



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 23.10.2007
SEC(2007) 1393

ВЪТРЕШЕН РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА

Съпровождащ

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

**относно единна процедура за кандидатстване на граждани на трети страни за
единно разрешително за пребиваване и работа на територията на държава-членка
и
относно общ набор от права на работници от трети страни, които законно
пребивават в държава-членка**

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 638 окончателен}
{SEC(2007) 1408}

1. Въведение

През 1999 г. в заключенията от Тампере Европейският съвет за първи път признава необходимостта да се гарантира равноправно третиране на гражданите на трети страни, които законно пребивават на територията на държавите-членки, като им се предоставят права, съпоставими с тези на гражданите на Съюза. Този документ представлява обобщение на доклада за оценка на въздействието, който проучва стратегическите варианти как да се отговори на тази необходимост, като се гарантира общ набор от права на всички законно пребиваващи работници от трети страни, които все още нямат статут на дългосрочно пребиваващи.

Докладът се основава на консултации с държавите-членки и други заинтересовани страни. Сведенията бяха събрани предимно в процеса на консултиране, от проучване на конкретни казуси и преглед на специализирана литература, извършени в рамките на външно проучване, поръчано от Комисията. За проучването и изготвянето на доклада допринесоха ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ и междуведомствена работна група, сформирана от ГД „Правосъдие, свобода и сигурност“.

2. Дефиниране на проблематиката

2.1. Контекст

Политическият план относно законната миграция¹ очертава пътна карта и серия от дейности и законодателни инициативи и предлага следното: да се отворят специфични канали за законна миграция (на висококвалифицирани мигранти, сезонни работници, платени стажанти и за вътрешнокорпоративни трансфери на служители) и да се приеме обща директива за правата на работници от трети страни. Тази директива следва да послужи за рамка на специфичните директиви. С други думи, не се предлага хоризонтално законодателство относно условията за пребиваване на трудово заетите граждани на трети страни. Вместо това специфични директиви ще регулират приема на определени категории мигранти, а, като основа, хоризонтално Общностно законодателство ще урежда правата на работници от трети страни на ниво ЕС.

2.2. Проблемите, очакващи решение – разминаването по отношение на правата и неефективните национални процедури за прием

Разминаването по отношение на правата

Анализът на съществуващите закони на Общността, на националното законодателство на държавите-членки и на международни споразумения разкри различия („огромно разминаване“) между правата на работниците от трети страни и тези на гражданите на дадена държава-членка/на ЕС и дългосрочно пребиваващите.

В момента принципът за равноправно третиране по отношение на условията на труд и правата по отношение на социалната сигурност за работници от трети страни се гарантират само от националното законодателство и, за определени категории работници, от различни многостранни споразумения, сключени от ЕО. По силата на

¹ SEC(2005) 1680.

статута си (т.е. дългосрочно пребиваващи) или гражданството си (т.е. от държави, подписали многостранни споразумения с ЕС и с държавите-членки, като държавите от ЕАСТ и Турция) някои категории работници от трети страни могат въз основа на законите на Общността да претендират за по-привилегирована позиция. Това не важи обаче за повечето други работници от трети страни. Така, при липсата на общо хоризонтално законодателство на Общността, правата на работниците от трети страни могат значително да се различават в зависимост от тяхната националност и от държавата-членка, в която те пребивават. Това поражда правна несигурност за работниците от трети страни и ги поставя в неравностойно положение в сравнение с работниците, чиито права са изрично определени. Подобна ситуация не отговаря на целта, поставена в Тампере, да се гарантират на законно пребиваващите граждани на трети страни права и да им се възложат задължения, съпоставими с тези на гражданите на ЕС.

Сложни и неефективни процедури за прием

Анализът сочи, че дори в отсъствието на законодателство на Общността повече от половината държави-членки вече имат единна процедура за кандидатстване или предвиждат промени в системите си, а останалите прилагат отделни процедури за получаване съответно на разрешително за работа и за пребиваване. При отделните процедури се отбелязват по-дълги периоди на обработка, по-голяма административна тежест и по-високи разходи за работодателя и работника мигрант (произтичащи от отделните процедури).

