилата за конкуренцията върху колективното договаряне,
- Л. като има предвид, че и в двете дела Laval и Rüffert, Съдът на ЕО прави интерпретация на европейското законодателство напълно различна от интерпретацията на генералния адвокат,
- М. като има предвид, че и в двете дела Laval и Rüffert, Съдът на ЕО прави тясна интерпретация относно възможностите на професионалните съюзи да изискват подобри условия за командированите работници,
- Н. като има предвид, че в делото Rüffert, Съдът на ЕО значително стеснява рамките за действие на държавите-членки с цел регулиране на колективното договаряне в тях и също ограничи целта на ДКР, като пренебрегва двете основни цели на ДКР – закрила на работниците и свободно движение,
- О. като има предвид, че по делото Viking Съдът на ЕО приема хоризонтален пряк ефект на членове 43 и 49, които могат да бъдат използвани от работодатели и доставчици на услуги за оспорване на колективни договори и действия при трудови спорове с трансграничен ефект; по този начин автономията на колективното

договаряне по отношение на правилата за конкуренция не се разпростира до сферата на свободно движение, с риск трудовите отношения в държавите-членки да бъдат поставени под правен контрол; следователно тази нова несигурност в трудовите отношения би могла да доведе до "лавина" от дела в Съда на ЕО,

Основни принципи

1. подчертава, че свободата на предоставяне на услуги е крайъгълен камък на европейския проект; все пак това трябва да бъде в равновесие с основните права и с възможността правителствата и професионалните съюзи да гарантират недискриминация и равно третиране;
2. счита, че всеки гражданин на ЕС следва да има право да работи навсякъде в Европейския съюз; следователно изразява съжаление, че това право не се прилага по еднакъв начин навсякъде в ЕС;
3. подчертава, че свободата на предоставяне на услуги не е по-висша от основното право на професионалните съюзи да прибегват до действия при трудови спорове, особено като се има предвид, че това е конституционно право в няколко държави-членки;
4. приветства Договора от Лисабон и факта, че Хартата на основните права на Европейския съюз придобива юридически обвързващ характер; това включва правото на професионалните съюзи да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища и, в случай на конфликти на интереси, да предприемат колективни действия за защита на своите интереси, включително стачка;
5. подчертава, че в член 3, параграф 7 от ДКР ясно се посочва, че професионалните съюзи следва да имат възможност да искат условия на заетост, които са по-благоприятни за работниците;
6. посочва, че съображение 22 от ДКР гласи, че разпоредбите, предвидени в ДКР не следва да засягат правото на предприемане на действия при трудови спорове;
7. подчертава, че равното третиране, равното заплащане за еднакъв труд, както и членове 39 и 12 от Договора за ЕО съставляват основата на общностното право, която трябва да бъде възстановена;
8. подчертава, че е важно да не се позволи на решенията да повлияят отрицателно на моделите на пазара на труда, които още понастоящем успяват да съчетаят висока степен на гъвкавост на трудовия пазар с високо равнище на сигурност и вместо това да се поощри допълнително този подход;

Последствия от решенията

9. подчертава, че намерението на законодателя в ДКР и Директивата за услугите не е отразено в решенията на Съда на ЕО, в резултат на което, вместо да бъдат предпазвани работниците, се създават предпоставки за нелоялна конкуренция

между компаниите; компании, които подписват и спазват колективни договори, ще бъдат в неизгодно конкурентно положение спрямо компании, които отказват да сторят това;

10. изразява съжаление, че всички условия, наложени на чуждестранни работодатели над минималните нива, се разглеждат като пречки пред свободата на движение ако работещите вече не получават по-добри условия в страната на произход;
11. поставя под съмнение въвеждането на пропорционален принцип по делото Viking относно правото на колективни действия срещу предприятия, които при упражняване на правото на установяване и на свободно предоставяне на трансгранични услуги, умишлено подронват условията на трудова заетост; подобен принцип на пропорционалност не е съвместим с характера на това право като основно право; не следва да се поставя под съмнение правото на професионалните съюзи да използват действия при трудови спорове за подкрепа на равното третиране и безопасните и достойни условия на труд;
12. подчертава, че ДКР според тълкуването на Съда на ЕО би изключвала искания за еднакво възнаграждение за всички работници, независимо от тяхната националност или тази на работодателя им, на мястото, където се предоставя услугата; това противоречи на принципа на недискриминация, установен в Договора, особено по отношение на мобилността на работници;
13. изразява съжаление относно факта, че въпреки че ДКР е формулирана като директива за минимални стандарти, Съдът на ЕО решава, че тези минимални стандарти трябва да се считат за максимални в контекста на решението Laval; този подход предизвиква сериозна загриженост дали директивите, основани на минимален подход, се приемат за валидни; ако би следвало всички директиви в социалното измерение да бъдат преформулирани като директиви за максимален подход, както в случая с ДКР, последствията биха били огромни;
14. изразява съжаление, че социалните съображения, посочени в членове 26 и 27 от Директива 2004/18 не включат условия на трудова заетост, които да надвишават задължителните правила за минимална защита;
15. счита, че ограничената правна основа на свободата на движение в ДКР е накарала Съда на ЕО да разтълкува ДКР по този начин, създавайки открита покана за нелоялна конкуренция, притискаща в низходяща посока възнагражденията и условията на труд, което е в недвусмислено противоречие със заявената цел на ДКР (да гарантира атмосфера на лоялна конкуренция) и целта на ЕС, посочена в Договора (подобряване условията на живот и на труд); следователно правната основа на ДКР трябва да бъде разширена, за да включи споменаване на свободното движение на работници;
16. подчертава, че настоящото положение би могло да доведе до ситуация, в която работниците в приемащите държави ще бъдат подложени на конкурентен натиск за намаляване на възнагражденията; това от своя страна би могло да доведе до ксенофобия и гняв срещу ЕС с отрицателен ефект;

