

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 13.7.2010
SEC(2010) 888

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за
целите на сезонната заетост**

{COM(2010) 379 окончателен}
{SEC(2010) 887}

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Икономиките на ЕС са изправени пред структурна необходимост от сезонни работници. Очаква се запълването на този недостиг с работници, които са граждани на ЕС, да става все по-трудно, главно заради непривлекателността на сезонната работа за тях. Въздействието на световната икономическа криза остава трудно предвидимо. Въпреки това, според Международната организация за миграция (ИОМ) в определени сектори на пазара на труда в държави по местоназначение се очаква да има продължаваща силна необходимост от работници мигранти, по-специално в секторите на здравеопазването, домакинството / домашната заетост и грижите (както и в селскостопанския сектор в някои страни), където съществува структурно търсене на такива работници¹.

Съществуват значителен брой доказателства, че някои сезонни работници от трети държави са подложени на експлоатация и на условия на труд, които не отговарят на стандартите, като например липса на трудови договори, заплати под законоустановения минимум, липса на социални осигуровки, липса на достъп до основни санитарни услуги, нехигиенични жилища и липса на достъп до здравни услуги.

Сектори на икономиката, които се отличават със силно присъствие на сезонни работници — най-вече селското стопанство, градинарството и туризма — са многократно определяни като сектори, в които има най-висока тенденция за наемане на нелегално пребиваващи граждани на трети държави.

От гледна точка на изпращащите държави, потенциалните мигранти са обект на различни правила, определени от различните държави-членки, за които не винаги има лесно достъпна информация. Това се отнася особено за сектора на сезонната работа — подобряването на условията и създаването на обща правна рамка в този сектор ще бъде от интерес за държави с висока безработица и силен миграционен натиск, особено в Северна и Субсахарна Африка и, в по-малка степен, в Източна Европа. Това ще помогне за увеличаване на приноса на политиките за законна миграция в ЕС за развитието на трети държави.

1. 1. Размер и сектори на сезонната работа

В рамките на Европейския съюз съществуват различия в размера и секторите на сезонна работа. Така например, само през 2008 г. Испания допусна 24 838 сезонни работници от държави извън ЕС². За 2008 календарна година, само до 7 февруари 2008 г. Италия получи 11 273 заявления³ (за 2008, 2009 и 2010 г., квотата, определена от италианското министерство на вътрешните работи за сезонна работа за граждани от държави извън ЕС, е била 80 000)⁴. През 2009 г. Германия допусна 4

¹ Обобщение на политиката на Международната организация за миграция: Въздействието на световната икономическа криза върху мигрантите и миграцията, март 2009 г., стр.5—6

² Ad-Нос проучване относно сезонните работници и вътрешнокорпоративните трансфери, което Комисията изиска от националните центрове за контакт към Европейската мрежа за миграцията на 17 март 2010 г.

³

⁴ http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immi_grazione/0848_APP_domande_pervenute_STAGIONALI.html

По-горе, в точка 2.

248 сезонни работници от държави извън ЕС, Франция — 2 215 (съответстващия им брой за 2008 г. е 3 860), докато Швеция допусна 7 252⁵.

Сезонни работници от държави извън ЕС са работили и в новите държави-членки. Унгария например, допусна 919 и 892 граждани на трети държави съответно през 2008 и 2009 г. Наличните данни за Полша се отнасят за временната работа, извършвана от граждани на трети държави, и поради това броят на работниците е значително по-голям — 181 030 за 2009 г. Въпреки всичко основният сектор на трудова заетост е селското стопанство. Повече от 10 000 граждани на държави извън ЕС са били приети като сезонни работници в Словения през 2008 и 2009 г.

Въпреки че тенденциите са краткосрочни и не са съпоставими предвид пропуските в данните, през последните години в държави-членки като Франция, Великобритания и Словения са били регистрирани общи увеличения на сезонната работна ръка от други държави.

