



# Насоки

**Споразумения за сътрудничество за борба с незаконното командироване, нарушаването на законодателството в областта на трудовите отношения, условията на труд и здравето и безопасността на работното място, подписани между Румъния и Гърция, Унгария, Италия, Португалия и Испания**

*Автор: Министерството на труда и социалната справедливост на Румъния*

февруари 2021 г.



## Рискове и въпроси, разгледани в споразумението

Тези споразумения са приети за укрепване на сътрудничеството с други държави-членки, с цел адресиране на въпроси, свързани с незаконното командироване, трудовите отношения, условията на труд и здравето и безопасността на работното място.

Много важна характеристика на всички споразумения е набелязването на области от общ интерес. Тези въпроси могат много да се различават, в зависимост от това кои са страните по споразумението. Например, държава, която приема голям брой командировани работници може да иска предприемането на действия да е с приоритет, а за държава, която има голяма диаспора, по-важно значение може да има информацията и мерките, свързани със здравословните и безопасни условия на труд (ЗБУТ). Всички тези приоритетни области трябва да бъдат определени и включени в окончателния текст, а подписващите споразумението страни трябва да са съгласни, че тези области са с приоритет.

Протоколите за сътрудничество, сключени с Италия и Испания, са подписани поради наличието на голям брой румънци, които работят или са командировани в Италия и Испания. Целта им е да бъдат изравнени условията на труд за румънските и местните работници.

Протоколът с Унгария се основава на необходимостта от сътрудничество, поради трансграничната мобилност на работници и дружества, като броят на работниците, командировани в/от Унгария е много по-малък.

Срокът, предвиден за транспонирането в националното законодателство на Директива 2014/67/ЕС изтече на 18 юни 2016 г. Всички държави-членки са въвели това законодателство (изисквайки, наред с другото, дружества, които командирова работници на тяхна територия, да подават декларации преди началната дата на командироване<sup>1</sup>). Все още обаче няма достатъчно статистически данни, събрани от всички държави-членки и въз основа на обща методика, така че да може да се направи сравнение между държавите-членки и да се добие точна представа за броя на командированите работници.

Другият източник на данни, събрани на европейско равнище, са данните за командироването на работници, предоставени в удостоверението А1. Следва да се да се отбележи, че източниците на данни от удостоверението А1 дават само ориентировъчна представа за командироването в рамките на ЕС, поради някои ограничения на данните.

В таблицата по-долу е показана статистиката, свързана с документите А1, издадени през последните години от Румъния за командироване на работници в периода 2014 г. – 2018 г. в съответните държави, подписали споразумението<sup>2</sup>:

Румъния, като изпращаща държава – документи А1, издадени по години						
Приемаща държава		Румъния (2014)	Румъния (2015)	Румъния (2016)	Румъния (2017)	Румъния (2018)
	Гърция	148	359	95	164	112
	Унгария	359	443	357	437	382
	Италия	7976	6518	7110	6025	5543
	Португалия	39	80	570	34	54
	Испания	2453	7027	74	379	367

<sup>1</sup> Европейска комисия (2019 г.), ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ относно прилагането и изпълнението на Директива № 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за изпълнение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕО) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) {SWD(2019) 337 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:426:FIN>

<sup>2</sup> Данни от докладите, публикувани от Комисията относно издадените документи А1 в периода 2015 г. - 2018 г.: [https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager\\_offset=10&catId=471&langId=en&moreDocuments=yes](https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager_offset=10&catId=471&langId=en&moreDocuments=yes)

## Изпращаща държава – документи А1, издадени по години

Румъния, като приемаша държава		Гърция	Унгария	Италия	Португалия	Испания
	Румъния (2014)	22	691	819	52	1230
	Румъния (2015)	37	596	869	85	1823
	Румъния (2016)	151	740	1079	57	1493
	Румъния (2017)	152	471	1773	25	1681
	Румъния (2018)	132	463	2715	49	1717

## Цели на споразумението

Основната цел беше да се създаде постоянно административно партньорство в областта на трудовите отношения, условията на труд и здравето и безопасността на работното място.

С цел да се рационализира потокът от информация, споразуменията съдържат клауза относно създаването на единствено звено за контакт между двете страни, което да има право да взема решения. Такива звена за контакт бяха създадени на ниво инспекция по труда в Румъния, Гърция, Испания, Унгария, Италия и Португалия.

## ‘Икономически аргументи’ за приемането на споразумение от гледна точка на заинтересованите страни

<b>Работници:</b>	Много граждани работят във въпросните държави-членки като командировани или трансгранични работници
<b>Дружества:</b>	Значителен брой дружества командирова работници в тези държави-членки.
<b>Профсъюзи:</b>	
<b>Организации на работодателите:</b>	
<b>Секторни фондове:</b>	
<b>Институционални участници:</b>	Институциите, които са страни по споразумението, извличат ползи от засилване на дейностите за двустранно сътрудничество, което означава, че също така подобряват способността си да информират работниците за техните права и задължения.

