

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 13.7.2010
COM(2010)373 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

За свободното движение на работници: права и основни аспекти на развитието

Въведение

През последните 40 години принципът на свободното движение на хора се развиваше непрекъснато и добиваше все по-голяма значимост. Първоначално предназначена за икономически активното население, тази основна свобода постепенно беше разширена и включи други категории от населението, и сега е измежду най-важните индивидуални права, които ЕС гарантира на своите граждани.

Принципът на свободното движение на работници е залегнал в член 45 (предишен член 39 от ДЕО) от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“) и беше развит във вторичното законодателство (Регламент (ЕИО) № 1612/68¹ и Директива 2004/38/ЕО², както и Директива 2005/36/ЕО³) и в съдебната практика на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „СЕС“). Съществуващият корпус на законодателството на ЕС (*достиганията на правото*) в тази област предоставя на европейските граждани правото да се движат свободно в рамките на ЕС, за да работят, и защитава социалните права на работниците и членовете на семействата им⁴. В тази динамично развиваща се сфера, в която в основата на промените стоят политиката на пазара на труда, структурата на семейството и процесът на европейската интеграция, свободното движение не само спомага за осъществяването на идеята за единния пазар, но и има значително социално измерение, доколкото тя допринася за социалното, икономическото и културното приобщаване на работниците мигранти на ЕС в рамките на приемащите държави-членки.

Според последните налични данни на Евростат⁵ 2,3 % от гражданите на ЕС (11,3 млн. души) пребивават в държава-членка, различна от държавата на гражданството им, а много други лица се възползват от това право в даден период от живота си⁶. Този брой се е увеличил с повече от 40 %⁷ от 2001 г. Според скорошно изследване на Евробарометър 10 % от респондентите в ЕС-27 са отговорили, че са живели и работили в друга държава в даден период от живота си, а 17 % са възнамерявали да се възползват в бъдеще от възможността за свободно движение.

По принцип всеки гражданин на ЕС има правото да работи и живее в друга държава-членка, без да бъде дискриминиран на основата на гражданството. Въпреки осъществения напредък обаче все още съществуват правни, административни и практически пречки пред упражняването на това право. В скорошен доклад⁸ относно

¹ ОВ L 257, 19.10.1968 г., стр. 2, наричан по-нататък „Регламентът“.

² ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77, наричана по-нататък „Директивата“.

³ ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22.

⁴ Законодателството на ЕС относно свободното движение на работници се прилага за гражданите на ЕС и членовете на семействата им независимо от тяхното гражданство.

⁵ Положение през 2008 г.

⁶ 37 % (11,3 млн. души) от лицата с друго гражданство в ЕС-27 са граждани на друга държава-членка. Броят на лицата с друго гражданство в ЕС-27 се е увеличил с 42 % от 2001 г. (за повече информация вж. „Статистика на фокус 94/2009“ на Евростат (Eurostat, Statistics in focus 94/2009)).

⁷ Това обхваща цялото увеличение на броя на чужденците, включително гражданите на ЕС от други държави-членки и гражданите на държави извън ЕС. В доклада не се посочва точният процент на увеличението в периода 2001—2008 г. на броя на гражданите на ЕС, пребиваващи в друга държава-членка, но увеличението е било около 4 милиона, което е ръст от около 54 %.

⁸ COM(2008) 840, 10.12.2008 г.

прилагането на Директива 2004/38/ЕО се стигна до заключението, че цялостното транспониране по-скоро не отговаря на очакванията, и се изведоха на преден план някои проблеми, пред които са изправени гражданите на ЕС (било то работници или не) при движението си в чужбина. Заключението от Европейската година на мобилността на работещите през 2006 г. е, че други фактори с въздействие върху транснационалната мобилност се добавят към правните и административните пречки, върху които в последно време бяха насочени по-голямата част от усилията (например признаване на квалификациите и преносимост на правата на допълнително пенсионно осигуряване). Тези пречки включват аспекти от сферата на жилищната политика, езиковото общуване, заетостта на съпрузите и партньорите, завръщането, историческите „бариери“ и признаването на придобития в рамките на мобилността трудов стаж, особено в малките и средните предприятия. Поради тази причина намирането на решения на тези проблеми изисква по-широкообхватен подход⁹, съчетан с ефективно прилагане на принципа на свободното движение. Председателят Барозу заяви в своите политически насоки следното: „Принципите на свободното движение и равното третиране на гражданите на ЕС трябва да се превърнат в реалност в ежедневието на хората“¹⁰. Тази идея беше следвана в предложението на Комисията за улесняване и насърчаване на мобилността в ЕС по Стратегията „Европа 2020“, и по-конкретно във водещата инициатива „Програма за нови умения и работни места“¹¹.

Целите на настоящото съобщение са:

- представяне на цялостното положение във връзка с правата на работниците мигранти на ЕС;
- актуализиране на предходното съобщение на Комисията по този въпрос¹² от гледна точка на развитието в законодателството и съдебната практика, и
- повишаване на осведомеността като цяло и подкрепа на правата на работниците мигранти, които са в по-уязвимо положение, отколкото работниците от съответната държава (например по отношение на жилищната политика, езиковото общуване, работата на съпрузите и партньорите и други аспекти, посочени по-горе).

⁹ COM(2007) 773, 6.12.2007 г.

¹⁰ http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/press_20090903_EN.pdf.

¹¹ COM(2010) 2020, 3.3.2010 г.

¹² COM(2002) 694, 11.12.2002 г.

ЧАСТ I: За кои лица се отнасят правилата на ЕС относно свободното движение на работници?

