

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa

COM(2010) 378 wersja ostateczna – 2010/0209 (COD)

(2011/C 218/19)

Sprawozdawca: **Oliver RÖPKE**

Dnia 29 września 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 304 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa

COM(2010) 378 wersja ostateczna – 2010/0209 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz ustanowienia we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa przejrzystych i zharmonizowanych warunków przyjmowania tej kategorii pracowników.

1.2 EKES ma jednak poważne zastrzeżenia co do niektórych fragmentów przedmiotowego wniosku dotyczącego dyrektywy oraz co do sposobu postępowania Komisji Europejskiej wobec europejskich partnerów społecznych jeszcze przed przedstawieniem tego wniosku.

1.3 Komitet wyraża ubolewanie w związku z tym, że jako jedyną podstawę prawną dyrektywy wybrano art. 79 TFUE, mimo że dyrektywa ta zawiera ważne przepisy dotyczące pozycji prawnej pracowników kadry kierowniczej, specjalistów i absolwentów odbywających staż, a w związku z tym wywrze znaczący wpływ na rynki pracy państw członkowskich. Dlatego też zanim Komisja przedstawi konkretny wniosek dotyczący dyrektywy, tego typu inicjatywa powinna zostać poddana formalnym konsultacjom z partnerami społecznymi zgodnie z art. 154 TFUE. Takie konsultacje nie tylko zaakcentowałyby cel Traktatu z Lizbony, którym jest wzmocnienie roli dialogu społecznego w UE, ale także umożliwiłyby wcześniejsze rozstrzygnięcie niektórych sporów, które powstały między partnerami społecznymi.

1.4 Wniosek dotyczący dyrektywy, określający warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich i członków ich rodzin w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa, odnosi się nie tylko do stosunkowo nielicznej grupy kadry kierowniczej, lecz także do specjalistów i absolwentów odbywających staż. Komitet jest jednak zdania, że dyrektywa odnosząca

się wyłącznie do kadry kierowniczej lepiej odpowiadałaby szczególnej sytuacji tej grupy oraz lepiej spełniałaby jej wymogi. Tym ważniejsze jest jednak, by w odniesieniu do wszystkich pracowników objętych przedmiotową dyrektywą obowiązywały zasady równego traktowania i niedyskryminacji w kontekście wynagrodzenia i warunków pracy, a także by wykluczone zostało nieprawidłowe stosowanie tej dyrektywy.

1.5 Dlatego też EKES proponuje, by przewidzieć traktowanie pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa na równi z pracownikami państwa przyjmującego lub z pracownikami stałymi nie tylko w kontekście wynagrodzenia, lecz także wszelkich warunków zatrudnienia. Równego traktowania nie wolno ograniczać do powszechnie obowiązujących układów zbiorowych; musi ono obejmować wszystkie regulacje prawne i regulacje dotyczące układów zbiorowych, w tym porozumienia zakładowe. EKES jest zdania, że kwestia sprowadzenia rodziny powinna zostać uregulowana podobnie jak w dyrektywie w sprawie niebieskiej karty (dyrektywie 2009/50/WE).

1.6 Opublikowanie przedmiotowego wniosku następuje w czasie największego kryzysu finansowego i gospodarczego w historii UE. Niektóre państwa członkowskie są nadal dalekie od ożywienia gospodarczego i wykazują tak wysokie wskaźniki bezrobocia, że również w całej UE należy liczyć się z silniejszymi przepływami migracyjnymi. W swojej rocznej wizji wzrostu gospodarczego na 2011 r. ⁽¹⁾ Komisja Europejska wyraźnie wskazuje na to, że zachodzi ryzyko, iż powrotowi na ścieżkę wzrostu nie będzie towarzyszyć dostatecznie dynamiczne tworzenie miejsc pracy, w związku z czym konieczne jest zwiększenie relatywnie niskiego wykorzystania siły roboczej dostępnej w UE. Jednocześnie zgodnie z ostatnim wspólnym sprawozdaniem o zatrudnieniu za 2010 r. EKES bierze pod uwagę fakt, że niektóre państwa członkowskie i kategorie zatrudnienia nadal doświadczają niedoboru siły roboczej.

