



Pracownicy delegowani w Unii Europejskiej

Streszczenie

Wprowadzenie

Niniejszy raport dotyczy zjawiska delegowania pracowników w państwach członkowskich UE i Norwegii. Przedstawia dostępne źródła, z których można uzyskać informacje na temat przypadków delegowania pracowników i prezentuje dane dla tych krajów, dla których są one dostępne. Raport przygląda się również rolom, jakie przepisy europejskie i krajowe odgrywają w ustalaniu warunków zatrudnienia i pracy delegowanych pracowników. Analizuje także możliwe skutki kilku głośnych decyzji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach o delegowanie pracowników. Na koniec przedstawia stanowiska i poglądy partnerów społecznych na poziomie krajowym.

Kontekst polityki

Dyrektywa o delegowaniu pracowników (dyrektywa UE 96/71/WE), przyjęta w 1996 r., odnosi się do „jądra przepisów bezwzględnie obowiązujących”, które gwarantują minimalną ochronę delegowanych pracowników w kraju „przyjmującym”. Początkowo wielu ekspertów w dziedzinie prawa pracy postrzegało dyrektywę jako akt o niewielkim znaczeniu pod względem przekształcania europejskich i krajowych przepisów prawa pracy. Przypuszczenie było to oparte na założeniu, że głównym celem dyrektywy było umożliwienie zastosowania do delegowanych pracowników pełnego zestawu przepisów prawa pracy kraju przyjmującego.

Kilka najnowszych decyzji Trybunału Sprawiedliwości podważyło przedmiot i zakres krajowych przepisów dotyczących warunków zatrudniania pracowników delegowanych. Decyzje zwróciły uwagę Komisji Europejskiej, państw członkowskich i partnerów społecznych na trudności we wdrażaniu dyrektywy na poziomie krajowym.

Podjęta dyskusja toczyła się nie tylko wokół wyboru zakresu, jaki państwa członkowskie mogą dokonać w odniesieniu do przepisów, tzn. czy zastosować „pełną” czy „minimalną” ochronę, ale również poruszała inne trudne kwestie. Sposób, w jaki przepisy są wdrażane, to jedna z takich kwestii, ponieważ przy określaniu warunków zatrudnienia pracowników delegowanych, państwa

członkowskie mają wybór pomiędzy prawodawstwem, a układem zbiorowym pracy. Inna trudność dotyczy elementów charakterystycznych układu zbiorowego pracy, który należy zastosować, ponieważ musi on być „powszechnie wiążący”.

Kluczowe ustalenia

- W wielu krajach kwestia delegowanych pracowników przyciąga – co najwyżej – niewielką uwagę w debacie publicznej; nawet partnerzy społeczni postrzegają ją jako marginalną. Dyskusja zazwyczaj koncentruje się raczej na innych grupach pracowników, takich jak bardziej ogólna kategoria pracowników zagranicznych, czy agencjni pracowników tymczasowych (do których często zalicza się pracowników delegowanych). Ostatnie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości doprowadziły jednak do mobilizacji na poziomie europejskim, na którym zaobserwowano pewne zaangażowanie ważniejszych organizacji związkowych praktycznie we wszystkich państwach członkowskich.
- W całej UE brakuje wielu danych dotyczących ogólnej liczby i charakterystyki pracowników delegowanych. Rzadko spotyka się systemy raportowania i monitorowania dla pracowników delegowanych. W związku z tym obecnie właściwie nie można stwierdzić, ilu pracowników jest delegowanych w Europie, ponieważ brak wiarygodnych danych dotyczących większości krajów, z wyjątkiem Czech, Finlandii, Litwy, Słowenii i – od 2008 r. – Danii.
- Dyrektywa oferuje państwom członkowskim dwa zasadnicze wybory: wdrożenie minimalnej, albo pełnej ochrony; oraz wdrożenie ochrony poprzez instrumenty prawne, lub poprzez niezależny układ zbiorowy pracy. W praktyce większość krajowych przepisów wdrażających dyrektywę o delegowaniu pracowników mówi zarówno o prawie, jak i układach zbiorowych pracy, jako o środkach ustalania poziomów ochrony dla pracowników delegowanych. Tylko trzy kraje –

Łotwa, Polska i Wielka Brytania – wprowadziły w swoich przepisach wyłącznie definicję warunków zatrudnienia i pracy pracowników delegowanych.

