



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 16.5.2007
SEC(2007) 604

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА ПЕРСОНАЛА НА КОМИСИЯТА

Придружителен документ към

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно санкции срещу работодателите на нелегално пребиваващи граждани на
трети държави**

Обобщена оценка на въздействието

{COM(2007) 249 окончателен}
{SEC(2007) 596}
{SEC(2007) 603}

1. Увод

Нелегалната имиграция към ЕС се насърчава от възможността за намиране на работа. Настоящият документ представлява обобщение на доклад за оценката на въздействието, който изследва възможностите на политиката за намаляване на този притегателен фактор за нелегалната имиграция, насочен главно към наемането на граждани на трети държави, които пребивават незаконно в ЕС.

Докладът се основава на консултиране с държавите-членки и други заинтересовани страни. Данните са събирани чрез консултиране, както и чрез разглеждане на казуси и прегледи на литература. Събирането на данните и голяма част от консултирането бяха проведени чрез външно проучване по поръчка на Комисията. Проучването и докладът са съставени и с приноса от срещите на управителна група между отделните служби, свиквана от Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Обхват на проблема

Нелегалната имиграция се мотивира от редица принудителни и притегателни фактори. Решението да се мигрира се основава на принуждаващи фактори като безработица или постоянно ниско равнище на заплащане, природни бедствия или екологично опустошаване, както и от притегателни фактори като неофициална заетост при повисоки равнища на заплащане, политическа стабилност, поддържане на върховенството на закона и ефективна защита на човешките права. Инструмент, който се съсредоточава върху намаляване на влиянието на фактора „заетост“ сам по себе си няма да премахне проблема с нелегалната имиграция; така настоящата инициатива става част от всестранный подход на ЕС към намаляването на нелегалната имиграция. Справянето с нелегалната имиграция на свой ред представлява една част от усилията на ЕС да разработи всеобхватна политика по миграцията.

Законодателното предложение засяга наемането на граждани на трети държави, които пребивават незаконно в ЕС. Това включва тези, които са влезли нелегално в ЕС, както и „пресрочилите“, които са влезли в ЕС легално, но чието право на пребиваване е изтекло. Законодателното предложение не обхваща наемането на граждани на трети държави, които легално пребивават в държава-членка и които имат ограничено или нямат никакво право да работят, а техните ограничени права са били надхвърлени. Това включва студенти, изследователи, туристи и легално пребиваващи членове на семействата на граждани на трети държави, които нямат право да работят или имат право да работят само определен брой часове на седмица. Въпреки че справянето с такива случаи също е важно за значителното намаляване на влиянието на притегателния фактор „заетост“, правното основание на законодателното предложение (член 63, параграф 3, алинея 3, буква б) от Договора за ЕО) също не може да позволи мерки по отношение на тази втора категория граждани на трети държави.

Останалата част от обобщената оценка се отнася само за незаконно пребиваващите граждани на трети държави.

Възможностите, които са взети предвид тук не засягат граждани на ЕС от ЕС-10, България и Румъния, които съгласно преходни споразумения имат ограничени права на работа в някои държави-членки.

1.2. Големина на проблема

Трудно е да се определи големината на проблема. Освен трудностите по преброяването на лицата, които не са отразени в документите и недокументираната работа, където наистина съществуват данни или приблизителни оценки, в много от случаите е трудно да се установи дали те включват граждани на ЕС, които попадат под ограничения за работа съгласно преходни споразумения и, ако случаят е такъв, да се отделят цифрите за граждани на трети държави. При все това, очевидно има голям брой нелегално пребиваващи граждани на трети държави в целия ЕС, като техният брой се е увеличил през последните години.

Повечето налични приблизителни оценки се отнасят за периода преди 2004 г. и присъединяването на ЕС-10, като отчитат гражданите на тези държави и България, и Румъния като граждани на трети държави. Това прави трудно представянето на ясна обща картина. Приблизителните оценки за общия брой нелегални мигранти включват от два до три милиона души (според „Global Migration Perspectives“, 2005 г.), 4,5 милиона (според Международната организация за миграция (ИОМ), 2000 г.) и от седем до осем милиона (според „Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision“ на Организацията на обединените нации).

Приблизителните оценки за годишното увеличение на броя нелегални имигранти в ЕС включват 500 000 (според „Wiener Zeitung“, 2005 г.) и 350 000 (според „Global Migration Perspectives“, 2005 г.). Все пак натрупването на наличните приблизителни оценки за 21 отделни държави-членки подсказва, че годишният приток на нелегални мигранти към ЕС е от порядъка на 893 000 – 923 300 души. Въпреки че липсват надеждни данни, разумно е да се предположи, че значителен брой нелегални мигранти или напускат доброволно, или престоят им се узаконява, или биват експулсирани в страната им по произход. Така че чистият приток на нелегални мигранти е много по-малък от общия приток.