2.3. Кой е засегнат, в коя държава-членка и до каква степен? - обхват на проблемите

Трудно е да се определи кой е засегнат от проблемите, свързани с разминаването в правата и неефективните процедури за прием. Законно работещите в ЕС граждани на трети страни са много разнородна група. На ниво ЕС не съществува статистика за миграционните потоци към държавите-членки, класифицирана според причината за миграция (напр. трудова заетост, събиране на семейство)². По тази причина ситуацията с трудовата заетост на граждани на трети страни на пазара на труда в ЕС се анализира в Европейското проучване на работната сила (ПРС), което разграничава работниците на Европейския пазар на труда въз основа на гражданството им.

Краткият статистически анализ от 2005 г. показва, че:

- гражданите на трети страни представляват 3,6 % от населението на ЕС (или 16 млн. души);
- повечето от тях (около 12 млн.) живеят в 5 държави-членки (Германия, Франция, Испания, Обединеното кралство и Италия);
- вследствие на географска близост и исторически връзки има разлики в произхода на мигрантите във всяка държава-членка;
- работниците от трети страни изглежда се делят на група от висококвалифицирани работници и голяма група работници с ниска и средна квалификация.

² Относно проблема с липсата на данни трябва да се отбележи, че само Германия разполага със сведения за целевата група на работници от трети страни, и по-точно за онези, които не са получили статут на дългосрочно пребиваващи.

3. Цели

Общите политически цели са:

- 1) да се предприемат мерки в отговор на искането, изразено за първи път в Тампере, да се гарантират съпоставими права, като се установи принципът за равноправно третиране на работниците от трети страни в целия ЕС;
- 2) да се подобри функционирането на пазара на труда в ЕС;
- 3) да се защитят работниците граждани на ЕС от нелоялна конкуренция на пазара на труда.

Конкретните работни цели са:

- 1) да се изгради обща концепция на ниво ЕС за групата на работниците от трети страни, които пребивават законно в ЕС, но все още не са придобили статут на дългосрочно пребиваващи;
- 2) да се дефинира набор от права на работниците от трети страни;
- 3) да се предпазят гражданите на ЕС и дългосрочно пребиваващите в ЕС от евентуалните последствия на конкуренцията с евтина и експлоатирана чужда работна ръка;
- 4) общият пазар на труда на ЕС да стане по-прозрачен за работниците от трети страни.

4. Варианти на политика

Въпросът е докъде следва да се простира намесата на ЕС. В държавите-членки огромното разминаване между правата на работниците от трети страни и правата на другите работници е най-осезаемо при достъпа до пазара на труда и до социалната сигурност (особено при обезщетенията за безработица, семейните надбавки и социалните помощи), при възможността за прехвърляне на пенсионни средства и осигурителни обезщетения, при достъпа до обществени услуги (като службите по труда и други обществени услуги, включително жилищно настаняване). Във връзка със сложните и неефективни национални процедури за прием възниква въпросът как да се реши този проблем.

- **Вариант 1 – Не се предприемат действия**
- **Вариант 2 – Без законодателни стъпки: комуникация, координация и сътрудничество:** Не се въвежда ново законодателство за правата на работниците мигранти като цяло. Правата на някои работници от трети страни се уточняват допълнително в националните законодателства, а на ниво ЕС се застъпват само от специфични директиви (напр. относно висококвалифицираните работници). Вместо това вниманието се насочва към допълващи и подпомагащи дейности, които да сближат законодателните практики на държавите-членки чрез събирането и обмена на познания и информация.
- **Вариант 3а – Законодателство под формата на директива, която се съсредоточава върху допирните точки:** Този вариант би гарантирал равноправно

третиране на гражданите на трети страни, които вече са приети на пазара на труда, по отношение на всички аспекти, свързани със заетостта с изключение на социалната сигурност, трансфера на вноски за социално осигуряване и пенсия и достъпа до обществени услуги.

- **Вариант 3б – Законодателство за равноправно третиране под формата на директива.** Този вариант би гарантирал равноправното третиране на гражданите на трети страни, които вече са приети на пазара на труда, по отношение на всички аспекти, свързани със заетостта включително социалната сигурност, трансфера на вноски за социално осигуряване и пенсия и достъпа до обществени услуги.
- **Вариант 4 – Допълнително законодателство под формата на директива; единна процедура за кандидатстване и единно разрешително за пребиваване/работа.** Директивата би се съсредоточила върху единна процедура за кандидатстване, която е по-опростена както за имигрантите, така и за обществените власти, и единен документ, позволяващ на гражданин на трета страна да пребивава и работи в държава-членка. Подобни разпоредби биха надградили Регламент № 1030/2002 относно единния формат на разрешенията за пребиваване, който вече дава възможност на държавите-членки да добавят своите забележки относно достъпа до пазара на труда. Следвайки подхода, основан на правата, този вариант би могъл да обхване процедурни гаранции по отношение на прилагането на единното разрешително.
- **Вариант 5 – Напълно развито законодателство под формата на директива, регламентираща достъпа до пазара на труда и гарантираща равноправно третиране на работниците от трети страни.** Директивата би уреждала достъпа до пазара на труда в държава-членка за работници от трети страни, за да се гарантира съпоставимо третиране по отношение на заетостта и мобилността в рамките на дадената държава-членка. За да се гарантира достъп до пазара на труда за граждани на трети страни, е необходимо да се хармонизират условията за допускане до трудова дейност (тест за икономически потребности и т.н.). Този вариант би предвидил и равноправно третиране на чуждите и собствените граждани във всички аспекти, изброени във Вариант 3б).

