



Брюксел, 21.3.2013
COM(2013) 152 final

2013/0085 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенция № 189 относно достойния труд на домашните работници от 2011 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 189)

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение ще даде възможност на държавите членки да ратифицират Конвенция № 189 относно достойния труд на домашните работници от 2011 г. на Международната организация на труда (МОТ), наричана по-нататък „Конвенция № 189 относно домашните работници“ или „конвенцията“.

Конвенция № 189 относно домашните работници бе приета на стотното заседание на Международната конференция на труда на 16 юни 2011 г. и се очаква да влезе в сила през септември 2013 г. В нея се определят общи минимални стандарти за закрила на домашните работници.

Към декември 2012 г. Конвенция № 189 относно домашните работници е ратифицирана от три държави — членки на МОТ. Тя е сред конвенциите, които МОТ определя като актуални, поради което прилагането ѝ се поощрява активно.

Европейският съюз (ЕС) е поел ангажимент да насърчава мерките, залегнали в програмата за достоен труд, както в Европа, така и във външните си отношения. Трудовите стандарти са възлов елемент в концепцията за достоен труд. Ратифицирането на конвенциите на МОТ от страна на държавите членки е израз на последователност в политиката, която Съюзът провежда за подобряване на трудовите стандарти в световен мащаб.

Освен това като част от стратегията на ЕС за премахване на трафика на хора¹ Комисията призова държавите членки да ратифицират всички международни инструменти, споразумения и правни задължения в тази област, което ще допринесе за по-голяма ефективност и по-добра координация и съгласуваност в действията за борба с трафика на хора. Сред тези международни инструменти е и Конвенция № 189 относно домашните работници.

Поради това е необходимо всички правни пречки за ратифицирането на Конвенция № 189 относно домашните работници, които по същество не пораждаат опасения от гледна точка на съществуващите достижения на правото на Съюза, да бъдат отстранени на равнището на ЕС.

Целите, залегнали в разпоредбите на Конвенция № 189 относно домашните работници, е да се допринесе за предотвратяване на злоупотребите и експлоатацията по отношение на домашните работници. Съгласно определението в член 1 от конвенцията домашен работник е всяко лице, полагащо домашен труд (труд, полаган в рамките на или за дадено домакинство или домакинства) по силата на трудово правоотношение. В конвенцията към държавите — членки на МОТ, се поставя изискването да вземат мерки за предотвратяване на насилието и детския труд при полагането на домашен труд. В член 3 се предоставя защита на основните права на полагащите труд домашни работници, като от всяка държава членка се изисква да предприеме определените в конвенцията мерки за спазване, насърчаване и прилагане на основните принципи и

¹ Стратегия на ЕС за премахване на трафика на хора за периода 2012—2016 г., COM (2012) 286 от 19.6.2012 г.

права в областта на труда. По-нататък в разпоредбите се поставят следните изисквания към държавите — членки на МОТ:

- определяне на минимална възраст за полагането на домашен труд и въвеждане на гаранции по отношение на работници на възраст под 18 години;
- предотвратяване на злоупотребите и насилието;
- гарантиране на справедливи и достойни условия на труд;
- гарантиране, че работниците са информирани за условията на трудовото правоотношение;
- регламентиране на наемането на граждани от други държави и гарантиране на свободата на движение;
- гарантиране на равно третиране на домашните работници спрямо останалите работници по отношение на възнаграждението и обезщетенията;
- регламентиране и наблюдение на дейността на частните агенции по заетостта; както и
- разработване на конкретен механизъм за жалби.

Конвенция № 189 относно домашните работници засяга области на правото на Съюза, които до голяма степен вече са регламентирани.

В разпоредбите на конвенцията са застъпени предимно аспекти, свързани със социалната политика — област, в която в правото на Съюза са определени минимални изисквания за здравословни и безопасни условия на труд, защита на правата на младите хора на работното място, закрила на майчинството, задължение на работодателя за писмено информиране на работника, работно време, имиграция и работа чрез агенции за временна заетост².

Предмет на конвенцията са и въпроси, свързани с борбата срещу дискриминацията, като в тази сфера в правото на Съюза са установени минимални изисквания за равно третиране в областта на заетостта, равенство между половете и закрила на майчинството³.

Конвенцията засяга и аспекти от областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и убежището и имиграцията, в които в правото на Съюза са определени минимални изисквания за борба с трафика на хора и санкции срещу работодателите⁴.

В допълнение член 8 от Конвенция № 189 относно домашните работници се отнася до закрилата на домашните работници мигранти, като в него се съдържат разпоредби,

² Директива 89/391/ЕИО, Директива 94/33/ЕИО, Директива 91/533/ЕИО, Директива 2003/88/ЕО, Директива 2011/98/ЕС, Директива 2008/104/ЕО.