⁽¹⁾ COM(2011) 11 wersja ostateczna, 12.1.2011.

1.7 Pracownicy, o których mowa, będą również przenoszeni z państw trzecich, w których poziom płacowy i społeczny leży jeszcze znacznie poniżej poziomu unijnego. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie skutecznej kontroli przestrzegania przedmiotowej dyrektywy, a jednocześnie uniknięcie zbędnego obciążenia biurokratycznego przedsiębiorstw. W tym celu Komisja Europejska wspólnie z państwami członkowskimi opracowuje obecnie elektroniczny system wymiany służący ułatwieniu transgranicznej współpracy administracyjnej w zakresie stosowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników (dyrektywy 96/71/WE). Tego typu system powinien także obejmować przypadki przenoszenia obywateli państw trzecich wewnątrz przedsiębiorstwa.

1.8 EKES jest zdania, że definicje „pracowników kadry kierowniczej”, „specjalistów” i „absolwentów odbywających staż” należy doprecyzować, tak aby przedsiębiorstwom, o których mowa, zapewnić większą pewność prawną oraz aby zagwarantować, że definicje te nie wychodzą poza zakres obowiązków określonych w ramach układu GATS ani poza umowy dwustronne zawarte z państwami trzecimi. Definicje te należy sformułować w taki sposób, aby obejmowały one dokładnie te trzy kategorie wysoko wykwalifikowanych pracowników, których przenoszenie powinna regulować przedmiotowa dyrektywa.

1.9 EKES jest zdania, że jeśli przedmiotowa dyrektywa spełni wymienione wymagania, faktycznie będzie mogła się przyczynić do ułatwienia przenoszenia umiejętności wewnątrz przedsiębiorstwa do UE oraz do zwiększenia konkurencyjności UE.

2. Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1 Przedmiotowa dyrektywa ma na celu ułatwienie przedsiębiorstwom, które posiadają swoje jednostki zarówno w UE, jak i poza UE, przenoszenie pracowników będących obywatelami państw trzecich z przedsiębiorstwa z siedzibą poza UE do spółek zależnych lub oddziałów w państwach członkowskich UE. Tego typu przeniesienie powinno być możliwe w odniesieniu do pracowników kadry kierowniczej, specjalistów i absolwentów odbywających staż.

2.2 „Pracownik kadry kierowniczej” oznacza każdą osobę pracującą na wyższym stanowisku kierowniczym, która przede wszystkim kieruje zarządzaniem jednostki przyjmującej, podlegając ogólnemu nadzorowi sprawowanemu głównie przez zarząd, udziałowców przedsiębiorstwa lub ich odpowiednika lub też otrzymując od nich zasadnicze wytyczne.

2.3 „Specjalista” oznacza każdą osobę, która posiada szczególną wiedzę kluczową i charakterystyczną dla jednostki przyjmującej, biorąc pod uwagę nie tylko wiedzę specyficzną dla jednostki przyjmującej, ale również to, czy dana osoba posiada wysoki poziom kwalifikacji odnoszących się do rodzaju pracy lub handlu, które wymagają szczególnej wiedzy technicznej.

2.4 „Absolwent odbywający staż” oznacza każdą osobę, która pomyślnie ukończyła studia wyższe trwające co najmniej trzy lata i która zostaje przeniesiona w celu poszerzenia wiedzy o przedsiębiorstwie i zdobycia doświadczenia w związku z przygotowaniem do objęcia stanowiska kierowniczego w tym przedsiębiorstwie.

2.5 Przedmiotowa dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do naukowców, ponieważ objęci są oni oddzielną dyrektywą (2005/71/WE).

2.6 Państwa członkowskie mogą ustalić, że przed przeniesieniem konieczne jest przedłożenie umowy o pracę w danym

przedsiębiorstwie na co najmniej 12 miesięcy; możliwe jest także ograniczenie liczby osób przyjmowanych w tym trybie. Czas trwania tego typu przeniesienia jest ograniczony w przypadku kadry zarządzającej i specjalistów do trzech lat, zaś w przypadku absolwentów odbywających staż – do roku.

2.7 Szybsza procedura przyjmowania oraz połączenie zezwolenia na pobyt z zezwoleniem na pracę mają na celu zwiększenie atrakcyjności przenoszenia.