Определянето на лицата, които са в обхвата на разпоредбите на законодателството на ЕС за свободното движение на работници, и на условията, при които се прилага това законодателство, означава да се направи разграничение между работниците мигранти и другите категории граждани на ЕС (икономически неактивни лица, самостоятелно заети лица и командировани работници). При свободното движение на работници се предоставя на всеки гражданин правото на свободно движение в друга държава-членка, за да работи и с оглед на това — да пребивава, и гражданите са защитени от дискриминация по отношение на заетостта, възнаграждението и другите условия на труд в сравнение с гражданите на съответната държава-членка. Необходимо е да се разграничи свободното движение от свободата на предоставяне на услуги, която включва това, че предприятията имат право да предоставят услуги в друга държава-членка, с оглед на което могат да изпращат временно („да командирова“т) свои работници на място, за да изпълнят необходимите задачи. В контекста на предоставянето на услуги командированите работници са в обхвата на разпоредбите на Директива 96/71/ЕО¹³, с която се установява „солидна база“ от ясно определени условия на труд и работа с оглед на минималната защита на работниците, включително минималните ставки на заплащането, които трябва да бъдат прилагани от доставчика на услуги в приемащата държава-членка.

Настоящото съобщение не обхваща командированите работници при предоставянето на услуги, към които се прилагат специфичните правила по директивата за командироването на работници. То не обхваща и самостоятелно заетите лица, които се ползват от свободата на установяване или на предоставяне на услуги в други държави-членки.

1. РАБОТНИЦИ МИГРАНТИ НА ЕС

1.1. Определение

Всеки гражданин на държава-членка има правото да работи в друга държава-членка¹⁴. Понятието „работник“ има своето значение в законодателството на ЕС и не може да подлежи на дефиниране от държавите-членки¹⁵ или на ограничително тълкуване¹⁶. То обхваща всяко лице, което под ръководството на друго лице извършва действителна и ефективна работа срещу възнаграждение¹⁷. Понятието не обхваща работниците мигранти от трети държави. От сферата на компетентност на органите на държавите-членки е да предприемат от гледна точка на това определение оценка на всеки отделен случай, за да установят дали тези критерии са изпълнени.

¹³ ОВ L 18, 21.1.1997 г., стр. 1.

¹⁴ Могат да бъдат прилагани временни ограничения най-късно до 30.4.2011 г. за граждани на Чешката република, Естония, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Словения и Словакия и най-късно до 31.12.2013 г. — за граждани от България и Румъния.

¹⁵ Дело C-75/63.

¹⁶ Дело C-53/63.

¹⁷ Дело C-66/85.

Възнаграждение

Работникът съгласно законодателството на ЕС трябва да получава възнаграждение за предоставените от него услуги. Фактът, че разполага с ограничени доходи, не пречи на това, лицето да се счита за работник¹⁸, и социалните плащания в натура също са разглеждани като възнаграждение¹⁹. Само работата на доброволни начала без никакво възнаграждение е изключена.

Подчиненост

Отношението на подчиненост дава възможност за разграничение между работниците и самостоятелно заетите лица. Това разграничение е важно за прилагането на преходните мерки²⁰ и за достъпа до социални плащания, които се полагат на работниците.

Работата при отношение на подчиненост се характеризира с това, че работодателят определя избора на дейност, възнаграждението и условията на труд²¹. Самостоятелно заетите лица извършват работа на своя собствена отговорност и поради тази причина могат да носят отговорност за причинени вреди, тъй като те поемат рисковете от извършването на стопанската дейност²², например в степента, в която печалбата им зависи от разходите за персонал и техническо обезпечаване във връзка с дейността им²³.

Действителна и ефективна работа

Основният критерий за преценка на това, дали едно лице е работник, е естеството на самата работа. СЕС последователно изтъква, че лицето трябва да извършва ефективна и действителна дейност с икономическа стойност, с изключение на дейностите с толкова незначителен мащаб, че да бъдат считани за напълно странични и допълнителни²⁴. Краткият период на заетост, ограниченият брой работни часове или ниската производителност²⁵ не са пречки за това, гражданин на ЕС да бъде считан за работник мигрант на ЕС. Всички обстоятелства във връзка с естеството на съответните дейности и трудовоправното отношение трябва да бъдат взети под внимание²⁶.

Работниците на непълно работно време²⁷, стажантите²⁸ и работещите по програми *Ai pairs*²⁹ са обхванати от определението по законодателството на ЕС, ако дейността им е ефективна и действителна. При краткосрочни обучения броят на необходимите часове за запознаване с естеството на задълженията³⁰ и постепенното увеличение на възнаграждението по време на обучението могат да бъдат показател за това, че

¹⁸ Дела С-53/81 и С-139/85.

¹⁹ Дела С-196/87 и С-456/02.

²⁰ Преходните разпоредби, обикновено прилагани спрямо граждани от новите държави-членки за определен период след присъединяването на държавите, касаят достъпа до пазара на труда, а не дейността на самостоятелно заетите лица.

²¹ Дело С-268/99.

²² Дело С-3/87.

²³ Дело С-202/90.

²⁴ Дело С-53/81.

²⁵ Дело С-344/87.

²⁶ Дело С-413/01.

²⁷ Дело С-53/81.

²⁸ Дело С-109/04.

²⁹ Дело С-294/06.

³⁰ Дело С-3/90.

извършваната работа е с нарастваща икономическа стойност за работодателя³¹. Във връзка с общото времетраене на пребиваването на съответното лице в приемащата държава-членка³² не трябва да се взема предвид краткосрочното естество на заетостта.

Работата на непълно работно време не трябва да бъде основната дейност на лицето. Лицата, които извършват друга дейност в същото време (напр. следване или самостоятелна заетост), могат да се основават на статута на работник на ЕС, дори ако втората дейност се извършва в друга държава-членка³³.

Естеството на правоотношението между служителя и работодателя няма отношение за определянето на статута на първия като работник: обхванати са публичноправният статут (държавни служители и служители в публичния сектор с трудово правоотношение по публичното право) и статутът по частноправни договори (също и в публичния сектор)³⁴; лицата с договор за случайна работа, като например договори за работа при повикване³⁵, също биха били в обхвата на определението на работник, ако извършваните дейности са ефективни и действителни и отговарят на другите условия по определението от законодателството на ЕС.

Освен това СЕС изтъкна, че към спорта се прилага законодателството на ЕС в степента, в която той представлява стопанска дейност³⁶. В резултат на това професионалните спортисти и/или спортистите аматьори, които са в трудовоправни отношения срещу заплащане, могат да бъдат включени. Работната дейност с характер на рехабилитация като част от програмите за реинтеграция на пазара на труда не е задължително изключена. Преценката дали дейността е ефективна и действителна обаче ще зависи от това, с какво е свързана програмата за социална реинтеграция, и от естеството и аспектите на предоставянето на услугите.

