



Брюксел, 22.5.2014 г.
COM(2014) 286 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

относно
прилагането на Директива 2009/52/ЕО от 18 юни 2009 г. за предвиждане на
минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно
пребиваващи граждани на трета държава

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно

**прилагането на Директива 2009/52/ЕО от 18 юни 2009 г. за предвиждане на
минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно
пребиваващи граждани на трета държава**

През 2013 г. е установено, че 386 230 граждани на трети държави се намират незаконно на територията на ЕС, което е по-малко от броя им през 2008 г., когато те са били 608 870¹. Този спад може отчасти да се отдаде на икономическата криза, която направи намирането на работа по-трудно в голяма част от Европейския съюз (ЕС). Поради естеството на това явление обаче е трудно да му се направи количествена оценка, тъй като по-голямата част от незаконните мигранти остават неоткрити, а възможността за намиране на работа продължава да бъде важен стимул за незаконната миграция към ЕС.

Наемането на работа на незаконно пребиваващи граждани на трети държави е резултат от стремежа на мигрантите към по-добър живот и търсенето от страна на работодатели, желаещи да се възползват от работници, които са готови да заемат нискоквалифицирани и нископлатени работни места в трудоемки сектори като строителството, селското стопанство, почистването и хотелиерството/кетъринга.

Незаконното наемане на работа нанася вреди по много начини, като води до неплащането на вноски в публичните бюджети под формата на данъци или социално-осигурителни плащания, подмяната на работници или ненаемането на работници по законните начини, в резултат на което хората работят при опасни условия без застраховка.

Директива 2009/52/ЕО², приета на 18 юни 2009 г., има за цел да неутрализира притегателния фактор, който представлява намирането на работа. С нея се затыгат санкциите за незаконно наемане на работа и се подобряват механизмите за откриване, като същевременно се предвиждат защитни мерки, предназначени да отстраняват неправдите, понасяни от незаконните мигранти.

Директивата е част от серия от мерки, предприети от ЕС за ефективно справяне с незаконната имиграция; други мерки включват засилено сътрудничество с трети държави³, интегрирано управление на оперативните граници, ефективна политика на връщане⁴ и по-строго законодателство в областта на борбата срещу трафика на хора⁵.

¹ Евростат, 2013 г., няма данни за NL и EL.

² Директива 2009/52/ЕО от 18 юни 2009 г. за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, ОВ L 168, 30 юни 2009 г., стр. 24 (Директива за налагане на санкции на работодателите).

³ Съобщение относно глобалния подход към миграцията и мобилността, COM (2011) 743 окончателен, 18 ноември 2011 г.

⁴ Съобщение относно политиката на ЕС за връщането, COM (2014) 199 final, 28 март 2013 г.

Директивата допълва неотдавнашните промени в политиката в областта на законната миграция, като директивата за сезонните работници⁶ е най-скорошният пример за отварянето от страна на ЕС на законни канали за миграция на нискоквалифицирана работна сила, обикновено в сектори като селското стопанство или туризма.

Държавите членки трябваше да транспонират Директива 2009/52/ЕО в националното си законодателство до 20 юли 2011 г.⁷ Комисията започна процедури за установяване на неизпълнение на задължения⁸ срещу 20 държави членки⁹ за това, че не са направили транспонирането навреме, като всички процедури вече са приключени.

Преди да приемат законодателството за транспониране Италия и Люксембург разрешиха период, през който работодателите можеха да декларират работещите за тях незаконно пребиваващи мигранти, и макар да налагаха плащането на глоба и изпълнението на определени условия, привелоха в действие механизми за узаконяване.

Всички държави членки, обвързани от тази директива¹⁰, понастоящем забраняват наемането на работа на незаконни мигранти и само няколко са позволили изключение за мигрантите, чието извеждане е отложено¹¹. Няколко държави членки са решили да надхвърлят обхвата на директивата¹², като я прилагат и по отношение на законно пребиваващите граждани на трети държави, чието разрешение за пребиваване не им позволява да упражняват стопанска дейност.

Настоящото съобщение¹³ е изготвено в изпълнение на задължението на Комисията да докладва на Европейския парламент и на Съвета относно прилагането на Директивата за налагане на санкции на работодателите¹⁴. В него се прави преглед на финансовите и наказателноправните санкции, които могат да бъдат наложени на веригата работодатели в целия ЕС при незаконно наемане на работа (I). Посочва се също така и как защитните мерки за незаконно наетите мигранти са били въведени в националните законодателства (II). В съобщението се описва и как държавите членки са транспонирали заложените в директивата механизми за ефективно откриване и наказване на незаконното наемане на работа и се прави оценка на докладите на държавите членки за извършените проверки (III).

I. САНКЦИИ СРЕЩУ ВЕРИГАТА РАБОДАТЕЛИ НА НЕЗАКОННО ПРЕБИВАВАЩИ ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

⁵ Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него, ОВ L 101, 15 април 2011 г., стр. 1.

⁶ Директива 2014/36/ЕС относно условията за влизане и престой на граждани на трети държави с цел заетост като сезонни работници, ОВ L 94, 28 март 2014 г., стр. 375.

⁷ Член 17 от Директива 2009/52/ЕО, цитирана по-горе.