Недостигът на актуални данни не позволява да се направи реална оценка на въздействието на настоящата икономическа криза върху търсенето на сезонни работници от държави извън ЕС. Въпреки това, сравнението на данните за 2008 г. и 2009 г. не показва спад по отношение на търсенето. Като се има предвид, че има държави-членки, в които броят на допуснатите граждани на трети държави за 2009 г. е по-нисък (Австрия, Словения, Унгария) или дори значително по-нисък за 2009 г. (Франция), има също така държави-членки, в които се наблюдава увеличение (Германия и Швеция)⁶.

Освен това следва да се подчертае, че в секторите за сезонна работа има тенденция за наемане на незаконно пребиваващи работници или на нерегистрирани работници, така че може да предполага, че общият брой на сезонните работници е много по-голям (над 100 000 сезонни работници на година).

За някои региони в някои държави-членки наетата от трети държави сезонна работна ръка е от съществено значение. Така например, за нуждите на селското стопанство в Андалусия, по-специално в провинция Уелва, през 2008 г. са били наети 35 000 граждани на трети държави. Около 12 000 земеделски сезонни работници от трети държави са наети в Южна Италия, особено в Пулия, и около 5 000 марокански сезонни работници — във френския департамент Bouches-du-Rhône. За тези работници от трети държави се смята, че представляват около 80-90% от общия брой сезонни работници. В областта на туризма, някои райони на Австрия, най-вече Тирол и Залцбург, силно разчитат на сезонни работници от трети държави, за да се справят със сезонните увеличения на натовареността: за зимния сезон на 2008—2009 г. бе определена квота от 8 000 сезонни работници.

В много държави-членки сезонните работници от трети държави заемат ниско квалифицирани работни места в определени сектори като селското стопанство (например 60% от общия брой на сезонната работна ръка в Италия, 20% от общия брой на работна ръка в селското стопанство в Гърция) и туризма (напр. в Испания броят на разрешителните за работа в сектора хотелиерство и кетъринг достигна 13% от общия брой разрешителни за работа, издадени през 2003 г.). Тези сектори

⁵ Пак там.

⁶ По-горе, в точка 2.

по принцип изискват нискоквалифицирани работници или общи работници и в тях има значителен недостиг на работна сила.

1.2. Принцип на субсидиарност

Всяка предложена мярка ще зачита компетентност на държавите-членки да определят броя на икономическите мигранти, които търсят достъп до ЕС, включително и чрез националните квоти. По този начин, преценката относно икономическата необходимост за допускане на сезонни работници от трети държави остава в сферата на компетентност на съответната държава-членка.

Въпреки че работниците от трети държави влизат в конкретна държава-членка в рамките на ЕС, решение на държава-членка по отношение на правата на граждани на трети държави може да засегне други държави-членки. Следователно разликата в третирането на граждани на трети държави в различните държави-членки има наднационално измерение, което е извън обхвата на националните законодателства.

Шенгенското пространство без вътрешни граници изисква обща дисциплина, а именно общи минимални правила за намаляване на риска от просрочване на престоя и незаконни влизания в държавите, които могат да бъдат причинени от недостатъчно стриктни и различни правила по отношение на допускането на сезонни работници.

Необходимо е да се сложи край на условията на труд, които не отговарят на стандартите, и на експлоатацията на сезонни работници от трети държави, чрез предоставяне на определени социално-икономически права в правно обвързващ и съответно изпълним инструмент на равнище ЕС в съответствие с призива на Съвета от Тампере през 1999 г. да се предоставя справедливо третиране и сигурен правен статут за граждани на трети държави, както и общите ангажименти на ЕС за правата на човека и основните свободи.

Инструментът на ЕС за сезонните работници е от важно значение за подобряването на ефективното сътрудничество с трети държави, както за даване на възможност на ЕС да улеснява ниско-/неквалифицираната законна миграция, така и за засилване на ангажимента на трети държави в борбата с нелегалната имиграция.