2.8 Pracownikom przeniesionym wewnątrz przedsiębiorstwa wolno ponadto pracować w każdej jednostce, która ma siedzibę w innym państwie członkowskim i należy do tej samej grupy przedsiębiorstw, oraz w siedzibach klientów jednostek przyjmujących w innych państwach członkowskich, przy czym okres przeniesienia do innego państwa członkowskiego zasadniczo nie może przekraczać dwunastu miesięcy. Od tej zasady są jednak wyjątki.

2.9 Należy przestrzegać taryf płac minimalnych lub umów zbiorowych państwa docelowego. Ponadto apeluje się o zapewnienie przestrzegania praw takich jak wolność stowarzyszenia się, możliwość członkostwa i uczestnictwa w związkach zawodowych lub organizacjach reprezentujących pracodawców, a także uznawania dyplomów zgodnie z przepisami krajowymi, dostępu do towarów i usług oraz dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego. Nie powinno mieć jednak zastosowania całe prawo pracy i prawo socjalne państwa docelowego.

3. Wprowadzenie

3.1 Począwszy od wdrożenia traktatu z Amsterdamu, polityka migracyjna częściowo podlega kompetencjom UE. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej wielokrotnie apelowały o opracowanie polityki migracyjnej (wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r., program haski z 2004 r., program sztokholmski z 2009 r. oraz pakt na rzecz migracji i azylu).

3.2 Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych w formie zielonej księgi Komisja Europejska przedłożyła w 2005 r. „Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji”, w którym zapowiedziała liczne wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie migracji zarobkowej. Dyrektywa (?) dotycząca imigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników (dyrektywa w sprawie niebieskiej karty) została uchwalona przez Radę już w dniu 25 maja 2009 r., zaś dyrektywa w sprawie procedury jednego wniosku wciąż jest przedmiotem dyskusji w Parlamencie Europejskim i Radzie. Przedmiotowy wniosek został przedłożony przez Komisję Europejską równocześnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie pracy sezonowej.

3.2.1 Komisja już w 2001 r. przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy horyzontalnej obejmującej wszelkie formy migracji w celach zarobkowych. W obecnym przypadku Komisja zdecydowała się na podejście sektorowe, ponieważ horyzontalny akt prawny okazał się niemożliwy do urzeczywistnienia.

3.3 W dniu 13 lipca 2010 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa. Celem tego wniosku jest ujednolicenie w ramach UE przepisów dotyczących przyjmowania pracowników będących obywatelami państw trzecich, oddelegowywanych przez przedsiębiorstwo z siedzibą poza UE do przedsiębiorstwa należącego do tego samego koncernu w UE.

(²) COM(2007) 637 i 638 z 23.10.2007.

3.4 Projekt dyrektywy zawiera przepisy dotyczące takich pracowników przebywających poza UE i będących obywatelami państw trzecich, którzy są zatrudnieni w przedsiębiorstwie należącym do koncernu z siedzibą w państwie trzecim na umowę o pracę i mają zostać oddelegowani przez to przedsiębiorstwo do przedsiębiorstwa powiązanego z siedzibą w państwie członkowskim UE.

3.5 W uzasadnieniu Komisja Europejska wyjaśnia, że planowana dyrektywa powinna przyczynić się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Ustanowienie przejrzystych i zharmonizowanych warunków przyjmowania pracowników przeniesionych na czas określony powinno umożliwić szybkie reagowanie na zapotrzebowanie przedsiębiorstw wielonarodowych na przenoszenie wewnątrz przedsiębiorstw pracowników kadry kierowniczej i specjalistów z państw trzecich. Absolwentom odbywającym staż również powinno się umożliwić przygotowanie do objęcia stanowiska kierowniczego w danym przedsiębiorstwie poprzez ich przeniesienie. Komisja jest przekonana, że zaproponowana dyrektywa służy usunięciu zbędnych przeszkód administracyjnych i jednocześnie zapewnia ochronę praw pracowników oraz dostateczne zabezpieczenia w tym trudnym okresie gospodarczym.