⁸ Член 258 (бивш 226) от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁹ AT, BE, BG, CZ, DE, FR, EL, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, FI и SE.

¹⁰ Всички държави членки с изключение на Дания, Ирландия и Обединеното кралство са обвързани от Директива 2009/52/ЕО. Все още предстои да бъде направена оценка на прилагането от страна на Хърватия след присъединяването ѝ.

¹¹ DE, EL, FI, FR, MT, RO и SE (член 3, параграф 3 от Директива 2009/52/ЕО).

¹² AT, BE, CZ, DE, EE, FR, FI, HU, LT, MT, RO и SE.

¹³ Съобщението се основава на проучване, проведено по поръчка на Комисията.

¹⁴ Член 16 от Директива 2009/52/ЕО, цитирана по-горе.

I.1. Преглед на финансовите и наказателноправните санкции, които са в сила в държавите членки

a. Финансови санкции (член 5)

В член 5 се предвижда, че санкциите за незаконно наемане на работа включват финансови санкции, чийто размер се увеличава пропорционално на броя на незаконно пребиваващите граждани на трети държави, наети на работа.

В момента на транспонирането само в BE, BG, LU, FI и LV все още предстоеше въвеждането на финансови санкции в националното законодателство, тъй като в останалите 19 държави членки, обвързани от Директивата, вече бяха предвидени такива санкции. Седем от тези държави членки¹⁵ обаче са променили впоследствие законодателството си, за да изменят метода за изчисляване и/или да увеличат размера на глобата.

Единствено CY, FI, HU, NL и PL са използвали възможността, посочена в член 5, параграф 3, за намален размер на санкциите, когато работодателят е физическо лице (т.е. отделно лице), работата е за лични цели и когато не са налице особено експлоататорски условия на труд.

С изключение на SE и IT, които включват средните разходи за връщане в размера на финансовата санкция, държавите членки изискват от работодателя да плати не само финансовата санкция, а и разходите за връщане.

Таблица 1 относно „финансовите санкции“ показва, че държавите членки се разделят на две категории, що се отнася до метода за изчисляване на глобата. В 16 държави членки¹⁶ размерът на глобата се увеличава пропорционално с всеки незаконно пребиваващ гражданин на трета държава, нает на работа. При тези държави минималната или фиксираната сума на финансовата санкция за един незаконно нает незаконен мигрант варира от 300 EUR в BE до 10 001 EUR в ES. Повечето държави членки са установили също така максимален размер на глобата, който варира от 854 EUR в CY до 100 000 EUR в ES за физическо лице. В останалите осем държави членки¹⁷ законът предвижда общ размер на глобата и съдът трябва да определи точния размер в зависимост от броя на незаконните мигранти, за които става въпрос. При тези страни максималният размер на глобата варира от 500 EUR в LV до 500 000 EUR в DE.

Това показва, че размерът на глобите се различава значително в отделните държави членки и може да се породят опасения, че равнището на финансовите санкции невинаги надхвърля ползите от наемането на незаконни мигранти. Тъй като не е налична цялостна емпирична информация за ефекта от санкциите, сравнението с минималната заплата може да послужи като ориентир, наред с други фактори¹⁸, за първоначална оценка на възпиращия ефект и пропорционалността на санкциите.

Например максималната санкция за един незаконен мигрант, нает в Люксембург, възлиза на 1,3 пъти минималната месечна заплата. В LV, която е една от държавите,

¹⁵ CZ, EL, ES, FR, IT, NL и RO.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, RO, SE и SI.

¹⁷ CZ, DE, FI, LV, MT, PL, PT и SK.

¹⁸ Другите фактори включват например сравнението със санкции за подобни видове нарушения, както и точното определение за нарушението в съответното национално законодателство. С цел оценка на ефективността бяха използвани събраните емпирични данни за действително приложените санкции.

установили общ размер на глобата, максималната финансова санкция е 1,7 пъти по-висока от минималната месечна заплата. Тези цифри са в ярък контраст със ситуацията в BG например, където максималната глоба за един незаконен мигрант е 24,2 пъти по-голяма от минималната месечна заплата, и в CZ, където общият размер на максималната глоба е 584 пъти по-голям от минималната месечна заплата¹⁹ за физическо лице.

б. Наказателноправни санкции (членове 9 и 10)

В член 9 се предвиждат наказателноправни санкции за особено сериозните случаи на незаконно наемане на работа, включително:

- (i) постоянно повтарящи се нарушения;
- (ii) които се отнасят до значителен брой граждани на трети държави;
- (iii) наемане на работа при особено експлоататорски условия на труд;
- (iv) когато работодателят знае, че работникът е жертва на трафик на хора; както и
- (v) незаконно наемане на работа на непълнолетно или малолетно лице.

Преди влизането в сила на директивата незаконното наемане на работа на незаконни мигранти вече е съставлявало отделно престъпление в десет държави членки²⁰. Следователно 14 държави членки²¹ трябваше да въведат в своето законодателство наказателноправни санкции срещу тези специфични форми на незаконно наемане на работа. AT, DE, EL и IT са изменили законодателството си, за да увеличат периода на лишаване от свобода или в повечето случаи — размера на глобите.

В BE, FI, FR, IT, MT, NL и SE незаконното наемане на работа представлява престъпление само по себе си, със или без да са налице обстоятелствата, посочени в член 9, параграф 1. Тези обстоятелства обикновено се приемат като утежняващи фактори.