## Основни характеристики

Основните характеристики на споразуменията засягат следното:

- обмен на информация между страните, подписали споразуменията, а именно Министерството на труда и социалната закрила на Румъния; Министерството на труда и социалната сигурност на Гърция; Инспекцията по труда на Италия; Инспекцията по труда на Португалия; Инспекцията по труда и социалното осигуряване на Испания (ITSS) и Инспекцията по труда на Унгария;
- при предоставянето на транснационални услуги: сътрудничество и предоставяне на необходимата техническа помощ относно обосновани искания за предоставяне на информация, включително при злоупотреба и незаконни транснационални дейности;
- взаимна подкрепа за проверка на това дали дружеството, което командирова работници, има достатъчно логистични и човешки ресурси за извършване на дейността, както и дали извършва важна дейност в приемащата държава-членка;
- провеждане на специални контролни кампании или изготвяне на доклади за условията на труд на гражданите на другата държава или по други аспекти, които представляват интерес;
- обмен на информация относно дружествата от другата държава, осъществяващи дейност на нейна територия. Взаимно информиране относно трудови злоупотреки, резултатите от разследванията и мерките, предприети след подобни злоупотреки.

## Процес на приемане и роля на заинтересованите страни

Що се отнася до протокола за сътрудничество между румънската и италианската инспекция по труда, подготвянето и подписването на протокола е един от резултатите от проекта EMPOWER<sup>3</sup>, изпълнен от: Института „Гулиелмо Талякарне“ в Италия; Министерството на труда и социалната политика на Италия; Инспекцията по труда на Румъния в период от 12 месеца (2009 г. – 2010 г.)<sup>4</sup>.

По отношение на Италия, подписването на споразумението е също и ключов пример за дълготрайно сътрудничество, което се явява пряко следствие от проекта „EMPOWER – Обмяна на опит и изпълнение на действия за командировани работници“.

Меморандумът за разбирателство и сътрудничество за обмен на информация и сътрудничество между румънската инспекция по труда и испанската ITSS представлява рамка за постоянно административно сътрудничество и обмен на информация между страните по договорения и подписан от двете институции меморандум. Този меморандум за разбирателство е подписан поради големия брой румънци, които работят или са командировани в Испания. Целта му е да бъдат изравнени условията на труд за румънците и за местните работници.

Аналогично меморандумът за разбирателство между инспекцията по труда на Румъния и Органа за условия на труд на Португалия има за цел да създаде рамка за административно сътрудничество, както и за обмен на информация между страните относно прилагането на трудовото законодателството и на правоприлагането в областта на здравословните и безопасни условия на труд.

Тези технически споразумения са договорени от институциите, подписали споразуменията. Преди подписването им, споразуменията са представени за одобрение от Министерството на външните работи (в случая на Румъния).

<sup>3</sup> Проектът EMPOWER е финансиран от Програмата PROGRESS на ЕО (Покана за предложения VP/2009/015, Пилотен проект – Условия на труд и живот на командированите работници).

<sup>4</sup> За повече информация посетете: <https://www.inspectiamuncii.ro/web/itm-teleorman/proiecte/>

[https://www.inspectiamuncii.ro/web/itm-teleorman/proiecte/-asset\\_publisher/bpvOvwn17Oc6/content/proiectul-empower?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.inspectiamuncii.ro%2Fweb%2Fitm-teleorman%2Fproiecte%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_bpvOvwn17Oc6%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](https://www.inspectiamuncii.ro/web/itm-teleorman/proiecte/-asset_publisher/bpvOvwn17Oc6/content/proiectul-empower?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.inspectiamuncii.ro%2Fweb%2Fitm-teleorman%2Fproiecte%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_bpvOvwn17Oc6%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1).

Споразумението за сътрудничество между Министерството на труда, семейството и социалната закрила на Румъния и Министерството на труда и социалната сигурност на Република Гърция беше подписано от съответните министри на труда. Споразумението влезе в сила на дата на изпращане по дипломатически път на последното уведомление за завършване на необходимите национални правни процедури. Тези правни процедури бяха необходими за Румъния, тъй като документът е одобрен от правителството.

За правителственото решение на Румъния се изискваше задължително становището на Министерството на външните работи и на социалните партньори.

