

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници“

COM(2013) 236 final — 2013/0124 (COD)

(2013/C 341/13)

Докладчик: г-н **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Съдокладчик: г-жа **Vladimíra DRBALOVÁ**

На 21 май 2013 г. Европейският парламент и на 13 май 2013 г. Съветът решиха, в съответствие с член 46 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници“

COM(2013) 236 final — 2013/0124 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 септември 2013 г.

На 492-рата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 септември 2013 г. (заседание от 19 септември 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“.

1. **Заклучения и предложения**

1.1 Комитетът отбелязва, че от четирите свободи, залегнали в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), онази, която продължава да среща най-сериозни пречки в практиката, е свободното движение на работниците.

1.2 Според Комитета упражняването на свободното движение на работници без препятствия и дискриминация ще спомогне за защитата на основните права, ще повиши конкурентоспособността на ЕС, производителността на предприятията и качеството на работните места за работниците и ще бъде един от стълбовете на стратегията „Европа 2020“.

1.3 Свободното движение на работници в Европа трябва да продължава да бъде политически приоритет на ЕС. Комитетът счита, че директивата ще допринесе за гарантирането на справедлива и балансирана мобилност.

1.4 ЕИСК подкрепя предложението за директива на Комисията, което ще улесни равностойното третиране и недопускането на дискриминация въз основа на национална принадлежност спрямо работниците, упражняващи правото на свободно движение. Въпреки това, както е посочено в други становища на Комитета, остават други препятствия, които затрудняват мобилността.

1.5 За да продължи премахването на съществуващите пречки пред мобилността, следва да бъдат предприети допълнителни мерки с цел на работниците мигранти да се предоставя разбираема информация за трудовото и социалното законодателство на съответните национални езици. Наред с това за работ-

ниците следва да се установи отделно право на консултиране. Съответните консултационни структури следва да работят в тясна връзка със социалните партньори и EURES и да гарантират, че работниците мигранти ще бъдат информирани още в собствената им страна за социалните и правните дадености в приемащите държави.

1.6 ЕИСК подкрепя целите, които Комисията се стреми да постигне чрез директивата, като: закрилата на правата, произтичащи от принципа на равно третиране на работниците и техните семейства във връзка със заетостта и различни социални права, чрез административни и правни процедури; действията на сдруженията, организациите и други правни субекти; определянето на структури за оказване на помощ и наблюдение на национално равнище; провеждането на социален диалог и подобряване на информацията, предоставяна на предприятията и работниците. Комитетът оценява факта, че транспонирането в националните законодателства ще се извърши при зачитане на националните правни процедури и практики.

1.7 Комитетът подкрепя въвеждането на услуги за предоставяне на информация и консултации относно упражняването на свободното движение и мобилността с цел оказване на подкрепа на работниците. На работодателите също ще трябва да се предостави подходяща информация.

1.8 ЕИСК подкрепя усилията на Европейската комисия за промяна и разширяване на ролята на Европейския портал за професионална мобилност (EURES) за улесняване на мобилността и постигане на по-добро съответствие между уменията и нуждите на пазара на труда.

2. Предложението за директива

2.1 В доклада на Марио Монти от май 2010 г. за „Нова стратегия за единния пазар“ се подчертава фактът, че свободата на движение на работниците е постижение от правна гледна точка, макар и тя да е най-слабо упражняваната от четирите свободи, които единният пазар предоставя. Разминаването между теорията и практиката е отразено и в политическите насоки за периода 2010-2014 г., представени от председателя на Европейската комисия г-н Барозу.

2.2 Комисията излиза с предложение за директива с цел да се подобри прилагането на законодателството на ЕС и да се улесни упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение. Договорът и приложимото европейско законодателство предоставят на всички европейски граждани правото да се движат свободно в друга държава членка с цел работа или пребиваване, защитават ги от дискриминация, основаваща се на националността, във връзка с намирането на работа и им гарантират равно третиране.