Останалите държави членки като цяло са инкриминирали незаконното наемане на работа при всички обстоятелства, описани в член 9. Няколко държави членки не предвиждаха конкретни санкции за незаконното наемане на работа при „особено експлоататорски условия на труд“²² и в ситуации, когато „работодателят е знаел, че работникът е жертва на трафик на хора“²³. Много от тях са счели, че тези форми на незаконно наемане на работа са вече обхванати от националното законодателство за борба с трафика на хора.

Таблица 2 показва значителни различия в тежестта на наказателноправните санкции. При някои държави членки това може да постави под въпрос възпиращия ефект на санкциите. Например LV и AT при определени обстоятелства, описани в член 9, параграф 1, наказват незаконното наемане на работа с лишаване от свобода съответно до три месеца и шест месеца, а останалите държави членки предвиждат максимални срокове от една до пет години затвор. В десет държави членки лишаването от свобода

¹⁹ Минималните заплати по данни на Евростат:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables.

²⁰ AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, MT и NL.

²¹ BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI и SK.

²² RO.

²³ CZ, ES и LT.

може да бъде комбинирано със или заменено от глоба, която може да варира от 600 EUR в BE до 240 000 EUR в PT за физическо лице.

в. Наказателноправни санкции за юридически лица (членове 11 и 12) и други мерки (член 7)

В съответствие с член 12, параграф 1 всички държави членки са предвидили наказателноправни санкции за юридически лица, отговорни за незаконното наемане на работа съгласно член 9, като например глоба, ликвидация, ограничаване на права и конфискация на имущество. Всички държави членки (с изключение на BG, EE, FI, HU и NL) са включили в своя списък на наказателноправните санкции за юридически лица и мерките, посочени в член 7, параграф 1 от Директивата.

В член 7, параграф 1 се съдържа списък на допълнителните мерки за наказване на работодателите, отговорни за незаконното наемане на работа, който включва:

- (i) загуба на правото да се ползват някои или всички обществени ползи за срок до пет години;
- (ii) изключване от участие в обществени поръчки за срок до пет години;
- (iii) възстановяване на някои или всички публични субсидии, предоставени на работодателя през 12-те месеца, предхождащи откриването на незаконното наемане на работа; както и
- (iv) временно или постоянно закриване на местата, използвани за извършване на нарушението.

При все това обаче тези мерки, които могат да имат силен възпиращ ефект, не са били изцяло транспонирани от всички държави членки²⁴. Освен това само AT, CY и SK са се възползвали от възможността по член 12, параграф 2, съгласно който държавите членки могат да публикуват списък с работодатели, които са извършили престъпните деяния, посочени в член 9.

I.2. Отговорност на цялата верига работодатели (член 2, буква в), член 8, член 9, параграф 2 и член 11)

За да се гарантира ефикасността на забраната за незаконно наемане на работа всички държави членки използват широкото определение на понятието „наемане на работа“, предвидено в член 2, буква в), което обхваща всички дейности, които се извършват или трябва да се извършват срещу възнаграждение за работодателя или под неговото ръководство и/или надзор, независимо от правоотношението.

Освен това член 8 изисква цялата верига работодатели да носи отговорност за плащането на финансовите санкции, предвидени в член 5, тъй като в някои сектори, особено в засегнатите от явлението незаконно наемане на работа, подизпълнението е широко разпространено.

В съответствие с член 8, параграф 1, буква а) законодателството на държавите членки (освен в EE и LT) предвижда, че когато работодателят е пряк подизпълнител, изпълнителят следва да бъде отговорен за плащането, в допълнение към работодателя или вместо него, на всякакви финансови санкции, наложени съгласно член 5. В

²⁴ BE, EL, BG, FI, LU, CZ, IT и EE.

съответствие с член 8, параграф 2 мнозинството от държавите членки²⁵ също така гарантират, че когато работодателят е подизпълнител, главният изпълнител и всеки междинен подизпълнител могат също да бъдат задължени да заплатят глоби, когато са знаели, че подизпълнителят, който е работодател, е наел незаконни мигранти.

За да се улесни прилагането на тези разпоредби и да се осигури правна сигурност за изпълнителите, в член 8, параграф 3 се изисква изпълнител, който е изпълнил своите задължения за добросъвестна проверка, да не се подвежда под отговорност по член 8, параграфи 1 и 2. Много държави членки²⁶ обаче не са дефинирали тази добросъвестна проверка в националното си законодателство, а често се позовават на обща разпоредба от договорното/гражданското право.

Накрая, въз основа на член 9, параграф 2 всички държави членки гарантират, че подбудителството към и помагачеството в умишлено наемане на работа на незаконно пребиваващи мигранти също се наказват като престъпление. В съответствие с член 11 те също така гарантират подвеждането под отговорност на юридическите лица за престъпленията, посочени в член 9, когато престъплението е извършено в тяхна полза от лице, заемащо ръководна позиция в рамките на юридическото лице, което действа самостоятелно или като част от орган на юридическото лице или ако е налице липса на надзор²⁷.