1.2. Трансгранична връзка

Освен че е необходимо да отговаря на горепосоченото определение на работник, лицето трябва да е работник *мигрант*, за да бъде в обхвата на разпоредбите на законодателството на ЕС, т.е. той трябва да е упражнил правото си на свободно движение: правилата на ЕС се прилагат, когато лицето работи в държава-членка, различна от държавата на произхода си, или в държавата на произхода си, но пребивава в чужбина³⁷. Гражданите на ЕС, които пребивават в държава-членка и работят в друга държава-членка (пограничните работници), също са обхванати от разпоредбите на законодателството на ЕС за свободното движение на работници в държавата-членка, в която работят³⁸. Ако пограничен работник пребивава в държава-членка, на която не е гражданин, той може да се основава на законодателството на ЕС като финансово независимо икономическо неактивно лице по директивата в тази държава-членка.

Лицето може да бъде считано за работник мигрант на ЕС в държавата-членка на произхода си, ако то е упражнило правото на свободно движение и след това се е върнало в държавата на произхода си³⁹. Причината, поради която законодателството на

³¹ Дело C-188/00.

³² Дело C-413/01.

³³ Дело C-106/91.

³⁴ Дело C-152/73.

³⁵ Дело C-357/89.

³⁶ Дела C-415/93 и C-519/04.

³⁷ Дело C-212/05.

³⁸ Дело C-357/89.

³⁹ Дело C-370/90.

ЕС обхваща тези завърнали се мигранти, е, че в противен случай това би могло да възпре гражданите на държавите-членки от упражняване на правото им на свободно движение по същия начин, както работниците мигранти от други държави-членки.

1.3. Териториален обхват

Законодателството на ЕС относно свободното движение на работници се прилага за държавите-членки на ЕС (член 52 от ДЕС) и за териториите, посочени в член 355 от ДФЕС.

То се прилага към трудовите дейности, извършвани на територията на държава-членка или извън територията на ЕС, ако трудовото правоотношение е в рамките на територията на държава-членка или запазва достатъчно близка връзка с тази територия⁴⁰. Това може да бъде лице, което работи в посолство на друга държава-членка в страна извън ЕС, или моряк, който работи на борда на кораби, плаващи в открито море под флага на друга държава-членка, или лице от кабинния екипаж на въздухоплавателно средство. При определяне дали връзката с територията на ЕС е достатъчна⁴¹ могат да бъдат отчетени различни аспекти.

2. ДРУГИ ЛИЦА, КОИТО СЕ ПОЛЗВАТ ОТ ПРАВОТО НА СВОБОДНО ДВИЖЕНИЕ НА РАБОТНИЦИ

Други категории лица също са в обхвата на разпоредбите на член 45 от ДФЕС.

2.1. Членове на семейството

В определението на членове на семейството са включени съпругът (съпругата), при определени обстоятелства — партньорът, с когото гражданин на ЕС е сключил регистрирано съжителство⁴², преките потомци, които са под 21 години или които все още са лица на издръжка, и преки роднини на лицата на издръжка по възходяща линия, както и тези на съпруга (съпругата) или партньора.

2.2. Лица, запазващи статута си на работник

Погледнато общо, лицата, които са работили в приемащата държава-членка, но които повече не работят там, губят статута си на работник⁴³. Независимо от това законодателството на ЕС предвижда гражданите на ЕС да запазят статута си на работник при определени обстоятелства, дори ако повече не са в трудовоправни отношения⁴⁴, и поради това отговарят на изискванията за равно третиране.

2.3. Лица, които търсят работа

Съгласно член 45, параграф 3 от ДФЕС правото на свободно движение в рамките на територията на държавите-членки се предоставя на работниците, за да могат да приемат действително направени предложения за работа. Ако законодателството на ЕС обаче се прилага само за лицата, които вече са получили предложения за работа, преди

⁴⁰ Дело С-214/94.

⁴¹ Например мястото на наемане на лицето, дали трудовият договор е сключен съгласно законодателството на държава-членка и дали трудовоправното отношение се урежда от същото законодателство, или дали лицето е към системата за социална сигурност на държава-членка и подлежи на данъчно облагане в същата държава.

⁴² Член 2, параграф 2 от Директивата.

⁴³ Дело С-85/96.

⁴⁴ Член 7, параграф 3 от Директивата.

да отидат в друга държава-членка, това би подкопало основния принцип. В резултат на това СЕС отхвърли идеята, че член 45 от ДФЕС се прилага само за граждани на ЕС в активна заетост и разшири обхвата му, за да включи лицата, които търсят работа, при определени условия (съответните лица трябва да представят доказателство, че продължават да търсят работа и че е наистина вероятно да бъдат наети; вж. по-долу за повече информация)⁴⁵.

⁴⁵

Дело C-292/89.

ЧАСТ II: Какви са правата на работниците мигранти?

В тази част са разгледани правата на работниците мигранти съгласно Регламента и Директивата, но не и правата на социална сигурност⁴⁶.

1. ТЪРСЕНЕ НА РАБОТА И ДОСТЪП ДО СОЦИАЛНИ ПЛАЩАНИЯ

Гражданите на ЕС имат правото да търсят работа в друга държава-членка и да получават същото съдействие от съответната национална служба по заетостта, както гражданите от същата държава-членка⁴⁷. От мрежата EURES може да се получи информация, консултации и съдействие за назначението и наемането на работа в допълнение към установяването на съответствията между автобиографиите и свободните работни места. Тези услуги се предоставят от консултанти от EURES в държавните служби по заетостта и от други служители от участващи партньорски организации на EURES. Има също така посветен на EURES⁴⁸ уебсайт, на който гражданите имат онлайн достъп до свободните работни места и могат да качват своята автобиография.