³ Директива 2000/78/ЕО, Директива 2000/43/ЕО, Директива 2006/54/ЕО, Директива 92/85/ЕИО.

⁴ Директива 2011/36/ЕО, Директива 2009/52/ЕО.

свързани с правото на свободно движение на работници, гарантирано в законодателството на Съюза⁵.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Не се прилага.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

В съответствие с разпоредбите относно външните компетенции, по които Съдът на Европейския съюз се е произнесъл⁶, и по-конкретно по отношение на подписването и ратифицирането на конвенции на Международната организация на труда⁷, държавите членки нямат право самостоятелно да вземат решение за ратифицирането на дадена конвенция, без предварително да бъдат упълномощени от Съвета, в случаите, в които определени части от нея попадат в обхвата на компетентността на Съюза.

Същевременно Европейският съюз като такъв не може да ратифицира конвенции на МОТ, тъй като страни по тях могат да бъдат само държави.

Следователно когато предметът на дадено споразумение или договор отчасти попада в рамките на компетентността на Съюза и отчасти — в тази на държавите членки, институциите на Съюза и държавите членки трябва да вземат всички необходими мерки, за да гарантират по най-добрия начин сътрудничеството, необходимо за ратифицирането на конвенцията и за изпълнението на произтичащите от нея задължения⁸.

По отношение на три конвенции на МОТ, приети през последните десет години, части от които попадаха в рамките на компетентността на Съюза, Съветът упълномощи държавите членки да ратифицират, в интерес на Съюза, частите от тях, попадащи в

⁵ Член 45 от ДФЕС, Регламент № 492/2011.

⁶ Решение на Съда относно Европейското споразумение за работата на екипажите на превозните средства, извършващи международни автомобилни превози (AETR), дело 22/70 от 31 март 1971 г., ECR, 1971 г., 263; вж. също член 3, параграф 2 от ДФЕС, в който се кодифицират тези принципи.

⁷ Становище 2/91 на Съда на Европейския съюз от 19 март 1993 г. във връзка с Конвенция № 170 относно химикалите, Сборник на съдебната практика 1993-I, страница 1061.

⁸ Становище 2/91 на Съда на Европейските общности (ibid), параграфи 36, 37 и 38.

обхвата на компетентността на Съюза⁹. Комисията прие също така и предложение за решение на Съвета по отношение на Конвенция № 170 относно химикалите¹⁰.

По отношение по-специално на Конвенция № 189 относно домашните работници, обхванатите в нейните разпоредби различни аспекти, свързани със социалната политика, борбата с дискриминацията, съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, убежището и имиграцията, са предмет на регламентиране в такава степен, при която държавите членки вече не са в състояние да действат самостоятелно в тази област в рамките на външните отношения¹¹. Правното основание за законодателство на Съюза в областите, залегнали в конвенцията, е член 153 от ДФЕС, като това законодателство в повечето случаи съдържа разпоредби, които са по-подробни от общите принципи, установени в Конвенция № 189 относно домашните работници. Между основните принципи на конвенцията и законодателството на Съюза няма противоречие, нито несъвместимост между съдържащите се в нея разпоредби и минималните изисквания, определени в достиженията на правото на Съюза в съответните области.

В съответствие с член 19, параграф 8 от устава на МОТ конвенцията съдържа минимални стандарти, което означава, че прилаганите на национално равнище стандарти могат да бъдат по-стриктни в сравнение с предвидените в конвенцията.

Между конвенцията и минималните изисквания, предвидени в правото на Съюза в тази област, няма несъответствие по отношение на подхода, прилаган спрямо разпоредбите относно закрилата и равното третиране на работниците. Това означава, че мерките на Съюза могат да бъдат по-строги от стандартите на МОТ и обратното¹².

В Конвенция № 189 относно домашните работници се съдържа член за закрила на домашните работници мигранти (член 8), чиито разпоредби евентуално биха могли да засегнат действието на разпоредбите за свободно движение на работници — област, която попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза¹³. Основната цел на конвенцията обаче не е да урежда въпроси, които са от изключителната компетентност на Съюза. Освен това в член 8, параграф 2 от конвенцията се посочва, че изискването за получаване на писмена оферта преди преминаването на националните граници не се прилага по отношение на областите на регионална икономическа интеграция. Тази защитна клауза предотвратява всякаква евентуална несъвместимост между конвенцията и достиженията на правото на Съюза относно свободата на движение на работниците съгласно член 45 от ДФЕС и Регламент № 492/2011.