В резултат на транспонирането на директивата всички лица, които се възползват от незаконното наемане на работа, могат да бъдат санкционирани по подходящ начин в повечето държави членки. Това е от съществено значение не само за ефективното справяне с това явление, но и за улесняването на упражняването на правата, които директивата предоставя на незаконните мигранти.

II. ЗАЩИТНИ МЕРКИ В ПОЛЗА НА НЕЗАКОННО НАЕТИ НА РАБОТА ГРАЖДАНИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

II.1. Последващо изплащане на заплати и данъци (член 6, параграф 1 и член 8)

Държавите членки са транспонирали правилно член 6, параграф 1, буква а), в който се признава правото на незаконните мигранти да получават възнаграждение за извършената работа, и член 6, параграф 1, буква б), който задължава работодателя да плати всички данъци и социалноосигурителни вноски, които е трябвало да бъдат платени, ако гражданинът на трета държава е бил законно нает на работа.

За изчисляване на дължимите суми с член 6, параграф 3 се въвежда презумпцията, че трудовото правоотношение е продължило най-малко три месеца, освен ако работодателят или служителят могат да докажат друго. Всички държави членки с изключение на EE, ES и RO са въвели тази презумпция в законодателството си, като в NL презумпцията дори е за шест месеца.

Във всички държави членки работодателите по принцип са длъжни, в съответствие с член 6, параграф 1, буква в), да плащат всички разходи, произтичащи от изпращането

²⁵ Освен EE и LT.

²⁶ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, MT, PT, RO, SE, SI и SK.

²⁷ Транспонирането на подвеждането под отговорност на юридически лица (дружества), когато е налице липса на надзор или контрол, се оказва проблематично само в LU.

на последващите плащания в държавата, в която се е върнал или е бил върнат гражданинът на трета държава.

В съответствие с член 8 държавите членки²⁸ обикновено са гарантирали, че както работодателите, така и преките изпълнители и всеки междинен подизпълнител могат да бъдат задължени да платят всички дължими възнаграждения и данъци.

II.2. Достъп до правосъдие и улесняване на подаването на жалби (член 6, параграфи 2 — 5 и член 13)

За прилагането на тези правила достъпът до правосъдие и улесняването на подаването на жалби представляват същината на защитните мерки на директивата, които имат за цел отстраняване на неправдите, понасяни от незаконните мигранти. Именно тази част от директивата обаче може да породи безпокойство, защото усилията за транспониране от страна на държавите членки в много от случаите са довели до слаби или несъществуващи механизми за улесняване на прилагането на правата на незаконните мигранти.

Много малко държави членки²⁹ са транспонирали изрично правото на незаконно наетите на работа мигранти да предявят иск срещу своя работодател за всяко дължимо възнаграждение, включително в случаите, когато са се върнали или са били върнати³⁰. Повечето държави членки просто се позовават на общи разпоредби относно правото на завеждане на дело пред граждански съдилища или съдилища по трудовоправни въпроси. Ограничен брой държави членки³¹ са се възползвали от възможността, посочена в член 6, параграф 2, алинея 1, буква б), за установяване на процедури за събиране на дължимото възнаграждение, без да има нужда гражданинът на трета държава да предявява иск.

Член 13, параграф 1 изисква от държавите членки да въведат ефективни механизми, чрез които незаконните мигранти да могат да подават жалби срещу своите работодатели, включително чрез трети страни. Член 13, параграф 2 задължава държавите членки да гарантират, че трети страни, които имат законен интерес от гарантиране спазването на директивата, могат да действат от името или в подкрепа на гражданин на трета държава, във всяко административно или гражданско производство, за да защитят правата му. В няколко държави членки профсъюзите имат право да подават жалби от името на незаконни мигранти и да ги представляват при национални производства³². По-рядко тази роля се изпълнява от организации на работниците мигранти³³ и от публични органи³⁴ с правомощия за извършване на проверки. LU, MT и NL все още не са определили такива трети страни в законодателството си.

Само четири държави членки³⁵ са въвели специфични механизми, за да могат незаконните мигранти да получат всички дължими плащания, включително след като

²⁸ С изключение на ЕЕ и LT.

²⁹ BG, CY, EL и SI.

³⁰ CY, EL, PL и SE.

³¹ BE, FR, HU, MT и PL.

³² AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, RO, SI и SK.

³³ CZ, FI, HU, LV и SE.

³⁴ EL, ES, FI, IT и LT.

³⁵ BE, EL и FR.

са се върнали или са били върнати (член 6, параграф 4). Например френската служба по имиграцията и интеграцията може да издава заповеди за изпълнение, за да получи дължимите суми от името на незаконно наетите на работа мигранти, и след това им прехвърля средствата. Други държави разчитат на общи разпоредби, отнасящи се до изпълнението на съдебни решения.

Директивата изисква незаконните мигранти да бъдат „систематично и обективно“ информирани относно правата си. Редица държави членки³⁶ не са предвидили това в своето законодателство, а други³⁷ разчитат на общи административни насоки и на правилата, свързани с информацията за лицата, които подлежат на административни производства. На практика това означава, че държавите членки разчитат на информацията на конкретни уебсайтове, като е малко вероятно незаконните мигранти да знаят за тях или да имат достъп до тях.