3.6 Zasadniczym celem europejskiej polityki migracyjnej powinno być z jednej strony zadbanie o jej atrakcyjność dla „największych talentów”, z drugiej zaś dopilnowanie przestrzegania standardów pracy i standardów socjalnych, między innymi poprzez wdrożenie odpowiednich towarzyszących działań kontrolnych. Choć głównym celem przedmiotowej dyrektywy nie jest zrównoważona migracja, należy zwrócić uwagę również na ten wymóg.

3.7 Promowanie tego rodzaju transnarodowego przemieszczania się wymaga atmosfery uczciwej konkurencji i poszanowania praw pracowników, łącznie ze stworzeniem bezpiecznego statusu prawnego dla pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa. Przedmiotowy wniosek wymienia ponadto kilka praw przysługujących pracownikom przenoszonym wewnątrz przedsiębiorstwa, na przykład prawa do otrzymania wynagrodzenia określonego w układach zbiorowych pracy państwa docelowego. Niemniej jednak nie powinno mieć zastosowania całe prawo pracy. Większość pracowników kadry kierowniczej otrzymuje co prawda wynagrodzenie wyższe od wynagrodzenia minimalnego, ale w przypadku specjalistów i absolwentów odbywających staż nie jest to reguła.

3.8 W opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji⁽³⁾ EKES stwierdził, że prawodawstwo dotyczące przyjmowania pracowników migrujących wiąże się z tendencjami na rynku pracy, dlatego też konieczny jest dialog pomiędzy organami władz krajowych a partnerami społecznymi. Podobnie EKES stwierdził w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim⁽⁴⁾, że każde państwo może decydować we współpracy z partnerami społecznymi, jakiego rodzaju imigrantów potrzebuje.

3.9 W opinii w sprawie integracji pracowników-immigrantów⁽⁵⁾ EKES stwierdził, że integracja w miejscu pracy na warunkach równości szans i równości traktowania stanowi także wyzwanie dla partnerów społecznych, którzy powinni pobudzać ją poprzez dialog społeczny i negocjacje zbiorowe, także na szczeblu europejskim.

3.10 Z poprzednich akapitów wynika, że EKES jest przekonany, iż partnerzy społeczni powinni zostać włączeni do stanowienia prawa zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na szczeblu europejskim.

3.11 W kontekście przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa w odniesieniu do „mobilności zewnętrznej” należy również zastanowić się nad tym, na jakich warunkach obywatele państw członkowskich UE mogą być przenoszeni do państw trzecich. W szczególności należy zapewnić, by proponowana dyrektywa nie podważała zdolności UE do uzyskania zobowiązań wzajemnych na mocy 4 sposobu świadczenia usług w ramach GATS lub porozumień dwustronnych. Jest to ważne zwłaszcza dla sektorów takich jak branża budowlana, które jak dotąd podlegają opcji „bez zobowiązań” na mocy GATS.

4. Rozważania ogólne

4.1 Pierwsze reakcje europejskich partnerów społecznych na wniosek dotyczący dyrektywy, o którym mowa, były bardzo różne. BusinessEurope zasadniczo z zadowoleniem przyjął przedmiotowy wniosek oraz stwierdził, że może on przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i uproszczenia procedur przyjmowania pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa. Niemniej jednak BusinessEurope również krytykuje niektóre postanowienia zawarte w przedstawionym wniosku. Dotyczy to przede wszystkim możliwości przewidzenia uprzedniego zatrudnienia w przedsiębiorstwie delegującym do 12 miesięcy. Poza tym ograniczanie państw członkowskich do stosowania korzystniejszych przepisów mogłoby doprowadzić do pogorszenia obecnie obowiązujących przepisów krajowych.

4.2 W związku z poważnymi wątpliwościami co do wniosku dotyczącego dyrektywy, o którym mowa, Europejska Konfederacja Związków Zawodowych wezwała Komisję do jego wycofania. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych krytykuje wybór art. 79 TFUE jako wyłącznej podstawy prawnej dyrektywy, która (tak samo jak dyrektywa dotycząca pracowników sezonowych) wywrze znaczący wpływ na rynki pracy w państwach członkowskich. Europejska Konfederacja Związków Zawodowych domaga się, aby tego typu wnioski były konsultowane z partnerami społecznymi zgodnie z art. 154 TFUE. Co więcej, wniosek ten ani nie zapewnia równego traktowania pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa, ani nie przewiduje mechanizmów kontrolnych i sankcji w przypadku naruszenia postanowień.