1.3. Добавена стойност за ЕС

Държавите-членки и работодателите на сезонните работници ще се възползват от гъвкава система за прием, за да се справят с недостига на сезонна работна ръка.

Сезонните работници от трети държави ще се възползват от една обща, прозрачна и достъпна европейска рамка, която им позволява да се придвижват законно към държавите-членки, които се нуждаят от работна ръка. Такива възможности за легална миграция могат да намалят незаконната имиграция и незаконното наемане на работа.

Действията на ЕС в тази насока ще изпратят послание за сътрудничество към трети държави по отношение на управлението на миграцията на работна ръка. Ангажимент от страна на целия ЕС в областта на икономическата миграция в сектора на неквалифицираната и нискоквалифицираната работна ръка вероятно ще улесни сътрудничеството с трети държави, включително в борбата с нелегалната миграция и при насърчаването на взаимно изгодна циркулярна миграция (според

която работници мигранти могат да дойдат в една държава-членка на временна работа, да се върнат в техните държави, да дойдат отново в ЕС и т.н.).

2. ЦЕЛИ

2.1. Общите цели:

1. Да отговори на сезонните колебания в икономиката и да компенсира недостига на работна ръка, пред които са изправени отделни промишлени отрасли/икономически сектори и региони;
2. Да допринесе за предотвратяване на експлоатацията и лошите условия на работа за сезонните работници от трети държави и за предотвратяване на нелегалната имиграция;
3. Да допринесе за развитието на трети държави.

2.2. Специфичните цели:

1. Да се предвидят гъвкави правила за улесняване на временната законна миграция на сезонни работници и за насърчаване на тяхната циркулярна миграция;
2. Да се предвидят еднакви условия за работодатели на сезонни работници от трети държави, които получават законен достъп до европейския пазар на труда;
3. Да се гарантира сигурен правен статут и закрила срещу експлоатацията на сезонни работници от трети държави;
4. Да се засили сътрудничеството с трети държави в управлението на сезонната миграция.

3. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКАТА

При всички проучени варианти, държавите-членки ще бъдат свободни да определят общия брой на сезонните работници, които биха приели, в съответствие с член 79, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

3.1. Вариант 1: Съществуващо положение

Сегашните процеси в държавите-членки ще продължат да се развиват в контекста на съществуващата правна рамка. Работодателите ще поемат определени задължения по Директивата за санкции за работодателя, а именно по отношение на уведомяването на компетентните органи и санкциите в случай на незаконно наемане на работа. Ефектът от този вариант за политика ще бъде ограничен.

3.2. Вариант 2: Директива относно условията за влизане и пребиваване на сезонни работници и техните права

Ще бъдат създадени общи правила, включително за определение на сезонната работа, критерии за допускане, максимална продължителност на престоя като сезонен работник и разпоредби за равно третиране със сезонните работници от ЕС по отношение на някои социално-икономически права в различна степен (подвариант 2А: ясно определяне на условията на труд; подвариант 2Б: ясно определяне на условията на труд и равно третиране с гражданите на ЕС по отношение на някои социално-икономически права, като например свободата на сдружаване, правото на социално осигуряване и т.н.). Този вариант за политика ще помогне за установяване на еднакви условия за работодателите в ЕС и за

предотвратяване на експлоатацията. Въпреки това, сезонните работници ще продължат да бъдат обект на различни сложни процедури за влизане.

3.3. Вариант 3: Директива относно определянето на общи процедури за прием

В допълнение към вариант 2, ще бъде въведено единно разрешително за работа и пребиваване на сезонни работници от трети държави, което ще бъде издавано в хода на единна процедура. Ще се бъдат създадени разпоредби за улесняване на повторното влизане в ЕС на сезонен работник през следващите сезони (подвариант 3А: въвеждане на многократно сезонно разрешително; подвариант 3Б: въвеждане на опростена процедура за повторно влизане). Процедурите за наемане ще бъдат по-ефективни и работодателите от ЕС ще разполагат с по-предвидима работна ръка. Въпреки това, условията за работодателите от ЕС няма да бъдат равни и сезонните работници ще продължават да бъдат изправени пред риск от експлоатация.