17. изразява съжаление, че Съдът на ЕО не взема предвид Конвенция № 94 на МОТ и опасение, че решението на Съда на ЕО по делото Ruffert може да затрудни ратифицирането на тази конвенция; това би било в противоречие с по-нататъшното развитие на социални клаузи в разпоредби, свързани с възлагането на обществени поръчки, което от своя страна е целта на Директивата за обществените поръчки от 2004 г.;
18. изразява съжаление, че Съдът на ЕО не признава Конвенции № 87 и № 98 на МОТ; ограничения на правото на действия при трудови спорове и на основни права могат да бъдат мотивирани единствено от съображения, свързани със здравето, обществения ред и други подобни;

Искания

19. призовава всички държави-членки да прилагат ДКР по подходящ начин;
20. подчертава, че Съдът на ЕО е изтъквал законодателни актове на ЕС по начин, който не съвпада с намеренията на законодателите; призовава Комисията, Съвета и ЕП да предприемат незабавни действия, за да гарантират необходимите промени в правото на ЕС за промяна на новата практика на Съда на ЕО;
21. следователно призовава Комисията да предприеме незабавни действия за извършване на необходимите промени в европейското законодателство, за да противодейства на възможните вредни социални, икономически и политически последици от решенията на Съда на ЕО;
22. следователно приветства изявлението на Комисията от 3 април 2008 г., което ясно заявява, че тя ще продължи борбата срещу социалния дъмпинг и че свободата на предоставяне на услуги не е по-висша от основните права на професионални съюзи;
23. следователно призовава Комисията да преразгледа ДКР и да разгледа следните въпроси:
 - нова правна основа за ДКР за по-добра защита на работниците; работниците, командировани в рамките на предоставянето на услуги, следва да се считат за ползващи правото на свободно движение на работници, а не на свободно движение на услуги;
 - възможност според директивата държавите-членки да се позовават в законодателството си или в колективните договори на "обичайното заплащане", приложимо на местоработата в приемащата държава, според определението в Конвенция № 94 на МОТ, а не само на "минимални" стойности на възнагражденията;
 - ограничение на периода от време, през който работниците могат да бъдат считани за "командировани" в държава-членка, различна от държавата-членка на тяхната обичайна месторабота в рамките на предоставянето на услуги; след изтичане на този период следва да се прилагат правилата за свободно движение на работници, тоест правилата в приемащата държава относно възнагражденията и условията на труд да се прилагат изцяло;

- още по-ясно изразено становище, че директивата и други законодателни норми на ЕС не забраняват на държавите-членки и на професионалните съюзи да искат по-благоприятни условия за работниците; и
- признаване на по-широк кръг от методи за организиране на пазарите на труда от тези, понастоящем посочени в член 3, параграф 8;

24. счита, че Парламентът, Съветът и Комисията следва да приемат мерки за борба срещу компаниите-пощенски кутии – предприятия, които не развиват никаква истинска и смислена стопанска дейност в държавата на произход, а са създадени понякога дори пряко от главния изпълнител в приемащата държава, с единствената цел да предлага "услуги" в приемащата държава, за да избегне пълното прилагане на правилата на тази приемаща държава, и особено правилата относно възнаграждението и условията на труд;
25. би приветствал действие за обобщаване на съществуващите социални клаузи от Директивата Monti и от Директивата за услугите в една социална клауза чрез протокол, приложен към Договора, или чрез междуинституционално споразумение;
26. призовава Съвета да приеме незабавно Директивата за агенциите за временна работа, в която се изяснява, че за работници, наети чрез агенции за временна работа, следва да се прилагат същите правила, както ако биха били наети пряко от предприятието;

o

o o

27. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Introduction

In December 2007 the European Court of Justice (ECJ) delivered its judgments in two cases on how the EU balances the economic and the social objectives of the Treaty. *The Viking case* concerns a collective action relating to the reflagging of a vessel from Finland to Estonia. In *the Laval case* a Swedish trade union, by means of collective action, had tried to force a Latvian provider of services to sign a collective agreement when performing services in Sweden.