4.3 W kontekście polityki migracyjnej podejście to jest co najmniej częściową kontynuacją koncepcji „migracji cyrkulacyjnej”. W każdym razie chodzi o koncepcję migracji przejściowej, tymczasowej. Koncepcja ta często jest błędnie oceniana jako związana z polityką integracyjną i polityką rynku pracy. Jeśli w Europie w niektórych krajach, sektorach i zawodach mają przez dłuższy czas występować niedobory specjalistów i młodych mieszkańców, należałoby im najpierw przeciwdziałać poprzez zastosowanie wewnątrz europejskiej ofensywy kwalifikacyjnej oraz wykorzystanie swobody przepływu pracowników wewnątrz UE. Dopiero później należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem kontroli migracji zarobkowej, której z czasem towarzyszyłoby coraz więcej praw oraz wzmocnienie statusu pobytu.

⁽³⁾ Dz.U. C 27/108 z 3.2.2009.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 27/114 z 3.2.2009.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 354/16 z 28.12.2010.

4.4 Inni uważają koncepcję migracji czasowej lub cyrkulacyjnej za środek sprzyjający najpierw wspieraniu sprowadzania wysoko wykwalifikowanych pracowników do Europy, a następnie wykorzystaniu zgromadzonego doświadczenia w ich kraju pochodzenia. Jednocześnie Europa może w ten sposób stworzyć takie same warunki wyjściowe jak jej konkurenci w światowej walce o największe talenty.

4.5 Konkretnie warianty modelu migracji czasowej w niektórych państwach członkowskich już w przeszłości okazały się nieskuteczne. Ponieważ zakładano krótkoterminową naturę migracji, zaniedbano inwestowanie w działania integracyjne. Części tych zaniedbań do dziś nie udało się naprawić.

4.6 W 2007 r. Komisja Europejska opublikowała istotny komunikat w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw między Unią Europejską a krajami trzecimi⁽⁶⁾, w którym przedstawiono zalety, a także specyfikę tej koncepcji. EKES wniósł wkład do debaty w obiektywny sposób, sporządzając opinię z inicjatywy własnej⁽⁷⁾, w której odnotował, że przydatne mogą być również procedury tymczasowego przyjmowania imigrantów i że obecny brak elastyczności europejskiego prawodawstwa jest główną przeszkodą dla migracji wahadłowej.

4.7 Wiąże się z tym oczywiście kwestia sprowadzania rodziny; będzie zyskiwała ona na znaczeniu w przypadku, gdy migracja czasowa będzie trwała wiele lat lub spowoduje stałą imigrację. W związku z tym sprowadzenie rodziny powinno zostać uregulowane podobnie jak w tak zwanej dyrektywie w sprawie niebieskiej karty (dyrektywie 2009/50/WE).

4.8 Wreszcie EKES w wielu swoich opiniach podkreśla ważną rolę integracji⁽⁸⁾.

4.9 W celu wsparcia polityki integracyjnej konieczna jest współpraca UE i organów krajowych. Niedawno EKES podkreślił⁽⁹⁾, że w zakres wspólnej polityki imigracyjnej wchodzi także integracja, która jest dwukierunkowym procesem społecznym wzajemnej adaptacji imigrantów i społeczeństw przyjmujących i którą należy wspierać na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez dobre sprawowanie rządów w Unii Europejskiej. W opinii w sprawie „Integracja a agenda społeczna”⁽¹⁰⁾ EKES proponuje opracowanie procesu włączania kwestii integracji do poszczególnych instrumentów politycznych, prawnych i finansowych UE (mainstreaming) w celu promowania integracji, równego traktowania i niedyskryminacji.

4.10 Przedmiotowy wniosek dotyczący dyrektywy stoi jednak w sprzeczności z rzeczonymi wysiłkami w dziedzinie integracji, gdyż zakładając krótkoterminowy charakter migracji, można zaniedbać inwestowanie w działania integracyjne.