- Jeśli chodzi o poziomy ochrony – 16 krajów wdrożyło tylko minimalną ochronę, podczas gdy 11 stosuje szerszą ochronę. Większość państw członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r. i 2007 r. (kraje, które są głównie eksporterami siły roboczej), wdrożyło dyrektywę poprzez zastosowanie wobec pracowników delegowanych na ich terytoria wyłącznie minimalnych wymogów ustanowionych w dyrektywie. Natomiast większość państw członkowskich UE-15 (i Słowenia) wdrożyła dyrektywę, starając się w pełni wykorzystać możliwość rozszerzenia zastosowania krajowego prawa pracy do pracowników delegowanych na ich terytoria.
- Partnerzy społeczni, choć często podzieleni w opiniach na temat dyrektywy o delegowaniu pracowników i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, szczególnie w takich sektorach, jak budownictwo, jednoogólnie wyrazili obawę co do niskich płac i zmiennych warunków zatrudnienia i podjęli wspólnie inicjatywy na rzecz ich zwalczania. Niektóre organizacje pracodawców podkreślały pozytywne aspekty ich krajowych systemów, takie jak współpraca pomiędzy partnerami społecznymi i zdolność do zapewnienia spójności społecznej.
- Niedawne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości podkreślają, że zasady dotyczące pracowników delegowanych mieszczą się nie w zakresie prawa pracy, a raczej w zakresie prawa handlowego. W dziedzinie prawa pracy minimalną ochronę i normy międzynarodowe można zawsze zmieniać na korzyść pracowników: są to podstawy, na których rządy i partnerzy społeczni mogą budować dalsze gwarancje. W prawie handlowym natomiast podstawowa ochrona to maksymalny poziom ustanowiony, by umożliwić realizację celu zwiększania konkurencji; wszelkie uzupełnienia byłyby postrzegane jako nieuzasadnione ograniczenia świadczenia usług, a tym samym jako zabiegi równoważące barierom pozataryfowym.
- W wyniku poszczególnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości możliwości działania krajowych związków zawodowych starających się regulować warunki zatrudnienia stosowane przez przedsiębiorstwa delegujące pracowników ogromnie zmalały: związki zawodowe nie mogą organizować strajków, lub innych form protestu, których celem jest skłonienie zagranicznych przedsiębiorstw do podpisania układów, lub przestrzegania minimalnych warunków określonych w krajowych układach zbiorowych pracy.
- Najnowsze orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości sprawiają, że bardzo trudno jest rozszerzyć ochronę poza warunki wymienione w art. 3 ust. 1 dyrektywy (zobacz orzeczenie Trybunału w sprawie 341/05 Laval, pkt 108; orzeczenie Trybunału w sprawie C-438/05 Viking Line,

Zb.Orz. z 2008 s. I-51, pkt 81). Zgodnie z tą interpretacją, gdy swobodny przepływ usług spotyka się ze zbiorową obroną praw praktykowaną w ramach systemów krajowych stosunków pracy, pierwsze z nich zawsze bierze górę.

Wskazówki dotyczące polityki

- Dostępność wiarygodnych danych dotyczących pracowników delegowanych to warunek konieczny owocnej debaty na temat ich specyfiki i potrzeb w zakresie ochrony. Niezwłoczne działania powinny obejmować utworzenie wspólnego, ogólnounijnego systemu monitorowania, w którym gromadzone byłyby dane na temat liczby delegowanych pracowników oraz ich warunków zatrudnienia i pracy, który łączyłby dostępne już źródła (na przykład systemy zabezpieczenia społecznego zaangażowane w kwestię formularzy E101, lub różne dostępne już procedury powiadamiania) i wypełniał istniejące luki.
- Utworzenie pewnego zakresu przedstawicielstwa i rokowań zbiorowych w kraju przyjmującym mogłoby znacznie przyczynić do ograniczenia ewentualnych nadużyć i ustanawiania uczciwych warunków zatrudnienia oraz konkurencji. W tym celu można by wykorzystać różne środki – na przykład rozszerzenie prawa do ujawniania informacji i konsultacji na delegowanie pracowników w przedsiębiorstwie „przyjmującym”, dopuszczenie konkretnych układów obejmujących pracowników delegowanych i podnoszenie świadomości wśród pracowników delegowanych, poprzez informowanie ich o przysługującym im prawom za pośrednictwem organizacji partnerów społecznych, lub organów zabezpieczenia społecznego.
- Współpraca pomiędzy partnerami społecznymi w krajach „delegujących” i „przyjmujących” mogłaby zapewnić solidne ramy gromadzenia informacji i unikania nadużyć. Związki zawodowe i – w niektórych przypadkach – pracodawcy zapewnili już inicjatywy i wytyczne, które dotyczą kwestii pracowników delegowanych, niekiedy nawet na poziomie transgranicznym.
- Zwiększanie roli partnerów społecznych na poziomie krajowym i ewentualnie również na poziomie europejskim, w celu ustanowienia systemu monitorowania i utworzenia pewnego zakresu regulacji warunków zatrudnienia i pracy pracowników delegowanych, przyczyni się do poprawy sytuacji, która obecnie wydaje się być zdominowana przez względy ekonomiczne i tryb regulacji na poziomie europejskim.

Dalsze informacje

Cały raport „Posted workers in the European Union” (Pracownicy delegowani w Unii Europejskiej) jest dostępny pod adresem: www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0908038s/index.htm

Isabella Biletta, kierownik ds. badań:
ibi@eurofound.europa.eu