3.4. Вариант 4: Директива за мерки за осигуряване на ефективно връщане

Мерките ще включват ограничаване на продължителността на престоя, както и изрично задължение за връщане в края на периода. Предвижда се също така изрично задължение за докладване пред консулските служби след завръщането. Просрочването на престоя за сезонните работници ще бъде предотвратено до известна степен. Последиците за функционирането на вътрешния пазар на ЕС ще бъдат от несъществено значение. Сезонните работници ще продължат да бъдат обект на различни сложни процедури за влизане.

3.5. Вариант 5: Комуникация, координиране и сътрудничество между държавите-членки

Не се въвежда ново законодателство, но са предвидени допълващи и подпомагащи дейности с цел сближаване на практиките на държавите-членки. Последиците ще бъдат ограничени, тъй като мерките няма да бъдат задължителни; потенциалните сезонни работници ще продължат да са обект на множество различни правила за прием и ще имат различни права по време на пребиваването си.

4. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Таблица 1: Въздействие

Критерии за оценка	ВП 1: Съществуващо положение	ВП 2		ВП 3		ВП 4	ВП 5
		ВП 2А	ВП 2Б	ВП 3А	ВП 3Б		
Значимост							
• Обща цел 1:	0	√	√√	√√√	√√	0√	0/√
• Обща цел 2:	0	√√	√√	√√√	√√(√)	√√	0/√
• Обща цел 3:	0	√	√√	√√√√	√√√	√	0
Осъществимост							
Трудност/рискове при транспониране	не е приложимо	-√	-√√	-√√√√	-√√√	-√√√	0
Намаляване на административната тежест	не е приложимо	-√	-√√	-√	0	-√√√	-√√√
Финансови и административни разходи	не е приложимо	-√√	-√√√	-√	-√	-√√√√	-√√√

Критерии за оценка	ВП 1: Съществуващо положение	ВП 2		ВП 3		ВП 4	ВП 5
		ВП 2А	ВП 2Б	ВП 3А	ВП 3Б		
Очаквано въздействие							
Икономическо въздействие на равнище ЕС	0	√√	√√√	√√√√	√√√	√	0
Въздействие върху МСП (малки и средни предприятия)	0	-√√	-√√√	√√√√	√√√	√	0
Социално въздействие на равнище ЕС	0	√√	√√√	√√√√	√√√	√√	0/√
Въздействие върху трети държави	0	√	√√	√√√√	√√	√√	0/√
Въздействие върху сезонни работници	0	√√	√√√	√√	√√	-√√√	0/√
Въздействие върху сезонни работници, които са граждани на ЕС	0	√	√√	√	√	√	0

Таблица 2: Предпочитаният вариант

Предпочитаният вариант е комбинация от различни аспекти на вариантите на политиката 2Б, 3А/Б и 4.