5. Сравнение на вариантите

Шестте варианта на политика (като 3а и 3б са различни подварианти) бяха сравнени с оглед постигането на общите цели, степента на административна тежест и социалното и икономическо въздействие.

Анализът на това доколко политическите варианти постигат общите цели отчетливо изведе на преден план три варианта, а именно законодателните варианти 3б, 4 и 5.

Що се отнася до икономическото въздействие, най-добър е вариант 4, което се дължи най-вече на потенциала за спестяване на разходи благодарение на опростяването и стандартизирането на процедурата за кандидатстване. Варианти 3б, 4 и 5 имат ред икономически преимущества, но водят до финансови и административни разноски за икономиката и обществените власти. От друга страна варианти 3б, 4 и 5 имат съществено положително социално въздействие, особено по отношение на социалното приобщаване, равноправното третиране и достъпа до социална защита и обществени услуги. Положителните резултати от вариант 4 се свързват предимно с разчупването на порочния кръг на закъснения при отделните процедури за разрешителни за пребиваване

и за работа. Основни елементи са опростяването, рационализирането и стандартизирането на процедурите и законодателството.

При степенуването на вариантите на политика според успеваемостта им по отношение на постигането на общите цели и икономическото и социално въздействие варианти 3б, 5 и 4 се открояват като най-благоприятни. Вариант 3б има някои недостатъци като вероятното нарастване на разходите, свързани с правата на работниците от трети страни.

Вариант 4 бе съпоставен с другите като самостоятелна опция, но всъщност той допълва другите варианти и може да се съчетае с един от законодателните варианти.

По отношение на перспективите за приемане вариант 5 в момента се счита за политически неосъществим предвид опита с предложението на Комисията от 2001 г.³, което бе оттеглено през 2006 г.

6. Предпочетеният вариант

Предвид резултата от сравнението на вариантите, предпочетеният вариант следва да притежава следните характеристики:

- *широкия обхват* на вариант 3б, при който се гарантира равноправно третиране, като се обхващат всички сфери, свързани със заетостта, включително достъпът до социална сигурност, прехвърлянето на пенсионни права, достъпът до образование и професионално обучение, признаването на дипломи, достъпът до обществени услуги и по-конкретно до тези на бюрата по труда⁴,

съчетан с

- Вариант 4, предвиждащ въвеждането на единна процедура за кандидатстване за единно разрешително за работа/пребиваване, като така равноправното третиране се свързва с успешната кандидатура за такова разрешително (т.е. с допускане до пазара на труда на държава-членка).

Този подход се очертава като варианта с най-голям потенциал за съществени практически и политически ползи.

Двата варианта могат лесно да бъдат съчетани в един предпочетен вариант, тъй като те засягат различни проблеми, но в същността си се допълват и допринасят за по-голяма правна сигурност и за по-интегрирана работна ръка. Връзката между двата варианта, т.е. между правата на мигрантите, от една страна, и единната процедура за кандидатстване за единно разрешително, от друга страна, е в това, че и двата варианта имат за цел по-доброто управление на миграцията чрез справедлив подход. Целите им се допълват: и двата варианта допринасят за подобряване функционирането на пазара на труда. Втората връзка между правата и единното разрешително е в това, че се дават

³ СОМ(2001) 388 Предложение за Директива на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на платената заетост и извършването на икономическа дейност като самостоятелно заети лица.

⁴ Но без да се дават права за достъп до пазара на труда и мобилност в рамките на ЕС.