Докато по-рано се считаше, че лицата, които търсят работа, трябва да се ползват с равно третиране като гражданите на съответната държава само по отношение на достъпа до работните места⁴⁹, СЕС заключи, че въвеждането на гражданство на Съюза означава, че те трябва също да бъдат равно третирани от гледна точка на достъпа до социални плащания от финансово естество, предназначени за улесняване на достъпа до работни места в приемащата държава-членка⁵⁰.

За да се намали натискът върху системите за социално подпомагане, СЕС обаче заключи, че държавите-членки могат да изискват действителна връзка между лицето, което търси работа, и пазара на труда на съответното място, като например изискването лицето действително да е търсило работа в съответната държава-членка в рамките на разумно обоснован период. СЕС счете също така, че изискване за пропорционално време на пребиваване може да е целесъобразно за целите на доказване на връзка с пазара на труда.

Въпреки че националните законодателни органи остават компетентни за определянето на връзката с пазара на труда на съответната държава, те трябва да съблюдават принципа на пропорционалност. Критериите не трябва да надвишават това, което е необходимо за заключението, че съответното лице действително търси работа в приемащата държава-членка. Защитата на правата на гражданите на ЕС означава също така, че тези критерии са предварително известни на гражданите и че те могат да потърсят правна помощ.

Съгласно член 24, параграф 2 от Директивата държавите-членки имат право да не предоставят социално подпомагане на лицата, които търсят работа, през първите три

⁴⁶ В Регламент (ЕО) No 883/2004 (ОВ L 166, 30.4.2004 г., стр. 1) са разгледани правата на социална сигурност от 1.5.2010 г.; първа стъпка в областта на допълнителните пенсии е Директива 98/49/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 г. (ОВ L 209, 25.7.1998 г., стр. 46).

⁴⁷ Член 5 от Регламента.

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/eures/>.

⁴⁹ Дело C-149/79.

⁵⁰ Дела C-138/02, C-258/04 и C-22/08.

месеца от пребиваването или за по-дълъг период. СЕС обаче разясни в следващо решение⁵¹, че социалните плащания от финансово естество за улесняване на достъпа до пазара на труда не могат да бъдат считани за „социално подпомагане“ по смисъла на посочения член. Поради това СЕС заключи, че лицата, които търсят работа, трябва да се ползват от равно третиране по отношение на достъпа до социални плащания с цел улесняване на достъпа до пазара на труда. За да се прецени дали конкретно социално плащане по националното законодателство цели улесняване на достъпа до пазара на труда, целта на социалното плащане трябва да бъде анализирана според резултатите му, а не според формалната му структура⁵².

Включването на лицата, които търсят работа, в обхвата на принципа на равното третиране по отношение на някои социални плащания е гаранция за по-добра защита на онези лица, които в даден момент могат да се окажат в по-уязвимо положение за определен период от време, и представлява практическа стъпка по пътя към една социална Европа.

2. ДОСТЪП ДО РАБОТНИ МЕСТА ПРИ СЪЩИТЕ УСЛОВИЯ КАТО ТЕЗИ ЗА РАБОТНИЦИТЕ НА СЪОТВЕТНАТА ДЪРЖАВА-ЧЛЕНКА

Гражданите на ЕС имат правото да започнат дейност в друга държава-членка при същите условия като тези, които се прилагат за гражданите на съответната държава-членка. Приложими са обаче едно ограничение и няколко специфични аспекта.

2.1. Признаване на професионалните квалификации

Гражданин на ЕС, който е напълно квалифициран да упражнява професия в дадена държава-членка и иска да я упражнява в друга държава-членка, където тя е регламентирана, трябва първо да кандидатства за признаване на квалификацията си. Професията е регламентирана, ако упражняването подлежи на правно регламентиране или прилагане на административни разпоредби към притежаването на професионална квалификация. Достъпът до пазара на труда зависи от това признаване.

Директива 2005/36/ЕО се прилага за признаването на професионални квалификации, придобити в държава-членка, с оглед на упражняването на регламентирана професия в друга държава-членка⁵³.

Правилата в посочената директива се различават в зависимост от това, дали професията е упражнявана в приемащата държава-членка временно (например сезонните работници) или постоянно (установяване, например за безсрочен или дългосрочен договор). Ако професията е упражнявана временно, не се допуска проучване на квалификациите на работника, освен ако професията е свързана със здравеопазването или безопасността. Приемащата държава-членка обаче може да изисква декларация всяка година. В случай на установяване режимът по признаването се различава в зависимост от професията.

Директива 2005/36/ЕО обаче не се прилага, ако дипломата не удостоверява специално професионално обучение, т.е. обучение, което е специфично за дадена професия. За

⁵¹ Дело C-22/08.

⁵² Пак там.

⁵³ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_en.htm и http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_en.pdf.

работните места в публичния сектор в държавите-членки често се изисква различен вид диплома, удостоверяваща определена образователно-квалификационна степен (университетска степен, завършено средно образование, последвано от тригодишно висше образование и др.), или диплома, удостоверяваща определена образователно-квалификационна степен, която отговаря на определени критерии по отношение на съдържанието на учебния материал, без това съдържание да представлява професионално обучение по смисъла на Директива 2005/36/ЕО (изискване за диплома в областта на икономиката, политологията, науките или социологията и др.).

Такива случаи попадат по-скоро в обхвата на член 45 от ДФЕС, отколкото в приложното поле на Директива 2005/36/ЕО. Органите на приемащата държава-членка имат правото да извършат оценка на образователно-квалификационната степен на дипломата, но не и на учебното съдържание, по отношение на което единственият съществен фактор е образователно-квалификационната степен, за която е получена дипломата.

Ако е необходимо дипломата да отговаря на определени критерии във връзка с учебното съдържание в допълнение към конкретната образователно-квалификационна степен, еквивалентността трябва да се признае, ако дипломата е получена след завършване на образованието или обучението в съответната област. Не се допуска друга оценка на учебното съдържание.

2.2. Изискване по отношение на езиковите познания⁵⁴

СЕС счита, че каквото и да е изискване по отношение на езиковите познания трябва да бъде разумно обосновано и необходимо за съответната длъжност и не може да представлява основание за изключване на работниците от други държави-членки⁵⁵. Работодателите не могат да изискват конкретна квалификация само под формата на представяне на удостоверяващ документ и се счита, че системните езикови тестове в стандартизирана форма са в противоречие на принципа на пропорционалност⁵⁶.