2.3 През последните години бяха стартирани три Плана за действие⁽¹⁾ за мобилността на работниците — през 1997, 2002 и 2007 г. Въпреки това европейските работници, които упражняват това право на мобилност в рамките на ЕС, са 3 %. Комисията, Парламентът, Комитетът на регионите, ЕИСК и социалните партньори посочиха пречките, които затрудняват практическото упражняване на това право:

- национални органи, които не спазват правото на ЕС (несъобразено с правилата законодателство или неправилно прилагане), което води до негативни последици за работниците мигранти в ЕС;
- работодатели и правни консултанти, които не спазват законодателството на ЕС;
- работници мигранти от ЕС, които нямат достъп до информация или до средства за обезпечаване на правата си.

2.4 В много случаи като резултат от тези проблеми дискриминацията, основаваща се на националността, продължава да бъде много сериозно препятствие за работниците мигранти от ЕС.

2.5 Комисията проведе широк кръг от консултации с държавите членки, социалните партньори, гражданското общество и специализираните агенции и стигна до заключението, че директивата е най-подходящият правен инструмент за улесняване на единното прилагане и осигуряване на изпълнението на правата на работниците при свободното движение, предоставени от член 45 от ДФЕС и членове 1-10 от Регламент (ЕС) № 492/2011.

2.6 Приложното поле на директивата засяга въпросите на свободното движение на работниците, включени в Регламент (ЕС) № 492/2011, който гарантира равноправното третиране и недискриминацията по отношение на:

- достъп до заетост;
- условия на заетост и труд, по-специално по отношение на заплащането и уволнението;
- достъп до социални придобивки и данъчни облекчения;
- членство в профсъюзи;
- достъп до обучение;
- достъп до жилищно настаняване;
- достъп до образование за децата на работниците.

2.7 Директивата ще задължи държавите членки:

- да създадат национални звена за контакт, които да предоставят информация, да оказват съдействие и да насочват работниците мигранти във връзка с правата, гарантирани от европейското законодателство, като недискриминацията и свободата на движението, наред с други;
- да предвидят и гарантират наличието на средства за административна и/или съдебна защита на национално равнище;
- да позволят на профсъюзите, НПО и други правни субекти да завеждат административни или съдебни производства за спазване на правата, произтичащи от член 45 на ДФЕС и членове 1 до 10 от Регламент (ЕС) № 492/2011, от името или в подкрепа на работника или членовете на неговото семейство и с негово съгласие и при спазване на разпоредбите на националния правов ред;
- да информират по-добре работниците мигранти от ЕС и работодателите за европейското законодателство в областта на свободното движение.

3. Общи бележки: европейските граждани и свободното движение

3.1 Европейският съюз трябва да мобилизира всички възможности на пазара на труда, за да даде гласък на растежа и заетостта, да развие в пълна степен потенциала на единния пазар и да създаде динамичен и приобщаващ европейски пазар на труда с по-добри перспективи за заетостта в дългосрочен план. За целта е необходимо да бъдат премахнати пречките пред свободното движение на работници и да се гарантират правата и отговорностите на работниците и на предприятията.

3.2 ЕИСК приветства факта, че в Европейската година на гражданите Комисията прие настоящото предложение за директива с цел улесняване на свободното движение на европейските работници. Свободното движение на хора е една от четирите основни свободи (свободно движение на хора, стоки, капитали и услуги), на които се основава единният пазар. Тя е залегнала в Договора и гарантира на гражданите на ЕС, които се преместват в друга държава членка с цел работа, правото на недискриминация въз основа на националността.

⁽¹⁾ COM(1997) 586 final, COM(2002) 72 final, COM(2007) 773 final.

3.3 През 2011 г. Комитетът изготви проучвателно становище⁽²⁾ по искане на белгийското председателство, в което беше направен анализ на ролята на имиграцията в демографския контекст на ЕС. Заключение на ЕИСК беше, че вследствие на отрицателния демографски баланс и неравновесията на пазарите на труда Европа трябва да подобри вътрешната мобилност на европейските работници и да улесни имиграцията от трети страни.

3.4 През 2009 г. чешкото председателство също отправи искане за изготвяне на проучвателно становище⁽³⁾, в което бяха установени съществуващите пречки пред мобилността в рамките на вътрешния пазар. Комитетът счита, че независимо от Договора и европейското законодателство гражданите на Съюза, които желаят да се преместят или се преместват в друга държава членка с цел заетост, продължават да се натъкват на многобройни проблеми, които значително затрудняват упражняването на правото на свободно движение. В становището, наред с другото, се казва, че „мобилността в Европа трябва да остане политически приоритет за ЕС“, че разпоредбите трябва да допринасят за справедлива и балансирана мобилност и да предотвратяват социалния дъмпинг и незаконния труд.