4.11 Aby uniknąć nieuczciwej konkurencji, pracownikom przeniesionym wewnątrz przedsiębiorstwa należy zapewnić co najmniej takie same warunki pracy jak stałym pracownikom przedsiębiorstwa. Warunki te nie mogą dotyczyć wyłącznie minimalnego wynagrodzenia, lecz muszą obowiązywać w odniesieniu do wszystkich standardów prawa pracy państwa docelowego; musi zatem obowiązywać jednolite prawo pracy przyjmującego państwa członkowskiego.

4.12 Jeśli chodzi o prawa, EKES już w opinii w sprawie zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną⁽¹¹⁾ stwierdził, co następuje: „Punktem wyjścia w tej debacie musi być zasada niedyskryminacji. Pracownik z państwa trzeciego, bez względu na okres, w którym ma prawo do przebywania i pracowania na terenie państwa członkowskiego, musi mieć te same prawa ekonomiczne, pracownicze i społeczne, jakie posiadają inni pracownicy”.

4.13 W opinii w sprawie dyrektywy w sprawie procedury jednego wniosku⁽¹²⁾ EKES zwrócił uwagę na rolę, jaką partnerzy społeczni odgrywają w ramach wspierania równego traktowania w miejscu pracy w różnych dziedzinach (na szczeblu przedsiębiorstwa i sektora, na szczeblu krajowym i europejskim). Jako ważne podmioty należy także wymienić europejskie rady zakładowe, ponieważ w przedmiotowym wniosku chodzi w głównej mierze o duże koncerny z wieloma oddziałami.

4.14 Szczególne znaczenie przypisuje się kontroli przestrzegania postanowień. EKES w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE⁽¹³⁾ stwierdził, że ze względu na brak wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników w organach nadzorczych, trudności przy podziale obowiązków między odpowiedzialnymi organami i wielką liczbę przedsiębiorstw, dla których przewidziany jest nadzór, działania kontrolne nie byłyby łatwym zadaniem. Państwa członkowskie muszą zatem dopilnować, żeby organy nadzorcze dysponowały odpowiednią liczbą pracowników, umożliwiającą im skuteczne wypełnianie obowiązków.

4.15 Zakres stosowania przedmiotowej dyrektywy został określony zbyt niejasno. Należy jasno sprecyzować definicję „specjalistów”, aby nie dopuścić do sytuacji, w której wszyscy pracownicy przedsiębiorstwa mogą pracować w oddziale w danym państwie członkowskim do trzech lat. Należy ponadto zweryfikować definicję „absolwentów odbywających staż”, tak aby delegowane mogły być faktycznie tylko te osoby będące absolwentami odbywającymi staż, które należy przygotować do pełnienia konkretnych funkcji kierowniczych. Podczas formułowania tych definicji należy uwzględnić ofertę GATS UE z 2005 r.

4.16 Wykluczenie określonych sektorów z zakresu stosowania przedmiotowej dyrektywy należy rozważyć wtedy, gdy zażądają tego zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe danego sektora.

⁽⁶⁾ COM(2007) 248 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 44/91, 16.2.2008.

⁽⁸⁾ Zob. następujące opinie EKES-u: Dz.U. C 125/112 z 27.5.2002, Dz.U. C 80/92 z 30.3.2004, Dz.U. C 318/128 z 23.12.2006, Dz.U. C 347/19 z 18.12.2010, Dz.U. C 354/16 z 28.12.2010, opinia EKES-u w sprawie nowych wyzwań w dziedzinie integracji (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 48/6 z 15.2.2011.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 347/19 z 18.12.2010.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 286/20 z 17.11.2005.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 204/70 z 9.8.2008.