Докато в конкретни случаи и за определени длъжности може да е обосновано изискването за много високо ниво на езикови познания, Комисията счита, че изискването езикът да е майчин за лицето не е допустимо.

2.3. Достъп до длъжности в публичния сектор⁵⁷

В съответствие с член 45, параграф 4 от ДФЕС органите на държавите-членки могат да ограничат достъпа до определени длъжности в публичния сектор, за да ги запазят за гражданите на съответната държава. Това е изключение, което трябва да се тълкува ограничително. СЕС последователно изтъква, че това изключение обхваща длъжности с пряко или непряко участие в упражняването на правомощия, предоставени по публичното право, и изпълняването на задължения, свързани с опазване на общите интереси на държавата или на другите публични органи⁵⁸. Тези критерии трябва да бъдат оценени за всеки отделен случай по отношение на естеството на задълженията и отговорностите на длъжността. През 2003 г. СЕС постанови, че държавите-членки могат да запазят за своите граждани длъжностите на капитан и главен помощник-капитан за частните кораби, плаващи под флага на съответната държава-членка само

⁵⁴ Член 3, параграф 1 от Регламента и член 53 от Директива 2005/36/ЕО.

⁵⁵ Дело C-379/87.

⁵⁶ Дело C-281/98.

⁵⁷ В предстоящ работен документ на службите на Комисията ще бъдат разгледани по-задълбочено тези въпроси.

⁵⁸ Наскоро в дело C-290/94.

ако правата, предоставени съгласно публичното право, са действително упражнявани редовно и не представляват много незначителна част от техните дейности⁵⁹. Комисията счита, че съдебната практика трябва да бъде вземана предвид от органите на държавите-членки при определяне на длъжностите от публичния сектор, които могат да бъдат запазени за гражданите на съответната държава-членка.

Тъй като съгласно член 45, параграф 4 от ДФЕС държавите-членки могат да запазят някои длъжности за своите граждани, без обаче това да се изисква, Комисията приканва държавите във възможно най-голяма степен да предоставят достъп до своя публичен сектор (на всички нива, включително местно, регионално и централно държавно управление) на гражданите на други държави-членки като принос към модернизацията и реформата.

След като публичният сектор се отвори за работниците мигранти, държавите-членки трябва да гарантират равно третиране, доколкото това се отнася и до други аспекти от наемането на работа. СЕС счита, че органите на държавите-членки трябва да вземат под внимание предходните периоди на съпоставим трудов опит, който е придобит от работниците мигранти в други държави-членки, по същия начин като трудовия стаж, придобит в рамките на тяхната собствена система, за целите на достъпа до работа в публичния сектор⁶⁰. Държавите-членки трябва също така да вземат под внимание съпоставимите дипломи като част от процеса по наемане на работа (например, когато се предоставят допълнителни точки за диплома).

По отношение на конкурсите за назначаване на работа, за специфичните обучения за заемане на длъжности в определени сфери на публичния сектор, СЕС счита, че работниците мигранти, които са напълно квалифицирани в съответната област, трябва да бъдат освободени от завършването на специфичните обучения предвид образованието и професионалния опит, които съответно са следвали или придобили в държавата на произхода си⁶¹. СЕС реши, че държавите-членки не могат да задължават тези работници мигранти да преминават през такива конкурси, а трябва вместо това да осигурят различни методи за назначаването им.

2.4 Спортът и свободното движение на работници

Последствията за спорта, и по-конкретно върху футбола, на правилата на ЕС относно свободното движение на работници е особено актуален въпрос, тъй като спортът все повече придобива общоевропейско измерение. В Бялата книга за спорта, изготвена от Комисията през 2007 г., ясно се посочи, че макар да отчитат специфичните характеристики на спорта, действията на Комисията целят реализиране на основните цели на Договора и съблюдаване на основните принципи в тази област.

С влизането в сила на Договора от Лисабон спортът стана област, в която ЕС може да допринесе за развитието му на европейско равнище и да насърчи сътрудничеството между държавите-членки (член 165 от ДФЕС). Тази нова сфера на компетентност обаче не изключва прилагането към спорта на основните принципи на законодателството на ЕС, като свободното движение и правилата в областта на конкуренцията.

⁵⁹ Дела C-405/01 и C-47/02; Съдът потвърди заключението си в четири свои решения.

⁶⁰ Дело C-419/92.

⁶¹ Дело C-285/01.

СЕС потвърди няколко пъти, че професионалните и полупрофесионалните спортисти са работници предвид факта, че дейността им включва получаване на възнаграждение⁶². Фактът, че професионалните спортисти са обхванати от разпоредбите на член 45 от ДФЕС означава, че принципът на равното третиране се прилага към спорта, като така се забранява каквато и да е пряка дискриминация, основана на гражданството, индиректно се изисква дискриминационните мерки да са необходими и пропорционални на постигането на тяхната легитимна цел и се призовава за премахване на ненужните и диспропорционалните пречки пред упражняването на правото на свободно движение⁶³.

3. РАВНО ТРЕТИРАНЕ

Член 45, параграф 2 от ДФЕС поражда необходимостта от премахването на каквато и да е дискриминация, основана на гражданството, между работниците от държавите-членки по отношение на заетостта, възнагражденията и другите условия на труд и работа.

3.1. Забрана на дискриминацията и пречки пред свободното движение на работници

Член 45 от ДФЕС забранява всякаква дискриминация, основана на гражданството, по отношение на заетостта, възнагражденията и другите условия на труд. Това включва не само пряката дискриминация, основана на гражданството, но и непряката дискриминация, която в действителност води до същия резултат чрез прилагането на други критерии за разграничение⁶⁴. СЕС заключи, че дори ако определени критерии са приложими независимо от гражданството, те трябва да бъдат считани като непряко дискриминационни, ако има опасност работниците мигранти да бъдат поставени в по-неблагоприятно положение⁶⁵. Известните примери за непряка дискриминация са ситуации, при които предоставянето на конкретно право⁶⁶ подлежи на условието за пребиваване или изисквания за езикови познания за определени длъжности, които по правило могат да бъдат по-лесно удовлетворени от граждани на съответната държава, отколкото от чуждестранни граждани⁶⁷.