In April 2008 the ECJ delivered another verdict in the *Rüffert case*. **The** case concerns the right of public authorities, when awarding contracts for work, to demand that tendering companies commit themselves to pay wages that are in line with rates already agreed through collective bargaining where the work is carried out, or whether this could be outlawed as a restriction on the freedom to provide services under Article 49 of the Treaty.

The report is focusing on the principle consequences of the verdicts and not so much on national problems in the implementation which should be dealt with promptly at the national level.

Principles

The first part of the report deals with the guiding principles for the internal market and the necessary balance between the free movement of services and the rights of workers.

Anyone should have the right work anywhere in the European Union and it is regretful that this right is not applied uniformly across the EU. However this has to be balanced against fundamental rights and the possibility for governments and trade unions to ensure non-discrimination and equal treatment. We cannot turn a blind eye when migrant workers are paid less than national workers, sending the message she/he is worth less than the national workers performing the same job. It is in everybody's interest that workers enjoy equal conditions, whether national or migrant. **Thus, equal treatment and pay for equal work should always be the main principle.**

Effects of the ECJ ruling

The posting Directive (PWD)

Traditionally, the PWD has been interpreted as a *minimum* directive in the sense that it lays down a “hard core” of minimum working conditions that member states have to ensure and that also applies to temporary, foreign workers. However, the PWD does not exclude systems with higher protection. The reasons for this interpretation are mainly to be found in article 3(7) in the directive “*Paragraphs 1 to 6 shall not prevent application of terms and conditions that are more favourable to workers*”.

This perception is, however, changed with the Laval ruling, in which the court states that article 3(7) in the Posting Directive “*cannot be interpreted as allowing the host Member State to make the provision of services in its territory conditional on the observance of terms and conditions of employment which go beyond the mandatory rules for minimum protection*”. The ruling furthermore states that the PWD lays down the degree of protection that the host member state “*is entitled to require those undertakings to observe*” (our emphasis) (Para. 80),

and continues in the next paragraph “*the level of protection which must be guaranteed to workers posted to the territory of the host Member State is limited, in principle, to that provided for in Article 3(1), first subparagraph, (a) to (g) of Directive 96/71*”. What the host member state can impose on a visiting company is thus limited to the core of the PWD, and nothing beyond that. In other words, what we thought was a minimum directive has become a *maximum* directive.

In the reasoning of this ruling, the court has, for practical purposes, *abolished* article 3(7) allowing more favourable terms and conditions. Thus, national wage agreements can be undercut for posted workers. This interpretation is further developed and explained in the Ruffert case. The ECJ states in paragraph 32 that the normal wage in Niedersachsen “*cannot be considered to be a term and condition of employment which is more favourable to workers within the meaning of Article 3(7) of Directive 96/71.*” The Court continues to say that “*such an interpretation would amount to depriving the directive of its effectiveness (see Laval un Partneri, paragraph 80).*” In other word the directive could not be interpreted in the way it is written since it would go against the purpose of the directive which according to the court is to bring about the freedom to provide services and not the protection of workers.

The balance between the free movement of services and the fundamental right to strike

The ECJ in the Viking and Laval cases introduces a horizontal direct effect of article 43 and 49 which can be used by employers and service providers to challenge collective agreements and industrial actions with a cross-border effect. The autonomy for collective bargaining from competition rules is thereby not extended to the field of free movement. This brings about risks: Industrial relations in the Member States could be put under legal scrutiny; uncertainty in industrial relations; a “flood” of cases to the ECJ. Any company in a transnational dispute has the opportunity to use this judgement against union actions, alleging that it was “disproportional”.

The verdict says that the right to strike is a fundamental right but not so fundamental as the EU's free movement provisions. This could lead to wage competition and make it difficult for trade unions to ensure equal treatment.

Demands

Since these verdicts have proven that the current legislation is not sufficient enough to provide a balance between the freedom to provide services and the workers rights, we need to take immediate action to ensure that necessary changes in European legislation are made in order to counter the possible detrimental social, economical and political effects of the ECJ judgements.

These changes should be considered;

- Review the PWD.
- Summarize the social clauses of the Monti directive and the Service directive in a social clause in primary law or in an inter-institutional agreement.
- Immediately adopt the Temporary Agency Directive in which it is clarified that the same rules should immediately apply to temporary agency workers as if they were employed directly by the enterprise.
- Adopt measures to combat **letterbox-companies**, undertakings not engaged in any genuine and meaningful business in the country of origin but created, sometimes even

directly by the main contractor in the host country, for the sole purpose of offering 'services' to the host country in order to avoid the full application of host country rules and regulations especially with regard to wages and working conditions.