Някои държави-членки са предприели широкомащабни програми за узаконяване, които също са намалили (поне първоначално) броя на незаконно пребиваващите граждани на трети държави. Въпреки това, средносрочният и дългосрочният ефект са неясни, тъй като подобни програми сами по себе си представляват притегателен фактор за повече нелегална миграция към ЕС.

1.3. Характер на проблема

Схващането, че съществува сравнително добре платена работа е силна мотивация за идване в ЕС. Всъщност наличната работа е на предимно нископлатени работни места в сивата, нерегламентирана икономика. Ниските заплати и лошите условия на труд, които нелегално пребиваващите граждани на трети държави са принудени да приемат ги превръщат в търсена работна ръка.

Не е задължително наемането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави да лишава местните от работни места. Вместо това има признаци, че цели браншове вече зависят от незаконно пребиваващите граждани на трети държави, като този вид

работни места, които те заемат не биха били заети от гражданите на държавата-членка на такова равнище на заплащане, което да поддържа международната конкурентоспособност на въпросния сектор (пр. градинарството). По отношение на въздействието върху пазарите на продукти и на услуги, използването на недекларирана работна ръка е широко разпространено конкретно в определени сектори, но не се ограничава само до граждани на трети държави.

Въздействието върху пазарите на продукти и на услуги може и да е положително от чисто икономическа гледна точка. Незаконно пребиваващите граждани на трети държави могат да донесат значителна икономическа полза за техните приемни държави в качеството им на работници. Ниските им заплати свалят цените на стоките и услугите, като фирмите, а понякога и цели браншове, стават по-конкурентоспособни.

Строителството, селското стопанство и градинарството, къщната работа / чистенето, ресторантьорството и други услуги, свързани с оказването на гостоприемство, по принцип са секторите с най-голяма склонност към използването на недокументирана работна ръка, и по-специално на незаконни имигранти. Това частично отразява характера на работата, която се изисква в тези сектори (пр. сезонна и гъвкава).

Що се отнася до въздействието върху конкуренцията и вътрешния пазар, в държавите с по-слаба сива икономика, работодателите на нелегалните имигранти налагат нечестна конкуренция спрямо останалите в рамките на някои сектори. В други държави навикът да се използва необявена работна ръка като цяло, а също и незаконно пребиваващи граждани на трети държави е толкова широко разпространен, че всички форми в засегнатите сектори са се приспособили към това положение, като на свой ред наемат нелегални или се справят с нечестната конкуренция с други средства.

В икономически смисъл нелегалните мигранти имат положителен принос не само за икономиката на приемащата страна, а и за държавата по произход. Държавите, източници на мигранти значително се облагодетелстват от отлива на работна ръка, тъй като това намалява товара на безработицата, насърчава участието на жени работнички на пазара на труда и предизвиква приток на пари вследствие на парични преводи. В много от тези трети държави зависимостта от тези парични преводи се е увеличила през годините. Въпреки това тези ползи се неутрализират от високата цена, т.е. липсата на вноски за социални осигуровки, експлоатацията на голяма част от незаконните мигранти и изкривяването на пазара на труда с упражняването на натиск върху ставките на заплащане и условията на труд в посока на тяхното намаляване и влошаване.

1.4. Налични мерки срещу работодателите на национално ниво

Най-малко 26 от 27-те държави-членки на ЕС вече разполагат със санкции срещу работодателите и с превантивни мерки. В законодателството на 19 държави-членки са предвидени наказателни санкции. При все това, не само че съдържанието на тези мерки силно варира, но и комбинациите от осъществени мерки също варират. Освен това в повечето държави-членки има голям брой незаконно пребиваващи граждани на трети държави, въпреки че тези мерки съществуват. Много от заинтересованите страни отбелязват, че прилагането на санкциите е ключов елемент, за да бъде инструментът ефективен.

Съществуват редица предизвикателства, пред които са изправени държавите-членки при прилагането на техните политики относно необявената работна ръка, и по-специално:

- липса на координация и сътрудничество между субектите, които отговарят за борбата с нелегалния труд,
- отсъствие на регулаторни рамки за подобна координация и сътрудничество,
- недостиг на човешки и финансови ресурси, разпределени в изпълнителните органи,
- препятствия пред операциите на място,
- липса на информация за предприемане на ефективни контролни мерки,
- липса на данни за оценка на резултатите от инспекциите, както и
- недостатъчно международно сътрудничество.