4.17 W przypadku przenoszenia pracowników z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego występują faktyczne problemy, jeśli chodzi o wypłatę należnego wynagrodzenia. Wątpliwości regularnie wyrażane wobec dumpingu płacowego w związku z przenoszeniem pracowników z innego państwa członkowskiego (objętym zakresem stosowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników) mają także zastosowanie do zakresu stosowania przedmiotowego wniosku. Zwłaszcza w opinii w sprawie delegowania pracowników⁽¹⁴⁾ EKES podkreślił, że niedostateczne możliwości kontroli mogą wywołać problemy.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Definicja „specjalisty” jest myląca i może obejmować praktycznie wszystkie stosunki pracy, gdyż wymagana jest tylko „szczególna wiedza kluczowa”. Ta definicja („specjalista oznacza każdą osobę, która posiada szczególną wiedzę kluczową i charakterystyczną dla jednostki przyjmującej; biorąc pod uwagę nie tylko wiedzę specyficzną dla jednostki przyjmującej, ale również to, czy dana osoba posiada wysoki poziom kwalifikacji odnoszących się do rodzaju pracy lub handlu, które wymagają szczególnej wiedzy technicznej”) jest dużo szersza od definicji zawartej w układzie GATS w rozdziale dotyczącym obowiązków UE, ponieważ (w wersji niemieckiej) nie jest wymagana żadna nietypowa wiedza. W związku z tym przeniesiony może zostać każdy specjalista, przy czym w ten sposób znacznie zwiększa się ryzyko presji płacowej.

5.2 Nawet jeśli z możliwości przenoszenia wewnątrz przedsiębiorstwa miałyby korzystać obecnie głównie duże przedsiębiorstwa wielonarodowe, i tak należy zobowiązać jednostkę przyjmującą do spełnienia minimalnych wymogów, aby zapobiec nadużyciom. By nie dopuścić do nadużyć wynikających z przenoszenia w ramach przedsiębiorstwa jednoosobowego, składającego się z oddelegowanego specjalisty lub pracownika kadry kierowniczej, jednostka przyjmująca musiałaby mieć pewną wielkość, a przede wszystkim musiałaby zatrudniać określoną liczbę pracowników.

5.3 Należy również dopilnować, żeby przedsiębiorstwa pracy tymczasowej (należące do koncernu) nie mogły przenosić pracowników do oddziałów.

5.4 Przedmiotowy wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje, że państwo członkowskie może odrzucić wniosek o zezwolenie na przeniesienie wewnątrz przedsiębiorstwa, jeżeli na pracodawcę lub jednostkę nałożono zgodnie z przepisami krajowymi kary za pracę nierejestrowaną lub nielegalne zatrudnienie. Należałoby rozszerzyć te przepisy także na przypadki wypłacania wynagrodzenia niższego, niż przewidują zbiorowe umowy pracy. Zgodnie z zasadą proporcjonalności pracodawców należałoby wykluczyć z procedury składania wniosków jedynie tymczasowo, a nie na stałe, jak przewiduje przedmiotowy wniosek. Tak samo należałoby wprowadzić rozróżnienie w zależności od ciężaru wykroczenia.

5.5 Sama możliwość powrotu do oddziału w państwie pochodzenia pracowników przeniesionych nie wystarcza: należałoby raczej przewidzieć przynajmniej taki stosunek umowny, który obowiązywałby po zakończeniu przeniesienia, tak aby zapewnić, że pracownicy nie będą zatrudniani wyłącznie w celu przeniesienia.

5.6 W przedmiotowym projekcie przewidziano jedynie przestrzeganie krajowych przepisów prawnych dotyczących wynagrodzenia. We wrażliwych dziedzinach, takich jak przenie-

szenie wewnątrz przedsiębiorstwa, należałoby jednak uwzględnić w dyrektywie to, że wszystkie postanowienia w zakresie prawa pracy (zarówno te o charakterze prawnym, jak i te dotyczące układów zbiorowych) państwa docelowego obowiązują także pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa i że przed przystąpieniem do ich przeniesienia instytucja wysyłająca lub jednostka przyjmująca powinna zobowiązać się do przestrzegania tych postanowień. Kluczowe znaczenie ma unikanie niepewnych stosunków pracy oraz różnic w stosunku do personelu stałego.

5.7 Art. 16 ma de facto umożliwiać przekazanie państwu członkowskiemu uprawnień do wydawania zezwoleń na pobyt i na pracę również na terytorium innych państw członkowskich. Organy poszczególnych państw członkowskich nie są jednak uprawnione do wydawania odpowiednich zezwoleń i pozwoleń. Również UE nie może powierzać takich uprawnień, ponieważ sama UE nie dysponuje uprawnieniami do wydawania zezwoleń na pobyt lub pracę w poszczególnych państwach członkowskich. Poza tym nie przewidziano dla drugiego państwa członkowskiego możliwości jakiegokolwiek sprawdzenia zezwolenia na pracę wydanego w pierwszym państwie członkowskim wraz z zezwoleniem na pobyt. W związku z tym należy doprecyzować, że zezwolenie obowiązuje wyłącznie na terytorium tego państwa członkowskiego, które je wydało.