Основни области за действие на ЕС	Разпоредби на предпочитаните варианти за политиката	Разгледани варианти и подварианти за политика:
Условия за прием	<ul style="list-style-type: none"> Общо определение за сезонни работници; Общи критерии за прием, като необходимост за извършване на проучване на пазара на труда, необходимост от договор за работа или обвързващо предложение за работа; Определяне на максималната продължителност на разрешителното; Единно разрешително за работа и пребиваване на територията на държавата-членка; Прием, разрешен въз основа на виза с обозначение „сезонен работник“ за кратки периоди на пребиваване/престой (до 3 месеца); Определяне на максимален срок за обработване на заявленията за единно разрешително. 	Вариант за политика 2Б:
Повторно влизане през следващите години	<ul style="list-style-type: none"> Многократно сезонно разрешително с определена максимална продължителност (напр. до три години), или опростена процедура за повторно влизане (по избор за държавите-членки); Предходно спазване на всички правила от страна на сезонните работници от трети държави като условие за повторно влизане. 	Подвариант 3 А/Б
Права и социални придобивки, предоставяни на ГТД СР	<ul style="list-style-type: none"> Пълен набор от права в областта на условията на труд; Равно третиране с гражданите на ЕС по отношение на социално-осигурителни права, като професионално заболяване, трудова злополука, обезщетения за болест, обезщетения за инвалидност, семейни обезщетения, обезщетения при смърт; Право на смяна на работодателя (например в случай на експлоатация /лоши условия на труд, в случай на последователни краткосрочни реколти) и в рамките на срока на разрешен престой. 	Подвариант 2 Б:
Разпоредби, които гарантират връщането на ГТД СР	<ul style="list-style-type: none"> Изрично задължение за връщане след края на всеки сезон; Максималната продължителност на разрешението за пребиваване за сезон; Възможности за улеснено повторно влизане през следващите години, достъпни само за ГТД СР, които са изпълнили всички условия по време на предишния си престой като сезонни работници. 	Подварианти 4, 3 А/Б

4.1. Основни ползи

С предпочитания вариант ще се постигнат по-добри резултати, отколкото един или друг от вариантите за политиката взети поотделно, или от всяка друга комбинация от варианти. Общите стандарти за допускане с опростени процедури за влизане ще предоставят на държавите-членки гъвкав инструмент за допускане на сезонната работна ръка, от която се нуждаят. Предпочитаният вариант изисква от държавите-членки или да въведат многократни сезонни разрешителни, или да създадат опростена процедура. Това ще има положително въздействие върху нуждите на пазара на труда, тъй като предлагането на сезонни работници следва да бъде гарантирано по-лесно, и ще предложи на сезонните работници от трети държави перспективи за законна циркулярна миграция.

Равното третиране в по-широк кръг от области ще намали рисковете от експлоататорски условия на труд и ще увеличи паричните трансфери към държавите по произход. Няколко разпоредби следва да помогнат за гарантиране на връщането на сезонните работници от трети държави и по този начин да намалят риска от просрочване на престоя и нелегалната работа.

Въвеждат се гаранции за решаване на проблема за недостатъчно стриктното прилагане на директивата. По този начин властите ще трябва да извършват проверки преди влизането на сезонен работник (например наличието на договор за работа със заплата, еквивалентна на тази за сезонните работници, които са граждани на ЕС). Съгласно директивата за санкции за работодателя ще бъдат извършени проверки по труда в

някои сектори, в които съществува риск от незаконно наемане на работа. Очаква се тези проверки да имат положителен ефект върху секторите на сезонната работа.

4.2. Административни разходи

Броят на сезонните работници от трети държави, които следва бъдат допуснати до ЕС, за да се отговори на бъдещите нужди от работна ръка, се оценява на 230 000 годишно. Очаква се най-малко половината от тях, или 115 000, да могат да кандидатстват за многократно сезонно разрешително/опростено повторно влизане. Почасовата тарифа на персонала на държавите-членки се оценява на 23 евро. Според изчисления разглеждането на молбата отнема 6 часа; информацията за многократни сезонни разрешителни — 0,5 часа, а годишният доклад — 10 часа.

Предпочитаният вариант ще доведе до следните допълнителни административни разходи (годишно) за органите на държавите-членки: предаването на информация от регионалните/местните бюра за чужденци и до компетентния орган на държавата-членка, който управлява базата данни за многократните сезонни разрешителни/опростените процедури за повторно влизане (57 500 евро) и задължението за представяне на годишни статистически данни на Комисията и останалите държави-членки относно броя на разрешителните за пребиваване или визите, издадени на сезонни работници от трети държави (5 980 евро), което възлиза общо на 63 480 евро. Може да се очаква първоначалните разходи да намалееят, когато администрациите на държавите се запознаят със схемата.