Законодателството на ЕС относно свободното движение на работници цели гражданите на ЕС да бъдат улеснени при упражняването на труд срещу възнаграждение в ЕС. Поради това то изключва пречките пред свободното движение на работници, като например мерките, които могат да поставят в по-неблагоприятно положение граждани на ЕС, които искат да упражняват дейност в рамките на трудовоправно отношение на територията на друга държава-членка, дори ако тези мерки се прилагат независимо от гражданството на работника (например високите трансферни такси за професионалните футболисти⁶⁸ и приспадането на данъци⁶⁹).

⁶² Дела С-36/74, С-13/76, С-415/93, С-519/04, С-176/96 и С-325/08.

⁶³ Комисията планира да представи през октомври 2010 г. съобщение за прилагането на Договора от Лисабон в областта на спорта и на основата на цялостен подход ще бъде разгледан по-подробно ефектът от правилата за свободното движение в сферата на спорта.

⁶⁴ Дело С-152/73.

⁶⁵ Дело С-237/94.

⁶⁶ Дело С-138/02.

⁶⁷ Дела С-379/87 и С-424/97.

⁶⁸ Дело С-415/93.

⁶⁹ Дело С-136/00.

3.2. Условия на труд

При упражняване на професията им към работниците мигранти се прилагат законодателството и колективните трудови договори на приемащата държава-членка. В член 7, параграф 1 от Регламента се предвижда, че работниците мигранти трябва да се ползват от равно третиране по отношение на възнаграждението, стабилността на работата, перспективите за повишение⁷⁰ и уволнението⁷¹. СЕС счита, че администрацията на държавите-членки трябва да взема предвид предходните периоди на съпоставим трудов опит, който е придобит от работниците мигранти в други държави-членки, по същия начин като трудовия стаж, придобит в рамките на тяхната собствена система, за целите на определянето на условията на труд (например заплата и степен)⁷².

Комисията счита, че органите на държавите-членки трябва да вземат под внимание съпоставимите дипломи по същия начин като дипломите, получени в рамките на тяхната собствена образователна система, за целите на определянето на условията на труд и перспективите за професионалното развитие.

С член 8 от Регламента се разширява обхватът на равното третиране по отношение на членуването в синдикални организации: работниците мигранти имат правото да членуват в синдикална организация, да гласуват и да бъдат избирани за административни или управленски длъжности на синдикалните организации.

Освен това законодателството на ЕС в областта на здравословните и безопасните условия на труд на работниците улеснява трансграничната заетост, тъй като работниците се ползват най-малко от минимално равнище на защита на своето здраве и безопасност във всички държави-членки.

3.3. Социални предимства

Съгласно член 7, параграф 2 от Регламента от първия ден на заетостта им в приемащата държава-членка работниците мигранти имат право на същите социални предимства като работниците от съответната държава-членка: това означава, че получаването на такива предимства не може да зависи от изминаването на определен период на трудова заетост⁷³.

СЕС счита, че социалните предимства обхващат всички предимства, независимо дали са свързани с трудов договор или са предоставяни по принцип на работниците от съответната държава-членка основно поради техния обективен статут на работници или само въз основа на факта, че пребивават на територията на съответната държава-членка, и счита също така, че е вероятно разширението на обхвата на тези предимства за граждани на други държави-членки да улесни тяхната мобилност в рамките на ЕС⁷⁴.

Концепцията за социалните предимства е много широка и обхваща както социалните плащания от финансово естество⁷⁵, така и нефинансовите предимства, които

⁷⁰ Дело С-225/85.

⁷¹ Дело С-44/72.

⁷² Дело С-15/96.

⁷³ Дело С-197/86.

⁷⁴ Дело С-85/96.

⁷⁵ Като помощите при минимални доходи или за отглеждане на дете, стипендиите за обучение, помощите при раждане на дете и заемите.

обикновено не са считани за социални предимства. СЕС взе решение например, че правото да се изисква правните процедури да се извършват на конкретен език⁷⁶ и възможността за работниците мигранти да получат разрешение за партньора си, с когото живеят на съпругески начала, да пребивава с тях⁷⁷ трябва да бъдат считани като попадащи в обхвата на концепцията за социални предимства по член 7, параграф 2 от Регламента.

Държавите-членки често изтъкват, че тъй като пограничните работници не живеят в държавата, в която работят, те и/или членовете на семействата им не би следвало да се ползват от същите социални предимства като другите работници мигранти. Съдът отхвърля тези аргументи и счита например, че не може да бъде прилагано изискване за пребиваване към детето на пограничен работник, което поради тази причина има право на обучение при същите условия като тези, които са приложими към децата на гражданите на държавата-членка, в която работи пограничният работник⁷⁸.

3.4. Данъчни предимства

При липсата на уеднакви мерки на равнището на ЕС прякото данъчно облагане остава основно от сферата на компетентност на държавите-членки. Те обаче не могат да въвеждат правни норми, които са пряко или непряко дискриминационни на основата на гражданството. Съществува все по-голяма по обем съдебна практика на СЕС по отношение на прилагането на свободите, установени в Договора, към преките данъци, включително и прилагането на член 45 от ДФЕС.

Прехвърляне на мястото на пребиваване

Установено е в съдебната практика, че националните правила за данъчното облагане, възпиращи гражданите на държава-членка от упражняване на правото им на свободно движение, могат да съставляват пречка през тази свобода⁷⁹. Такива неправомерни ограничения включват отказа да се предостави на гражданите на ЕС възстановяване на надвзетите данъци върху доходите, ако са сменили мястото си на пребиваване през годината⁸⁰, или при напускане да се налагат преки данъци върху нереализираната капиталова печалба на граждани на ЕС, които преместват мястото си на пребиваване в чужбина⁸¹. Законодателството на ЕС защитава от дискриминационно данъчно третиране също така други видове доходи, като пенсии както от държавни, така и от частни пенсионноосигурителни схеми, и други социални плащания⁸². СЕС потвърди в няколко случая, че работниците следва да бъдат в състояние да приспадат вноските си към чуждестранни пенсионни схеми по същия начин като вноските към националните схеми.