5.8 Obecnie niejasne jest także to, który system obowiązuje w przypadku dalszego przeniesienia do drugiego państwa członkowskiego, ponieważ w takiej sytuacji chodzi o przeniesienie z jednego państwa członkowskiego do drugiego państwa członkowskiego. W każdym razie konieczne będzie wyznaczenie specjalnych procedur, które miałyby obowiązywać we współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi.

5.9 Przedmiotowy wniosek przewiduje wdrożenie procedur uproszczonych. Niejasne jest jednak, na czym konkretnie miałyby polegać te uproszczenia. Procedura przyspieszona nie może w związku z tym wpływać niekorzystnie na dokładność kontroli. Z całą pewnością nie należy pozbawiać organów możliwości dokładnego i bezwzględnego sprawdzania każdego przypadku, zwłaszcza w odniesieniu do wypłaty wynagrodzenia.

5.10 Łączny czas trwania przeniesienia może wynosić do trzech lat. W takim przypadku nie można już mówić o koniecznym, krótkoterminowym zatrudnieniu wewnątrz przedsiębiorstwa. Przeniesieni pracownicy powinni wówczas zostać normalnie zintegrowani w ramach przedsiębiorstwa w państwie docelowym. W każdym razie muszą w takim wypadku obowiązywać wszystkie prawa pracownicze i społeczne mające zastosowanie w państwie docelowym.

5.11 Przeniesienie trwające trzy lata przekracza normalny czas trwania stosunku służbowego w wielu branżach. W odniesieniu do migracji zarobkowej wysoko wykwalifikowanych pracowników uchwalono już jednak dyrektywę ramową 2009/50/WE (dyrektywę w sprawie niebieskiej karty).

5.12 Również ustalenie minimum płacowego nie jest w stanie zapobiec każdemu przypadkowi dumpingu płacowego. W przypadku „dalszego przeniesienia” do drugiego państwa członkowskiego przedmiotowy wniosek przewiduje bowiem zastosowanie warunków obowiązujących w państwie przyjmującym. W przypadku dalszego przeniesienia doprowadziłoby to do sytuacji, w której obowiązywałaby płaca minimalna stosowana w państwie przyjmującym, a nie być może wyższa

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 224/95 z 30.8.2008.

płaca minimalna stosowana w państwie, w którym wykonywana jest praca. W związku z tym należy doprecyzować, że pracownik musi otrzymać płacę minimalną stosowaną w państwie, w którym faktycznie wykonuje pracę. Należy przy tym zapewnić obowiązywanie zarówno wszelkich regulacji dotyczących układów zbiorowych, jak i zasady równego traktowania.

5.13 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy nie przewiduje żadnych możliwości pozywania przez pracowników przeniesionych swoich pracodawców przed sądami w Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o pracowników przeniesionych z państwa trzeciego, sprawy związane na przykład z wypłatą wynagrodzenia w wysokości obowiązującej w państwie docelowym rozpatrywałyby zasadniczo sądy właściwe dla państwa pochodzenia pracowników przeniesionych, a nie dla danego państwa

członkowskiego. W przypadku dochodzenia uzasadnionych roszczeń pracowników przeniesionych wewnątrz przedsiębiorstwa doprowadziłyby to do niemożliwych do zaakceptowania utrudnień dla powoda. Dostęp do prawa należy jednak do zasad leżących u podstawy społeczeństwa demokratycznego i w związku z tym musi być zapewniony w państwie docelowym przeniesienia.

5.14 EKES wzywa Parlament Europejski i Radę do działań mających na celu usunięcie w toku dalszego procesu ustawodawczego braków stwierdzonych w niniejszym wniosku w sprawie dyrektywy w celu zapewnienia, że przyczyni się ona skutecznie do umożliwienia – dzięki przeniesieniom wewnątrz przedsiębiorstwa – niezbędnego transferu wiedzy specjalistycznej do UE.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