4.3. Пропорционалност и добавена стойност за ЕС

Предлагането на задължителни правила относно достъпа и условията за пребиваване на сезонни работници от трети държави е пропорционално на проблема, който следва да бъде решен. Предложената директива въвежда обща процедура за целия ЕС като зачита компетентността на държавите-членки в областта на имиграцията. Освен това, тя е единственият начин да се осигури ясна правна рамка за работниците мигранти, които за съжаление представляват група, изложена на риск от експлоатация. Изборът на директива като правен инструмент дава възможност за гъвкавост на държавите-членки, като същевременно гарантира общ краен резултат. Комисията подчертава от 2001 г. насам, че са нужни задължителни общи стандарти. Въвеждането и прилагането им може да се контролира ефективно, особено по отношение на сближаването на правата, предоставени на законно пребиваващите мигранти в сравнение с тези на гражданите на ЕС, в съответствие с призива, отправен от Европейския съвет в Тампере през 1999 г. относно действия, за *„да се предоставят на законно пребиваващите граждани на трети държави права и задължения, съпоставими с тези на гражданите на ЕС“*.

Директивата дава възможност за голяма гъвкавост на държавите-членки при прилагането. Предпочитаният вариант би представлявал една сравнително незначителна промяна в съществуващото положение по отношение както на законодателството, така и на административната тежест за работодателите, които зачитат законите. Някои държави-членки може да имат по-голяма административна тежест, произтичаща от необходимостта да се създадат (повече) специфични правила, но те са оправдани по отношение на целите и с оглед на очакваната необходимост от тази категория работници от трети държави в бъдеще. На държавите-членки се оставя да определят броя на допуснатите сезонни работници от трети държави.

Тази комбинация от варианти за политика има потенциал да генерира следната добавена стойност за ЕС:

- опростените процедури за прием и условия за пребиваване на сезонни работници, които са граждани на трети държави, допринасят за компенсиране на недостига на работна ръка, пред който са изправени отделни промишлени отрасли/икономически сектори и региони, където съществува недостиг, който се очаква да се увеличи.
- по-добра защита срещу експлоатацията на сезонни работници от трети държави;
- намаляване на риска от просрочване на престоя и незаконно наемане на работа в резултат на общата дисциплина за прием и пребиваване на сезонни работници; и
- стимул за по-нататъшното развитие на третите държави и на външните аспекти на миграционната политика на ЕС.

Сезонни работници, които са граждани на трети държави, няма да бъдат предмет на по-преференциално третиране в сравнение с гражданите на ЕС, за които се прилага преходният период за свободното движение на работници. По-специално, равно третиране в определени социално-икономически области и ще се разрешава само когато сезонен работник, който е гражданин на трета държава, е приет да работи в държава-членка.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

В съответствие със Съобщението на Комисията „Европа на резултатите – прилагане на правото на Общността“⁷, Комисията предлага създаването на експертна група от представители на държавите-членки и на Комисията („Комитет за връзка“), която ще отговаря за обсъждането на въпроси, свързани с транспонирането на предложената директива, по подобие на комитетите за контакт, които заседават редовно, за да разглеждат например изпълнението на Директиви 2009/50/ЕО и 2009/52/ЕО. Предложената експертна група ще гарантира по-добър информационен поток между ЕС и националните органи относно прилагането на директивата и ще помогне за по-ефективното предвиждане и решаване на проблемите.

Държавите-членки ще бъдат задължени да предоставят на Комисията и на останалите държави-членки статистически данни за броя на сезонните работници, граждани на трети държави, на които е било издадено, подновено или отнето разрешително за сезонна работа през предходната календарна година, като се посочи тяхната националност, възраст и пол, срок на валидност на разрешителното и икономически сектор.

Мерки за мониторинг и оценка ще бъдат осъществени под формата на доклад за оценка на Комисията три години след крайния срок за транспониране на директивата, въз основа на доклад на държавите-членки.

⁷ COM(2007) 502.