Накрая, само ограничен брой държави членки³⁸ са транспонирали изрично член 6, параграф 5 и член 13, параграф 4, които ги задължават да издават разрешения за пребиваване с ограничена продължителност, свързана с продължителността на съответните национални производства, на граждани на трета държава, участващи в наказателно производство за престъпленията, посочени в член 9, параграф 1, букви в) и д), както и да определят условията, при които продължителността на тези разрешения може да бъде удължена до получаване от незаконните мигранти на всяко забавено плащане.

Като цяло липсата в много държави членки на специфични механизми за преодоляване на трудностите, с които могат да се сблъскат незаконните мигранти при достъпа до правосъдие и прилагането на техните права, може да има обратен ефект за борбата срещу незаконното наемане на работа. Насърчаването на жалбите срещу работодатели може да играе важна роля в стратегиите на държавите членки за откриване на незаконно наемане на работа.

III. ОТКРИВАНЕ НА НЕЗАКОННО НАЕМАНЕ НА РАБОТА И ПРИЛАГАНЕ НА ОТНАСЯЩАТА СЕ ДО НЕГО ЗАБРАНА

III.1. Превантивни мерки: задължение за работодателите (член 4)

За да повишат осведомеността на работодателите и да улеснят проверките, всички държави членки са транспонирали превантивните мерки, предвидени в член 4. Гражданите на трети държави трябва да притежават и да представят валидно разрешение за пребиваване или друго разрешение за престой преди започването на работа. Работодателите трябва да съхраняват най-малко за времето на наемането на работа копие или друго доказателство за тези документи, което да е на разположение за евентуална проверка, и трябва също така да уведомяват в определен срок компетентните органи за началото на наемането на работа на гражданин на трета държава.

³⁶ BG, ES, IT, LV, MT, NL, SI и SK.

³⁷ BE, FI, HU и RO.

³⁸ AT, DE, EL, ES, HU, IT, LU, SE, SI и SK.

В повечето държави членки³⁹ този процес трябва да приключи няколко дни преди началото на наемането на работа или преди сключването на договора⁴⁰ и най-късно в първия ден на започването на работата⁴¹. В други това уведомяване трябва да бъде подадено в срок от няколко дни⁴² до няколко седмици⁴³ след началото на наемането на работа. Ако изпълнят този процес, работодателите са освободени от отговорност, освен ако им е било известно, че документът е подправен⁴⁴.

Държавите членки са използвали само в ограничена степен възможността да се въведе опростена процедура за уведомяване, когато работодателят е физическо лице и наемането на работа е за лични цели (DE, IT, LU), и/или работодателите да бъдат освободени от задължението да уведомяват, когато наемат на работа граждани на трети държави, които притежават статут на дългосрочно пребиваващ (AT, CY и EE).

III.2. Проверки (член 14)

В съответствие с член 14 националните закони изискват от съответните национални органи да извършват проверки въз основа на оценка за определяне на секторите, които са най-силно изложени на риск, за да се способства за прилагането на забраната за наемане на незаконно пребиваващи граждани на трети държави.

Ефективните и подходящи проверки са абсолютно необходими за справяне с незаконното наемане на работа и за гарантиране на това, че незаконните мигранти могат да упражняват правата си. Без подходящи проверки всяка санкция може да остане абстрактна заплаха.

Въпреки това забавянията в предаването на Комисията на докладите от проверките и проблеми с качеството на някои доклади дават повод за загриженост. През 2012 г. само четири държави членки (DE, FR, LV и SK) са докладвали за проверките, извършени през 2011 г. През 2013 г. само девет държави членки (FI, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SK и SI) представиха докладите си навреме. Поради това на 10 октомври 2013 г. Комисията изпрати предупредителни писма до останалите 15 държави членки, за да им напомни за тяхното задължение. След това всички държави членки представиха доклади.

Като цяло докладването може да бъде подобро. Докладваната информация е отчасти непълна, основава се на различни методи на изчисление и определения и/или просто не е в съответствие с изискванията на директивата по отношение на докладите. Вследствие на това информацията за резултатите от проверките е ограничена и е трудно да се направи цялостен обхващащ целия ЕС преглед на извършените проверки и резултатите от тях. За да се улесни докладването, още през 2010 г. Комисията разпространи образец за докладване сред държавите членки. Той беше актуализиран наскоро с цел да се гарантира, че държавите членки предоставят сравними данни и информация, които следва да позволят на Комисията да направи оценка на ефективното прилагане на директивата.

³⁹ С изключение на FI.

⁴⁰ BG, CY, ES, FR, LT, NL и RO.

⁴¹ BE, CZ, EL, IT, LV, MT и PT.

⁴² AT, EE, HU, LU, PL и SK.

⁴³ DE, SE и SI.

⁴⁴ С изключение на BG и IT.

Идентифицирането на секторите, изложени на най-голям риск, е важно, за да могат проверките да бъдат полезен инструмент за борба с незаконното наемане на работа. Няколко държави членки (CZ, EE, LT, MT и RO) не поясняват дали и как са били идентифицирани секторите, изложени на най-голям риск, но докладите от други държави членки показват, че секторите, засегнати в най-голяма степен от незаконното наемане на работа, са едни и същи в повечето държави членки: строителство, селско стопанство и градинарство, домакинска работа/чистене, кетъринг и услуги по настаняване.