Голямото разнообразие на съществуващите национални мерки също представлява проблем: то е пречка за създаването на еднакво поле за действие на работодателите в целия ЕС и не създава впечатлението, че ЕС има обща цел да се бори с наемането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

2. Цели

Стратегическата цел е:

- **да се допринесе за намаляването на нелегалната имиграция.**

Конкретните цели са:

- **да се намали наемането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави.**
- **да се създаде общо поле за действие за работодателите в ЕС.**
- **да се допринесе за намаляване на експлоатацията на незаконно пребиваващи граждани на трети държави.**

Въпреки че последната от тези конкретни цели не попада в обхвата на съответното правно основание, член 63, параграф 3, буква б) от Договора за ЕО, уместно е тя да бъде включена, за да се оценят възможностите от гледна точка на условията на експлоатация, на които често са изложени незаконно пребиваващите в тази област.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Възможността да се узаконят незаконно пребиваващите граждани на трети държави бе отхвърлена на по-ранен етап поради липса на данни за текущата практика и въздействието на мерките по узаконяване. Освен това узаконяването според много хора

е привличащ фактор за нелегалната имиграция и следователно е безполезно за нормализиране на положението.

Политически вариант 1 – Статукво

Политически вариант 2 – Хармонизирани санкции за работодателите на нелегално пребиваващи граждани на трети държави в целия ЕС, съвместно със задължение за прилагане от страна на държавите-членки

Според този вариант, който изисква регулаторни действия на ниво ЕС, трябва да се установят хармонизирани санкции за работодателите на нелегално пребиваващи граждани на трети държави в целия ЕС. Наемането на нелегално пребиваващ гражданин на трета страна се счита за нарушение. Следва да се установят глоби, други наказания (като недопускане до обществени поръчки и субсидии), а за по-сериозните случаи – наказателни санкции. С оглед на важността на прилагането от държавите-членки ще се изисква да предприемат редица контролни проверки в сградите на компаниите (изразени в процент от броя на регистрираните компании).

Политически вариант 3 – Хармонизирани превантивни мерки: общи изисквания за работодателите в целия ЕС да правят копия на съответните документи (разрешение за пребиваване) и да уведомяват компетентните държавни органи

Този вариант включва законодателни действия на ниво ЕС, за да се изискват общи мерки с цел предотвратяване на наемането на граждани на трети държави. Работодателят ще бъде задължен да изисква от потенциалния служител документи относно правото му на пребиваване, да им направи копия и да ги предаде до съответните национални власти. Работодателят ще бъде задължен да държи едно копие при себе си и да гарантира съхранението и поверителността на тези документи. Съответните национални власти ще отговарят за проверяването на документите (пр. дали са фалшифицирани) и за статута на имигранта, като осведомяват работодателя в случай, че служителът не може да бъде нает легално. На работодателя няма да му се налага да чака отговор от държавния орган преди да назначи нов служител, но ще му се наложи да го освободи в случай, че получи отрицателен отговор от властите.

Работодателите, които не успеят да подадат копия на съответните документи до компетентния орган няма задължително да подлежат на наказание, а работодатели, които могат да докажат, че са извършили проверките няма да носят отговорност, ако впоследствие се окаже, че работникът е нелегално пребиваващ гражданин на трета страна.

Политически вариант 4 – Хармонизирани санкции за работодателите и превантивни мерки

Този регулаторен вариант, който предполага законодателни действия на ниво ЕС представлява комбинация от варианти 2 и 3 по-горе.

Политически вариант 5 – Кампания за повишаване на съзнанието в ЕС

Този нерегулаторен вариант се състои в организирането на кампания за повишаване на съзнанието в ЕС. Целта е работодателите да бъдат наясно с техните закони

задължения и отрицателните последствия от наемането на нелегално пребиваващи граждани на трети държави. Социалните партньори и други заинтересовани участници също могат да се включат.

Политически вариант 6 – Установяване и обмен на добри практики

Този вариант включва установяването и обмена на добри практики и информация между държавите-членки по различни теми (пр. механизми за прилагане, законодателни средства, разкриване на самоличността и арестуване на посредници и т.н.), което се случва по структуриран начин, например чрез обучение на равнопоставени партньори с оказване на съдействие от страна на Комисията с издаването на насоки, определяне на национални точки за контакт и организиране на срещи.

4. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Таблица: Оценка на вариантите на политика – сравнение

Търсена цел/проблем за решаване	Варианти на политика (очаквано въздействие, оценено по скала от – до √√√√√)					
	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3	Вариант 4	Вариант 5	Вариант 6
Да се намали наемането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави	0 или √	√√	√	√√√	0	√
Да се намали нелегалната имиграция към ЕС	√	√√	√√	√√√	0	√√
Да се създаде общо поле за действие за работодателите	0 или –	√√√	√√√	√√√√	0	√
Да се допринесе за намаляване на експлоатацията на незаконно пребиваващи граждани на трети държави	0 или –	0 или -	0	0 или -	0	√√
Да се изработят общи правила, които е възможно да бъдат спазвани и прилагани	0	√	√√	√√	0	√
Да се допълнят и подсилят съществуващите (и предстоящите) достижения на правото на ЕС	N/A	√√	√√	√√√	√	√√√
Да се ограничи трафика на хора, организираната престъпност и контрабандата	0 или –	0 или –	0 или –	–	0	√√
Основни права						
▪ Защита на личните данни (член 8)	0	0	–	–	0	0
▪ Право на ефективно средство на правна защита и на справедлив съдебен процес (член 47)	0	0	0	0	0	0
▪ Недопускане на дискриминация (член 21)	0	0	0	0	0	0 или √
▪ Принципи на законност и пропорционалност на престъпленията и наказанията (член 49)	0	√	√	√	0	0 или √
Разходи, съотнесени към статуквото						
+ По-високи разходи от статуквото; 0 Непроменени разходи; - По-ниски разходи от статуквото;	0	+	+	+	+	+

Предпочитаният вариант е комбинация от:

- **Вариант 4:** Хармонизирани санкции за работодателите на нелегално пребиваващи граждани на трети държави, съвместно със задължение за прилагане от страна на държавите-членки и хармонизирани превантивни мерки: общи изисквания за работодателите в целия ЕС да правят копия на съответните документи и да уведомяват компетентните държавни органи; както и

- **Вариант 6:** Установяване и обмен на добри практики между държавите-членки.

Основни ползи от предпочитания вариант

- Положително въздействие върху намаляването на нелегалната заетост на граждани на трети държави.
- Универсалното присъствие и минималните равнища на санкциите и прилагането в целия ЕС ще повиши техния разубеждаващ ефект.
- Бърз напредък към общо поле за действие на компаниите в целия ЕС.
- Превантивните мерки ще наложат универсална, но „лека“ тежест, заради задължението да се изисква и съхранява документация за потенциалните служители, но бремето за проверяването на добросъвестния характер на тези документи остава за сметка на компетентните власти. Това ще даде възможност на работодателите добросъвестно да наемат работници, предоставили документи, които изглежда отговарят на изискванията.
- Изискването държавите-членки да инспектират 10% от регистрираните компании, както е предвидено в законодателното предложение, ще подобри прилагането и ще отправи ясно послание към работодателите, че заплахата да бъдат хванати в случай на нарушение е реална или по-висока.
- Разпознаването и обмена на добри практики в изпълнението и прилагането (вариант 6) ще допринесе за подобряване на прилагането.
- Ясно послание към третите държави и потенциалните нелегални мигранти, че проблемите са взети предвид и че рисковете за нелегалните мигранти са се увеличили. Такова послание, отправено от висотата на целия ЕС би имало по-различна и по-голяма стойност, отколкото ако беше отправено от национално ниво.
- Що се отнася до основните права, като цяло може да се очаква, че експлоатацията ще бъде ограничена в резултат на обмена на добри практики как да се защитават жертвите на подобна експлоатация и споделянето на информация относно смекчаването на отрицателните последствия за тези, които сътрудничат при прилагането на закона. Възможни са положителни ефекти по отношение на принципите на законност и пропорционалност на престъпленията и наказанията, тъй като криминализирането на тежките нарушения ще бъде определено в целия ЕС.

Основни недостатъци на предпочитания вариант

- Нелегалното наемане на граждани на трети държави няма да бъде премахнато. Ефективността в това отношение зависи до голяма степен от прилагането, за което отговорността е на държавите-членки. Дори и при задължение за прилагане и при обмен на добри практики, ефективността на инспекциите пак ще зависи от държавите-членки.
- От чисто икономическа гледна точка за чувствителните сектори (основно строителството, селското стопанство, къщната работа/чистенето, ресторантьорството

и други услуги, свързани с оказване на гостоприемство) вероятно последствията ще бъдат отрицателни.

- Вероятни отрицателни последствия за нелегално пребиваващите граждани на трети държави от по-стриктните санкции срещу работодателите (риск от засилена експлоатация, защото тези работници може да бъдат изтикани още по-надолу и това да ги постави в по-слаба позиция за договаряне). При все това подобни вероятни последствия ще бъдат балансирани от разубеждаващия ефект, най-вече от предложените наказателни санкции в случаите на особено експлоатиращи условия на труд.
- Що се отнася до основните права, съществуват вероятни отрицателни последствия за защитата на личните данни. До каква степен това ще се случи зависи от мерките, които работодателите и властите ще предприемат, за да гарантират поверителността на тези данни.