Погранични работници

Правилото за недискриминация се прилага към предимствата във връзка с личното и семейното положение на непребиваващите работници, когато тяхното положение е съпоставимо с това на пребиваващ работник, тъй като те получават (почти) всичките си

⁷⁶ Дело С-137/84.

⁷⁷ Дело С-59/85.

⁷⁸ Дело С-337/97.

⁷⁹ Дело С-385/00.

⁸⁰ Дела С-175/88 и С-151/94.

⁸¹ СОМ(2006) 825, 19.12.2006 г.

⁸² СОМ(2001) 214, 19.4.2001 г.

доходи в държавата, където работят⁸³. Освен това не се разрешават⁸⁴ националните правила, лишаващи непреливаващите лица от правото да приспадат разходите, пряко свързани със стопанската дейност, от която се получават данъчно облагаеми доходи.

Проблеми, свързани с трансграничното данъчно облагане на гражданите на ЕС

В случаите, когато повече от една държава-членка има права по отношение на данъчното облагане на доходите, СЕС потвърди, че държавите-членки са свободни да разпределят правата помежду си в това отношение⁸⁵. Обикновено те правят това на базата на двустранни споразумения за избягване на двойното данъчно облагане. Тези двустранни споразумения обаче не решават всички проблеми в тази област, породени от взаимодействието на системите на държавите-членки в сферата на прякото данъчно облагане. Комисията счита, че двойното данъчно облагане в международен план е основна пречка пред трансграничната дейност и тези проблеми могат да бъдат решени чрез по-добро съгласуване на системите на държавите-членки в сферата на прякото данъчно облагане⁸⁶. На 27 април 2010 г. Комисията започна обществено обсъждане, за да получи информация от граждани, дружества и данъчни консултанти за действителни случаи на двойно данъчно облагане и на базата на отговорите и други данни за проблеми във връзка с двойното данъчно облагане може да разгледа възможността за изготвяне на съобщение или предприемане на друга инициатива през 2011 г.

В по-общ план Комисията работи за премахване на множеството проблеми във връзка с прякото и косвеното данъчно облагане, пред които са изправени гражданите на ЕС при преминаването на граници, за да работят или за да извършват стопанска дейност, или за да живеят. Тези проблеми, които могат да възпрепятстват гражданите от пълното упражняване на правата им по Договора, включват не само двойното данъчно облагане, но и дискриминационното третиране на непреливаващите лица и чуждестранните граждани, липсата на ясна информация относно правилата при трансгранично данъчно облагане, конкретните проблеми на трансграничните работници, трудностите при комуникацията с чуждестранни данъчни администрации и при получаване на данъчни облекчения по споразуменията за избягване на двойното данъчно облагане, например поради сложни образци на заявления, кратки срокове за заявяване на данъчни облекчения и сроковете за изплащането на възстановявания от страна на чуждестранни данъчни администрации. В планирано за края на 2010 г. съобщение ще бъдат подробно анализирани тези трансгранични проблеми във връзка с данъчното облагане и ще бъдат описани текущи и планирани мерки за решаване на проблемите.

3.5. Права след края на трудовоправното отношение

Гражданите на ЕС запазват статута си на работник след края на трудовоправното отношение, ако временно не са в състояние да работят поради болест, ако са в надлежно регистрирана принудителна безработица или ако отговарят на едно от другите условия по член 7, параграф 3 от Директивата, и се ползват от равно третиране заедно с гражданите на приемащата държава-членка⁸⁷.

⁸³ Дело С-391/97.

⁸⁴ Дела С-234/01 и С-290/04.

⁸⁵ Дело С-336/96.

⁸⁶ СОМ(2006) 823, 19.12.2006 г.

⁸⁷ Дело С-22/08.

4. ПРАВА НА ПРЕБИВАВАНЕ

В исторически план работниците мигранти са се ползвали от по-добри условия по отношение на някои права във връзка с пребиваването, отколкото икономически неактивните граждани на ЕС⁸⁸. Директивата, която обединява по-ранните правила за правата на пребиваване на гражданите на ЕС, продължава да прави разграничението между икономически активни и неактивни граждани на ЕС.

Необходимо е работниците мигранти да отговарят на единственото условие да работят, за да имат правото да пребивават в друга държава-членка, но държавите-членки могат да изискват от тях да се регистрират, ако периодът им на заетост е по-дълъг от три месеца. Независимо от своето гражданство право на пребиваване в приемащата държава-членка имат членовете на семействата на работниците мигранти. Работниците мигранти могат да придобият разрешение за постоянно пребиваване след петгодишен период на непрекъснато законно пребиваване в приемащата държава-членка или след по-кратък период, ако отговарят на условията по член 17 от Директивата.

Освен работниците мигранти, лицата, които търсят работа, се ползват от по-благоприятното третиране, посочено по-горе. Поради тази причина, докато за икономически неактивните граждани е необходимо, при пребиваване от повече от три месеца, да поискат удостоверение за регистрация, лицата, които търсят работа, имат правото съгласно съдебната практика на СЕС⁸⁹ и съображение 9 от Директивата да пребивават в приемащата държава-членка най-малко шест месеца без каквито и да е условия или формалности, освен притежаването на валиден паспорт или лична карта. След като изтече този период, ако лицата, които търсят работа, представят доказателства, че продължават да търсят работа и има действителна вероятност да бъдат наети, съгласно Директивата те имат правото да пребивават в приемащата държава-членка⁹⁰, при условие че не представляват прекомерна тежест за системата на социално подпомагане на приемащата държава-членка⁹¹.

Гражданите на ЕС, които запазват статута си на работник, могат също така да продължат да пребивават в приемащата държава-членка при същите условия като работниците⁹².