В таблица 3 е представена информацията, съобщена от държавите членки за извършените проверки в сектори, изложени на риск, допълнена при необходимост с официални данни от Евростат за броя на работодателите и служителите. Тя показва, че е малко вероятно броят на проверките, проведени в някои държави членки, да разубеди работодател да наеме незаконни мигранти. В BG, EE, PL, RO и SE през 2012 г. са били проверени по-малко от 1 % от всички работодатели в сравнение например с 16,98 % в AT, 17,33 % в IT и 28,93 % в SI⁴⁵. Това показва, че между държавите членки има големи различия в усилията за прилагане и може да означава, че работодателите, които нарушават закона, е по-вероятно да избегнат разкриването или наказателното преследване в някои държави членки, отколкото в други.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

След транспонирането на Директива 2009/52/ЕО всички държави членки забраняват наемането на незаконни мигранти и налагат финансови, административни или наказателноправни санкции на работодателите им. Тежестта на санкциите, определени от законодателството, обаче значително се различава между държавите членки. Това поражда съмнения дали санкциите могат винаги да бъдат ефективни, пропорционални на нарушението или разубеждаващи, поради което те ще трябва да бъдат подложени на допълнителна оценка.

Някои държави членки все още не са приложили по задоволителен начин защитните елементи на директивата. Нужни са подобрения във всички области, позволяващи защитата на незаконните мигранти, било то правото да се подаде иск срещу работодател, ефективните механизми това да бъде направено или нещо толкова основно като предоставянето на систематична и обективна информация за техните права.

Някои държави членки вероятно ще трябва да положат значителни усилия, за да подобрят не само изготвянето на доклади за проверките, но и самите проверки и работата по приоритизирането им чрез систематичното идентифициране на сектори, изложени на риск. Въз основа на събраните данни за 2012 г. изглежда, че още много трябва да се направи, за да се гарантира, че е налице подходяща и ефективна система за проверки. Липсата на такава система поставя под сериозно съмнение ефективното прилагане на забраната за незаконно наемане на работа и усилията на държавите членки за намаляване на различията в прилагането на директивата.

Тъй като държавите членки са длъжни да докладват за проверките всяка година преди 1 юли, Комисията ще продължи да наблюдава отблизо мерките, предприети от държавите членки в тази област, и да предприема действия, ако е необходимо. С цел да

⁴⁵ Някои държави членки предоставиха информация за проверките в рисковите сектори, докато други предоставиха информация за проверките във всички сектори; вж. таблица 3 за повече информация.

се повиши осведомеността на държавите членки относно тези и други потенциални проблеми, установени във връзка с транспонирането на директивата, Комисията участва в двустранен обмен на информация с всяка държава членка и ще започва процедури чрез системата „EU Pilot“, когато това е необходимо.

Комисията ще предоставя подкрепа на държавите членки, за да се осигури задоволително ниво на прилагане на директивата в целия ЕС. Както постоянно е правила от приемането на директивата през 2009 г. досега, Комисията ще кани държавите членки на бъдещи срещи за обсъждане на правното транспониране и прилагането на няколко ключови разпоредби от директивата. Ако е необходимо, биха могли да бъдат изготвени и насоки за практическото прилагане на директивата, в това число относно упражняването на правата на мигрантите.

За момента Комисията не предлага изменения на директивата. С времето тя ще направи оценка на това дали законодателството за транспониране е достатъчно, за да се намали незаконното наемане на работа, и дали стимулира използването на каналите за законна имиграция в полза на мигрантите, работодателите и държавите членки.

Таблица 1: Финансови санкции

Държава членка	(Ф/Ю лице) ⁽¹⁾	Размер на финансовите санкции			Член 5, параграф 3 ⁽²⁾	Сравнение с действащото законодателство преди транспонирането
		Минимален	Фиксиран	Максимален		
Санкция, прилагана за всеки незаконно нает на работа незаконен мигрант						
AT	Ю/Ф	1 000 EUR/ 4 000 EUR		10 000 EUR/ 50 000 EUR	Не	→
BE	Ю/Ф	300 EUR		3 000 EUR	Не	Няма предишно законодателство
BG	Ф	750/1 500 BGN (383 EUR/ 767 EUR)		7 500 BGN/15 000 BGN (3 834 EUR/ 7 669 EUR)	Не	Няма предишно законодателство
	Ю	3 000 BGN /6 000 BGN (1 534 EUR/ 3 068 EUR)		30 000 BGN/60 000 BGN (15 338 EUR/ 30 677 EUR)		
CY	Ю/Ф			500 CYP/ 2 000 CYP (854 EUR/ 3 417 EUR)	Да	→
EE	Ф			1 200 EUR	Не	→
	Ю			3 200 EUR		
EL	Ю/Ф		5 000 EUR/ 10 000 EUR		Не	↑
ES	Ю/Ф	10 001 EUR		100 000 EUR	Не	↑
FR	Ю/Ф	6 980 EUR		52 350 EUR	Не	↑
HU	Ю/Ф		500 000 HUF (1 630 EUR)		Да	→
IT	Ф	1 950 EUR		15 600 EUR	Не	↑
LT	Ю/Ф		3 000 LTL/10 000 LTL (869 EUR/ 2 896 EUR)	10 000 LTL / 20 000 LTL (2 896 EUR/ 5 792 EUR)	Не	→
LU	Ю/Ф		2 500 EUR		Не	Няма предишно законодателство
NL	Ф			11 250 EUR	Да	↑
	Ю			45 000 EUR		
RO	Ю/Ф	3 000 RON (662 EUR)		4 000 RON (883 EUR)	Не	↑
SE	Ю/Ф			22 200 SEK/ 44 400 SEK (2 477 EUR/ 4 954 EUR)	Не	→
SI	Ф	2 000 EUR		5 000 EUR	Не	→
	Ю	4 000 EUR		12 000 EUR		