## **Правни аспекти на ниво ЕС и национално ниво, които улесняват или затрудняват споразумението**

В зависимост от националните отговорности на подписалите споразумението страни, могат да възникнат понататъшни закъснения, тъй като специфичната компетентност може да бъде разпределена между повече участници на национално равнище. В Ирландия например трудовите отношения и ЗБУТ са обхванати от две независими агенции, докато в Румъния те са в компетентността само на една агенция.

Съгласно националното законодателство и практика в Румъния, министерствата и публичните органи могат, под подчинение на министерствата или в координация с тях, да сключват протоколи или меморандуми за разбирателство със сходни институции от други държави, ако:

- им е възложено по правен ред подписването на такива документи за сътрудничество, предвидени в собствените им правила и/или в устава, както и ако
- тези протоколи или меморандуми за разбирателство не създават, изменят или анулират правни или други права и задължения, регламентирани в международното публично право.

Тези протоколи или меморандуми за разбирателство са договорени от подписващите ги институции и преди подписването им са обект на становище от страна на Министерството на външните работи и влизат в сила на датата на подписването им.

Ако споразуменията или протоколите, подписани между институциите, създават, изменят или анулират законни или други права и задължения, регламентирани в международното публично право, те попадат в приложното поле на Закон № 590/2003. Това важи за договорите, както впоследствие са изменени и допълнени, като при тях има друга процедура за договаряне, подписване и влизане в сила.

Този закон (№ 590/2003) урежда условията, при които могат да се сключват договори или споразумения, както на правителствено, така и на ведомствено равнище и установява всички процедури, които трябва да бъдат спазвани от момента на одобряване на преговорите до подписването на договора/споразумението.

Съгласно разпоредбите на този закон договорите, подписани на правителствено равнище, както и договорите, подписани на ведомствено равнище, се представят на правителството за одобрение с правителствено решение.

Всички протоколи, меморандуми за разбирателство и споразумения, които подлежат на анализ в този проект, отчитат факта, че обменът на информация следва да се извършва в електронен формат, в съответствие с разпоредбите на националните законодателства относно режима за личните данни, които са в сила във всяка от подписващите ги държави.

В Румъния законодателните разпоредби относно защитата на личните данни и относно свободното движение на такива данни са в сила от 2001 г., като след присъединяването на Румъния към Европейския съюз са актуализирани и хармонизирани с разпоредбите на европейското законодателство (Регламент (ЕО) 2016/679 – Общ регламент относно защитата на данните).

Със стартирането през 2011 г. на пилотния модул на Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП) за командироването на работници, румънската инспекция по труда започва използването на тази система за обмен на информацията, изисквана съгласно Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници. Така, от общо 93 искания за предоставяне на информация, получени от инспекцията по труда

през 2011 г, 25 са обработени чрез ИСВП<sup>5</sup>.

От 2012 г исканията за информация относно командировани работници, получени от/отправени към Италия, са били обработени чрез ИСВП, а от 2013 г. обменът на информация чрез ИСВП обхваща и исканията, които са получени от/отправени към Унгария, Испания, Португалия и Гърция<sup>6</sup>.

С приемането и влизането в сила на Директива 2014/67/ЕС, използването на ИСВП става задължително и всички инспекции по труда имат законово задължение да отговарят чрез системата на искания за информация от други държави-членки.

В съответствие с член 21 от директивата, държавите-членки могат да прилагат двустранни споразумения или спогодби относно административното сътрудничество и взаимопомощта между компетентните си органи във връзка с прилагането и наблюдението на реда и условията на заетост, приложими за командированите работници, посочени в член 3 от Директива 96/71/ЕО, доколкото тези споразумения или спогодби не оказват неблагоприятно въздействие върху правата и задълженията на засегнатите работници и предприятия.

В контекста на горепосочените двустранни споразумения или спогодби, компетентните органи на държавите-членки трябва да използват ИСВП колкото е възможно по-често. Ако компетентен орган в една засегната държава-членка сигханлизира за даден въпрос чрез ИСВП, то системата трябва да бъде използвана за всяко изисквано допълнително действие, когато това е възможно.

Използването на ИСВП е лесно и има предимството да гарантира, че са спазени всички европейски и национални правила за защита на личните данни.

Според данните от въпросника на Експертната комисия по въпросите на командироването на работници, повечето държави-членки (Австрия, Белгия, България, Чешката република, Германия, Испания, Финландия, Литва, Люксембург, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Естония, Дания, Хърватия, Франция, Нидерландия) имат влезли в сила двустранни споразумения или съвместни изявления с други държави-членки, които обхващат командироването на работници и административното сътрудничество между различните органи. Много от тези държави-членки съобщават, че използват тези споразумения вместо или в допълнение на ИСВП.

Въпреки това има също много държави-членки (Чешката република, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Литва, Латвия, Малта, Португалия, Швеция, Словакия, Кипър и Нидерландия), които комуникират само чрез ИСВП за целите на административно сътрудничество, поради нейното удобство, предвид липсата на приложими двустранни споразумения<sup>7</sup>.