5. ЧЛЕНОВЕ НА СЕМЕЙСТВОТО

Независимо от своето гражданство и дали са на издръжка на гражданин на ЕС, членовете на семействата на работниците мигранти имат право да работят в приемащата държава-членка⁹³. Независимо от своето гражданство децата на

⁸⁸ Директива 68/360/ЕИО за работниците мигранти и Директива 90/364/ЕИО за икономически неактивните лица.

⁸⁹ Дело C-292/89.

⁹⁰ Член 14 от Директивата.

⁹¹ Вж. „Правото на гражданите на Съюза и на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на Съюза: Наръчник за това как да се възползваме най-добре от Директива 2004/38/ЕО, който е достъпен чрез следната връзка http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/barrot/archive/guide_2004_38_ec_bg.pdf.

⁹² Член 7, параграф 3 от Директивата.

⁹³ Член 23 от Директивата.

работниците мигранти имат право на образование в приемащата държава-членка на същото основание като нейните граждани⁹⁴.

Членовете на семействата на работниците мигранти имат достъп до социални предимства, включително стипендии за обучение⁹⁵ без каквито и да е условия за пребиваване или предходни периоди на пребиваване в приемащата държава-членка⁹⁶, докато икономически неактивните граждани на ЕС и членовете на семействата им трябва да са пребивавали в приемащата държава-членка най-малко в течение на пет години, за да получат помощ под формата на стипендии за обучение или студентски заеми.

СЕС счете също така, че стипендиите за обучение представляват социално предимство за работниците мигранти, които продължават да издържат дете, и че в зависимост от националното законодателство към детето на издръжка може също така да се прилага член 7, параграф 2 от Регламента като лице, което непряко се ползва от равното третиране на работник мигрант⁹⁷.

Това също така се прилага, ако плащането е насочено към финансиране на образованието извън приемащата държава-членка⁹⁸.

6. ПО-ДОБРО ПРАВОПРИЛАГАНЕ И АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Както е видно от посоченото по-горе, правната рамка за свободното движение на работници обхваща основните аспекти и е подробна и добре развита.

Комисията счита, че правоприлагането на тези правила придобива все по-голяма важност, тъй като те укрепват европейската интеграция.

За целта гражданите на ЕС могат да се позовават пряко на член 45 от ДФЕС и Регламент (ЕИО) № 1612/68, за да оспорят пред националните съдилища и административните органи всяка национална разпоредба или практика от страна на публичноправни или частноправни работодатели, за която считат, че противоречи на законодателството на ЕС. Комисията може да заведе дело срещу държава-членка пред Съда на Европейския съюз за несъответствие на националното законодателство или административна практика със законодателството на ЕС.

Наред с това има също така не малко информация и неправни служби, които оказват съдействие за правоприлагането на разпоредбите за свободното движение на работници. Новият портал „Your Europe“ („Твоята Европа“) предоставя ясна информация за правата на гражданите при работа, живот или образование в друга държава от ЕС. Той предоставя също така пряк достъп до най-значимите услуги във

⁹⁴ Член 12 от Регламента.

⁹⁵ Съединени дела C-389/87 и C-390/87.

⁹⁶ Дела C-310/08 и C-480/08. В решенията си от 23.2.2010 г. по тези дела СЕС счете, че член 12 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 позволява на детето на работник мигрант да се признае отделно право на пребиваване във връзка с правото на достъп до образование в приемащата държава-членка. Също така СЕС отбелязва, че правото на пребиваване на детето и родителя не могат да подлежат на условието за финансова независимост.

⁹⁷ Дело C-3/90.

⁹⁸ Пак там.

връзка със съдействието, като SOLVIT⁹⁹, IMI¹⁰⁰, EURES и други специализирани уебсайтове¹⁰¹. Запознаването на работниците, членовете на семействата им и заинтересованите субекти с правата им, техните възможности и средствата, които съществуват за насърчаване и гарантиране на свободата на движение, е от ключово значение за правоприлагането на законодателството на ЕС¹⁰². Гражданите на ЕС се нуждаят от лесно достъпна и разбираема информация за правата си и от адекватно съдействие при движението си в рамките на Европейския съюз¹⁰³. Освен това Комисията провежда по-широкообхватно действие, насочено към намиране на цялостно решение за всички пречки, с които се сблъскват европейските граждани при упражняване на правата си като граждани на Съюза във всички аспекти от всекидневния живот. За целта в своята работна програма за 2010 г. Комисията съобщи за намерението да представи доклад за гражданството.

Конкретно за работниците Комисията ще проучи как социалните партньори и НПО могат да спомогнат за затвърждаването на правата на работниците и за ефективността на тези права с подкрепата на съществуващата мрежа от експерти от научните среди¹⁰⁴.

Въпреки подобрението в последно време все още е необходимо да се обърне внимание на въпроса за правоприлагането на Регламент (ЕИО) № 1612/68. Комисията ще проучи начините за намирането на решения предвид новите нужди и предизвикателства (по-специално от гледна точка на новите тенденции в сферата на мобилността), пред които са изправени работниците мигранти на ЕС и членовете на семействата им, и в контекста на новата стратегия за единния пазар (след представянето на доклада „Monti“) ще разгледа възможностите за развитие и усъвършенстване на механизмите за ефективно прилагане на принципа на равно третиране за работниците мигранти на ЕС и членовете на семействата им при упражняване на тяхното право на свободно движение.

⁹⁹ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

¹⁰⁰ От полза са също така средства в областта на информационните технологии, като например Информационната система за вътрешния пазар (IMI), които целят улесняване на административното сътрудничество между администрациите на държавите-членки.

¹⁰¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=en&furtherPubs=yes>.

¹⁰² Например вж. Насоки за по-добро прилагане на Директива 2004/38/ЕО, COM(2009) 313, 2.7.2009 г.

¹⁰³ Вж. актуализирания наръчник „Искате да работите в друга държава-членка на ЕС? Научете повече за правата си на уебсайта: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=en&pubId=215&type=2&furtherPubs=yes>.

¹⁰⁴ Европейската мрежа за свободно движение на работници в рамките на Европейския съюз е достъпна на следния уебсайт: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.