Брой незаконни мигранти, взети предвид при определяне на глобата

CZ	Ф			5 000 000 CZK (182 305 EUR)	Не	↑
	Ю	250 000 CZK (9 115 EUR)		10 000 000 CZK (364 606 EUR)		
DE	Ю/Ф			500 000 EUR	Не	→
FI	Ю/Ф	1 000 EUR		30 000 EUR	Да	Няма предишно законодателство
LV	Ф	210 EUR		500 EUR	Не	Няма предишно законодателство
MT	Ю/Ф			11 646,87 EUR	Не	→
PL	Ю/Ф	3 000 PLN (720 EUR)			Да	→
PT	Ю/Ф	2 000 EUR		90 000 EUR	Не	→
SK	Ю/Ф	2 000 EUR		200 000 EUR	Не	→

*Ю/Ф = Юридическо лице/Физическо лице

** Член 5, параграф 3 от Директива 2009/52/ЕО: „Държавите членки може да предвидят намален размер на финансовите санкции, когато работодателят е физическо лице, което наема на работа незаконно пребиваващ гражданин на трета държава за лични цели и когато не са налице особено експлоататорски условия на труд.“

(Обменни курсове (4.4.2014 г.): 1 BGN = 0,511281 EUR; 1 CYP = 1,70860 EUR; 1 CZK = 0,0364632 EUR; 1 HUF = 0,00326012 EUR; 1 LTL = 0,289620 EUR; 1 PLN = 0,240083 EUR; 1 ROL = 0,224388 EUR; 1 SEK = 0,111573 EUR)

Таблица 2: Наказателноправни санкции

Държава членка	Санкции (срок на лишаване от свобода и глоба, когато е приложимо)					Сравнение с действащото законодателство преди транспонирането
	Член 9, параграф 1, буква а)	Член 9, параграф 1, буква б)	Член 9, параграф 1, буква в)	Член 9, параграф 1, буква г)	Член 9, параграф 1, буква д)	
AT	лишаване от свобода до 6 месеца	лишаване от свобода до 6 месеца или глоба	лишаване от свобода до 2 години	лишаване от свобода до 2 години	лишаване от свобода до 6 месеца или глоба	↓
BE	лишаване от свобода от 6 месеца до 3 години и/или глоба в размер от 600 EUR до 6 000 EUR					Няма предишно законодателство
BG	лишаване от свобода от 1 до 5 години и глоба в размер от 5 000 BGN (2 554 EUR) до 50 000 BGN (25 564 EUR)	лишаване от свобода до 4 години и глоба в размер от 2 000 BGN (1 022 EUR) до 20 000 BGN (10 225 EUR)	лишаване от свобода от 1 до 5 години и глоба в размер от 5 000 BGN (2 554 EUR) до 50 000 BGN (25 564 EUR)	лишаване от свобода до 4 години и глоба в размер от 2 000 BGN (1 022 EUR) до 20 000 BGN (10 225 EUR)	лишаване от свобода от 1 до 5 години и глоба в размер от 5 000 BGN (2 554 EUR) до 50 000 BGN (25 564 EUR)	Няма предишно законодателство
CY	лишаване от свобода до 5 години и/или глоба, ненадвишаваща 20 000 EUR					Няма предишно законодателство
CZ	лишаване от свобода от шест месеца до пет години			-	лишаване от свобода от шест месеца до пет години	→
DE	лишаване от свобода до 1 година или глоба	лишаване от свобода до 1 година или глоба	лишаване от свобода до 3 години или глоба (при тежки случаи: от 6 месеца до 5 години)	лишаване от свобода до 3 години или глоба	лишаване от свобода до 1 година или глоба	↑
EE	глоба от 30 до 500 дневни ставки (96 EUR до 1 600 EUR) или лишаване от свобода до 3 години					Няма предишно законодателство
EL	лишаване от свобода за срок от най-малко 5 месеца			лишаване от свобода за срок от най-малко 6 месеца	лишаване от свобода за срок от най-малко 6 месеца	↑