права само на онези, които пребивават и работят законно. Притежаването на единно разрешително доказва законността както на пребиваването, така и на заетостта. В крайна сметка не само вариант 3б дава права и защитава мигрантите, но и единната процедура за кандидатстване от вариант 4, която гарантира по-ефективна и прозрачна процедура за прием и установява процедурни гаранции за мигрантите.

Варианти 3б и 4 имат някои странични ефекти върху пазара на труда. Вариант 3б може да намали търсенето на законна работна ръка от трети страни и да породи недекларирана заетост, докато вариант 4 редуцира незаконната и недекларирана заетост главно чрез разчупване на порочния кръг от закъснения при отделните процедури за разрешително за пребиваване и за работа, като въвежда по-бърза и по-ефективна процедура.

6.1. Препоръчвания и недостатъци на предпочетените варианти

Вариант 3б би гарантирал постигането на всички общи цели и би защитил и интегрирал работниците от трети страни по най-оптималния и гъвкав начин. В същото време, като се има предвид, че Общността няма компетенции за хармонизиране, клопката на подхода, основан на равноправното третиране, е в това, че реалните права, дадени в отделните държави-членки, ще останат различни (напр. по отношение на продължителността на социалните обезщетения). Още един недостатък във връзка със социалноосигурителните обезщетения са разходите за разширяване на кръга лица, обхванати от националните социалноосигурителни схеми, в онези държави-членки, в които работниците от трети страни все още не получават определени социалноосигурителни обезщетения.

Вариант 4 предвижда единно разрешително, издадено в процеса на единна процедура за кандидатстване. Това би гарантирало по-бързи и опростени процедури (по-кратки срокове за обработка, по-малко бюрократични формалности) за работниците от трети страни и за техните работодатели, което ще доведе до повече прозрачност и правна сигурност. Нещо повече, една процедура вместо две отделни или с други думи едно „бюро за клиенти“ вместо две биха могли да намалят административната тежест и разходите за националната администрация в дългосрочен план. Още повече, че единното разрешително предотвратява риска от несъответствия между двете отделни разрешителни и позволява да се води по-точен отчет за статута на гражданите на трети страни и целите на тяхното пребиваване в държавите-членки. В същото време, за да функционира успешно единната процедура за кандидатстване, е необходимо тясно вътрешно сътрудничество между административните служби. В случаите когато съществуваща процедура трябва да се реструктурира, може да възникнат еднократни допълнителни разходи за наемането на специализиран персонал или за обучение на наличния персонал. Що се отнася до формата, следва да се подчертае, че единното разрешително трябва да се оформи въз основа на вече съществуващия единен формат на разрешителните за пребиваване на граждани на трети страни⁵. Това означава, че не би било необходимо държавите-членки да въведат, за собствена сметка, нови разрешителни, а да използват съществуващия вече единен формат, в който задължително да вписват цялата целесъобразна информация относно достъпа до пазара на труда (обхват на достъпа, срок и т.н.).

⁵ описан в Регламент № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 г.

6.2. Оценка на административните разходи и разходите за изпълнение, свързани с предпочетения вариант

Качественият анализ показва, че:

- ще нараснат плащанията на социалноосигурителни обезщетения на работници от трети страни и разходите за обществени услуги за тях в държавите-членки, където все още не се прилага напълно равноправно третиране;
- ще се съкратят разходите по процедурата за кандидатстване и по издаването на разрешителните за работа и пребиваване чрез съкращаване на административните разходи (по-малка трудоемкост на обработката на кандидатурите и за информиране на кандидатите); ще нараснат постъпленията от данъци (след като работниците от трети страни могат по-бързо да бъдат наети).

Качественият анализ разкри още, че предпочетеният вариант би имал положително въздействие върху социално-икономическото положение на работниците от трети страни, като така се увеличат техните плащания за данъци и социално осигуряване и същевременно по-рядко се прибягва до социална помощ. Ето защо разходите за разширяването на обхвата на определени права към работници от трети страни могат да бъдат компенсирани от допълнителни данъчни постъпления, дължащи се на по-доброто социално-икономическо положение на работниците от трети страни.

7. Наблюдение и оценка

Наблюдението и оценката биха могли да се извършат под формата на доклад на Комисията, основаващ се на доклади на държавите-членки, подготвен три години след крайния срок за транспониране на директивата. В директивата държавите-членки могат да бъдат задължени да изпратят таблици на съответствията, за да удостоверят изпълнението на разпоредбите на директивата в своето национално законодателство. В рамките на срока за отчет Комисията следва да реши дали да излезе с предложения за изменения, с които по-добре да се изпълняват поставените цели.