⁹ През последните десет години бяха приети три решения на Съвета за упълномощаване на държавите членки да ратифицират конвенции на МОТ: Решение на Съвета от 14 април 2005 година за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейската общност, Конвенцията за документите за самоличност на морските лица на Международната организация на труда (Конвенция 185), ОВ L 136/1 от 30 май 2005 г.; Решение на Съвета от 7 юни 2007 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейската общност, Конвенцията за морски труд от 2006 г. на Международната организация на труда (ОВ L 161/63 от 22.6.2007 г.); и Решение на Съвета от 7 юни 2010 г. за упълномощаване на държавите членки да ратифицират в интерес на Европейския съюз Конвенцията относно условията на труд в сектора на риболова от 2007 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 188), ОВ 145/12 от 11.6.2010 г.

¹⁰ COM(2012)677 от 20 ноември 2012 г.

¹¹ Становище 2/91 на Съда, параграфи 25 и 26.

¹² Становище 2/91 на Съда, параграф 18.

¹³ Член 45 от ДФЕС, Регламент № 492/2011.

Следователно разпоредбите на конвенцията в тази област не са несъвместими с достиженията на правото на Съюза.

Целта на настоящото предложение е държавите членки да бъдат упълномощени да ратифицират, в интерес на Съюза, онези части от Конвенция № 189 относно домашните работници, които попадат в обхвата на компетентността на Съюза.

Предложението е на основание член 218, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който се прилага по аналогия, във връзка с член 153 от ДФЕС, с който се осигурява правното основание за законодателството на Съюза в областта на закрилата и подобряването на условията на труд на работниците.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на държавите членки да ратифицират, в интерес на Европейския съюз, Конвенция № 189 относно достойния труд на домашните работници от 2011 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 189)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 153 във връзка с член 218, параграф 6, буква а), подточка v) и член 218, параграф 8, първа алинея от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент¹⁴,

като има предвид, че:

- (1) Европейският парламент, Съветът и Комисията насърчават ратифицирането на международните конвенции в областта на труда, определени от Международната организация на труда като актуални, в рамките на усилията, полагани от Европейския съюз за създаване на достойни условия на труд за всички както в Съюза, така и извън него; закрилата и подобряването на условията на труд за работниците са важна част от тези условия.
- (2) Повечето разпоредби в Конвенция № 189 относно достойния труд на домашните работници от 2011 г. на Международната организация на труда (МОТ), наричана по-нататък „конвенцията“, до голяма степен са обхванати от достиженията на правото на Съюза в областта на социалната политика¹⁵, борбата срещу

¹⁴ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

¹⁵ Включително рамковата директива 89/391/ЕИО относно безопасността и здравето на работниците, Директива 94/33/ЕО относно закрилата на младите хора на работното място, Директива 92/85/ЕИО относно закрилата на майчинството, Директива 91/533/ЕИО относно задължението за писмено заявление от страна на работодателя, Директива 2003/88/ЕО относно работното време и Директива 2008/104/ЕО относно работата чрез агенции за временна заетост.

дискриминацията¹⁶, съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси¹⁷, както и убежището и имиграцията¹⁸.

- (3) Разпоредбите на конвенцията по отношение на закрилата на домашните работници мигранти могат евентуално да засегнат действието на разпоредбите за свободно движение на работници — област, която попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза¹⁹.
- (4) Поради това определени части от конвенцията са в обхвата на компетентността на Съюза и по отношение на тях държавите членки не могат да поемат задължения извън рамките на институциите на Съюза²⁰.
- (5) Европейският съюз не може да ратифицира конвенцията, тъй като страни по нея могат да бъдат само държави.
- (6) Затова е необходимо държавите членки и институциите на Съюза да си сътрудничат по отношение на ратифицирането на конвенцията.
- (7) Следователно Съветът следва да упълномощи държавите членки, които са обвързани от законодателството на Съюза по отношение на минималните изисквания в областта на условията на труд, да ратифицират конвенцията в интерес на Европейския съюз,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Държавите членки се упълномощават да ратифицират частите, попадащи в областите на компетентност на Съюза, предоставени с Договорите, от Конвенция № 189 относно достойния труд на домашните работници от 2011 г. на Международната организация на труда (Конвенция № 189).

Член 2

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

¹⁶ Включително Директива 2000/78/ЕО относно равното третиране в областта на заетостта, Директива 2006/54/ЕО относно равенството между половете и Директива 92/85/ЕИО относно закрилата на майчинството.

¹⁷ Включително Директива 2011/36/ЕС относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него.

¹⁸ Включително Директивата 2009/52/ЕО относно санкциите срещу работодателите и Директивата 2011/98/ЕС относно единното разрешение за пребиваване.

¹⁹ Член 45 от ДФЕС, Регламент № 492/2011.

²⁰ Становище 2/91 на Съда на Европейския съюз от 19 март 1993 г., ECR 1993-I, стр. 1061, параграф 26.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*