ES	-	лишаване от свобода от 6 месеца до 6 години и глоба в размер от 6 до 12 месечни заплати	лишаване от свобода от 2 до 5 години и глоба в размер от 6 до 12 месечни заплати	-	-	→
FI	глоба или лишаване от свобода до 1 година					→
FR	лишаване от свобода до 5 години и глоба до 15 000 EUR					→
HU	лишаване от свобода до 2 години	лишаване от свобода до 2 години	лишаване от свобода от 1 до 5 години	лишаване от свобода от 1 до 5 години	лишаване от свобода от 1 до 5 години	Няма предишно законодателство
Държава членка	Санкции (срок на лишаване от свобода и глоба, когато е приложимо)					Сравнение с действащото законодателство преди транспонирането
	Член 9, параграф 1, буква а)	Член 9, параграф 1, буква б)	Член 9, параграф 1, буква в)	Член 9, параграф 1, буква г)	Член 9, параграф 1, буква д)	
IT	лишаване от свобода от 6 месеца до 3 години и глоба от 5 000 EUR					↑
	увеличение на санкцията в размер от една трета до една втора				увеличение на санкцията в размер от една трета до една втора	
LT	глоба или лишаване от свобода до 2 години			-	глоба или лишаване от свобода до 2 години	Няма предишно законодателство
LU	лишаване от свобода от 8 дни до 1 година и/или глоба в размер от 2 501 EUR до 20 000 EUR					Няма предишно законодателство
LV	лишаване от свобода до 3 месеца или глоба до 100 минимални месечни заплати (32 000 EUR)	лишаване от свобода до 3 месеца или общественополезен труд, или глоба до 100 минимални месечни заплати (32 000 EUR)			лишаване от свобода до 3 месеца или глоба до 100 минимални месечни заплати (32 000 EUR)	Няма предишно законодателство
MT	Глоба до 11 646,87 EUR и/или лишаване от свобода до 2 години					→
NL	лишаване от свобода до 3 години или глоба до 78 000 EUR	лишаване от свобода до 1 година или глоба до 78 000 EUR				→

PL	лишаване от свобода до 12 месеца и глоба		лишаване от свобода до 3 години		лишаване от свобода до 12 месеца и глоба	Няма предишно законодателство
PT	лишаване от свобода до 1 година или глоба до 240 дни (максимум 120 000 EUR)	лишаване от свобода до 2 години или глоба до 480 дни (максимум 240 000 EUR)	лишаване от свобода от 1 до 5 години	лишаване от свобода от 2 до 6 години	лишаване от свобода до 2 години или глоба до 480 дни (максимум 240 000 EUR)	Няма предишно законодателство
RO	-	лишаване от свобода от 1 до 2 години или глоба	-	лишаване от свобода от 1 до 2 години или глоба	лишаване от свобода от 1 до 3 години	Няма предишно законодателство
SE	глоба или лишаване от свобода до 1 година					Няма предишно законодателство
SI	лишаване от свобода до 2 години		лишаване от свобода до 3 години			Няма предишно законодателство
SK	лишаване от свобода до 2 години	лишаване от свобода от 6 месеца до 3 години				Няма предишно законодателство

Таблица 3: Проверки, извършени през 2012 г.

Държава членка	ДИРЕКТИВА 2009/52/ЕО					Наблюдения
	Проверки		Резултати			
	Абсолютно изражение	Като процент от работодателите във всички сектори (в %)	Брой проверки, при които са открити НПГТД*	Брой на откритите НПГТД	Дял на откритите НПГТД в общия брой на наетите лица във всички сектори (в %)	
AT	32 765	16,98	2 948	4 490	0,11	Обхванати са всички сектори.
BE	14 127	7,86	1 538	1 826	0,41	Обхванати са всички сектори.
BG	119	0,12	1	1	0,00003	Обхванати са всички сектори.
CY	5 736	38,5	/	1 340	0,35	Обхванати са рисковите сектори.
CZ	27 914	17,45	27	46	0,00095	Обхванати са всички сектори.
DE	122 577	6,91	/	/	/	Обхванати са рисковите сектори.
EE	79	0,36	0	0	0	Обхванати са рисковите сектори.
EL	8 704	3,35	30	49	0,00138	Обхванати са рисковите сектори; Данни за периода 1.8.2012—31.12.2012 г.
ES	53 671	6,12	5 386	5 386	0,03145	Обхванати са всички сектори.
FI	1 800	1,9	/	/	/	Обхванати са всички сектори.
FR	1 331	/	/	621	/	Обхванати са рисковите сектори. Данни за мигранти, работещи без разрешение за работа, няма информация за статута им на пребиваване.
HU	19 080	9,72	/	/	/	Обхванати са всички сектори.
IT	243 847	17,33	/	11 499	0,05115	Обхванати са всички сектори.
LT	1 453	5,38	/	0	0	Обхванати са всички сектори. Данни за периода 1.8.2012—31.12.2012 г.
LV	2 648	/	/	1	0,00012	Обхванати са всички сектори. Данни за периода 1.1.2012—1.5.2013 г.
LU	3 097	43,62	/	/	/	Обхванати са всички сектори.
MT	3 831	53,07	70	88	0,05167	Данни за мигранти, работещи без разрешение за работа. Няма информация за статута им на пребиваване.
NL	11 181	/	776	1 123	/	Обхванати са всички сектори. Няма данни на Евростат за общия брой на работодателите и наетите лица.
PL	2 776	0,44	61	133	0,00306	Обхванати са всички сектори.
PT	2 305	1,09	/	10 828	0,25	Обхванати са рисковите сектори.
RO	916	0,82	/	22	0,00025	Обхванати са всички сектори.
SE	414	0,25	/	/	/	Обхванати са всички сектори.
SI	9 027	28,93	/	8	0,00088	Обхванати са рисковите сектори.

SK	39 801	57,77	/	22	0,00095	Обхванати са всички сектори. Част от данните не посочват статута на пребиваване.
НПГТД: Незаконно пребиваващи граждани на трети държави						