Румъния използва също така обмена на информация чрез ИСВП с всички държави-членки, независимо от двустранните споразумения за сътрудничество. Например през 2019 г.<sup>8</sup> повечето искания за информация в ИСВП са били изпратени от: Австрия (242), Белгия (103), Франция (52) и Италия (49).

През същия период звеното за връзка в структурата на инспекцията по труда е изпратило 34 искания за информация (през ИСВП) до съответните звена в Италия, Франция, Германия, Холандия, Унгария, България, Швеция, Белгия и др. относно командироването на служители за транснационални услуги.

## Действия, предприети за преодоляване на трудностите

Приоритизирането на конкретни споразумения би следвало да намали закъсненията. Приоритизирането трябва да бъде обективен процес и да отчети размера на диаспората и броя на командировките. След като компетентните страни приключат с анализа, преговарящата страна трябва да подкани подчинените агенции да действат добросъвестно. Това е трудно, когато споразумението е подписано на правителствено ниво и в изпълнението му трябва да бъдат включени много участници (министерства и агенции).

<sup>5</sup> Виж: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-annual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Отчет за дейността на инспекцията по труда за 2011 г.

<sup>6</sup> Виж: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-annual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Отчет за дейността на инспекцията по труда за 2012 г и 2013 г.

<sup>7</sup> Виж: Европейска комисията (2019), цитирано по-горе

<sup>8</sup> Виж: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-annual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Отчет за дейността на инспекцията по труда за 2019 г.

## Резултати от споразумението

Подписалите споразумение страни използват ИСВП за обмен на защитена информация, що се касае за споразуменията, подписани между румънската инспекция по труда и инспекцията по труда на Италия, Испания и Гърция.

В случаите на сътрудничество с Унгария и Португалия, използването на ИСВП е комбинирано с конвенционалните системи за обмен на защитена информация.

От януари 2016 г., обмененият обем информация е бил 310 искания чрез ИСВП, получени от румънската инспекция по труда от различни институции от подписалите споразуменията държави, както следва<sup>9</sup>:

- Гърция – 3 искания;
- Унгария – 4 искания;
- Италия – 283 искания;
- Испания 20 искания.

От януари 2016 г. румънската инспекция по труда е отправила чрез ИСВП общо 92 искания за информация съответно до:

- Унгария – 8 искания;
- Италия – 79 искания;
- Испания – 5 искания.

Необходимостта да се отговаря на исканията в рамките на срока, който е ясно определен в Директива 2014/67/ЕС, както и категориите на исканата информация доведоха до увеличаване на инспекциите, имащи за цел проверка на съответствието със закона, и допринесоха да подобряване на способността на инспекторите да установяват злоупотреби или нередности при командироване на работници.

Що се отнася до други дейности, извършвани въз основа на Меморандума за сътрудничество с Испания, в рамките на обмена на добри практики, инспекцията по труда организира семинар, който да представи испанския подход в инспекционните дейности.

Ключовият резултат от проекта EMPOWER е сключването на Протокол за сътрудничество между инспекцията по труда на Румъния и Главна дирекция „Координация на инспекционните дейности“ на Министерството на труда и социалната политика на Италия.

Дейностите, разработени в рамките на този протокол, включват изготвянето на ръководство за инспекторите по труда и работодателите: *Наръчник – Командироване на работници в Европейския съюз* и организирането на национални семинари за инспектори по труда в Букурещ, Яш и Тимишоара.

---

<sup>9</sup> Данните, които са предоставени от инспекцията по труда, са получени от Платформата на ИСВП.

## ЗА ПРОЕКТА

Целта на проекта ISA е да стимулира и засили транснационалното сътрудничество между институциите и заинтересованите участници, които участват в процеса на командироване на работници в строителния сектор, като популяризира въвеждането на споразумения за обмен на информация, имащи за цел да контролират и улесняват командироването на работници.

Проектът ще се базира на действащи практики между секторни фондове в Италия, Германия, Австрия и Франция, където секторните фондове, обезпечени от правителствата, договорените и успешно сключени договори, опростяват процедурите, свързани с командироването на работници в чужбина, гарантирайки същевременно, че работодателите, които командироваат работници в чужбина, спазват изискванията за плащане на дължимите елементи на възнагражденията (като платен отпуск) и позволяват лесна проверка на свързаната с това информация в изпращащата държава, когато възникне такава необходимост.

[www.isaproject.eu](http://www.isaproject.eu)



Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Европейската комисия.  
Изразените становища отразяват единствено позициите на авторите.  
Европейската комисия не носи отговорност за използването на съдържащата се тук информация.