3.5 Предложението за директива на Комисията ще улесни равното третиране и недискриминацията въз основа на националността за европейските работници, които упражняват правото на свободно движение. Но все още съществуват други пречки, затрудняващи или представляващи заплаха за мобилността на работниците, които ЕИСК е посочил в няколко становища⁽⁴⁾. В тях са предложени различни решения по въпроси като:

- преходните периоди, които на отраслова основа или като цяло ограничават временно свободното движение на работниците, които са европейски граждани;
- трудовите законодателства на държавите членки, които създават правни и административни пречки; освен това колективните договори следва да улесняват свободното движение на работниците;
- проблеми, пред които са изправени пограничните работници във връзка с упражняването на свободата на движение, в областта на данъчното облагане и социалното осигуряване;
- липсата на езикови познания;
- недостатъчната координация на обществените системи за социално осигуряване и проблемите с преносимостта и признаването на допълнителните пенсии;
- сериозните и трайни проблеми, свързани с признаването на професионалните квалификации и дипломите за висше образование;
- трудностите, свързани с достъпа до непрекъснато обучение;
- липсата на информация и предоставяне на съвети относно европейското законодателство и процедурите, свързани със

свободното движение на работници, на национално равнище за работниците, предприятията, социалните партньори, НПО, както и съдилищата и останалите правни субекти;

- липсата на информация и консултиране относно свързани с трудовото и социалното законодателство въпроси, които би трябвало да се предоставят още в страните на произход, както и на звена за контакт в приемащата държава;
- липсата на възможности и цените на жилищата, както и липсата на социални жилища;
- дискриминационните данъчно облагане, осигурителни вноски и социални придобивки;
- проблемите при достъпа до здравни услуги;
- пречките в системите за образование на децата.

3.6 ЕИСК е изготвил и становища⁽⁵⁾ относно законодателството за борба с дискриминацията по различни поводи. Комитетът счита, че както Регламент (ЕО) № 492/2011, така и антидискриминационните Директиви 2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО е трябвало да се спазват и да се използват за премахване на дискриминацията от националните законодателства и от административната и съдебната практика, както и от колективните договори, за да се улесни трудовата мобилност в ЕС.

3.7 Счита се, че мобилността е от полза както за предприятия, така и за работниците, ако се прилага по подходящ, доброволен и справедлив начин. Така заявяват от Конфедерацията на европейския бизнес (BUSINESSEUROPE) и от Европейската конфедерация на профсъюзите. Предприятията ще разполагат с по-голям избор при наемането на работници, а работниците ще имат по-широка гама от възможности за работа.

3.8 Трябва да се прави разлика между свободното движение на работниците, разглеждано в настоящото предложение за директива, и свободното предоставяне на услуги от предприятия. Наскоро ЕИСК прие становище⁽⁶⁾ във връзка с последното предложение за директива относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги.

3.9 ЕИСК подкрепя новите усилия за подобряване на функционирането на вътрешния пазар на ЕС и мерките, които улесняват мобилността, като се премахват съществуващите пречки. Предложението за директива ще задължи държавите членки да адаптират своето законодателство и институции, което се подкрепя от ЕИСК. Комитетът би желал да не се създава ненужна за предприятията административна тежест.

3.10 Националните власти и органите за оказване на помощ и наблюдение ще следят специално за защитата на равното третиране на работниците мигранти от ЕС с някаква форма на увреждане.

⁽²⁾ ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 6-13.

⁽³⁾ ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 14-23.

⁽⁴⁾ ОВ С 68, 6.3.2012 г., стр. 11-14, ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 103-107.

⁽⁵⁾ ОВ С 204, 18.7.2000 г., стр. 82-90, ОВ С 155, 29.5.2001 г., стр. 65-71, ОВ С 77, 31.3.2009 г., стр. 102-108.

⁽⁶⁾ ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 61-64.

4. Специфични бележки и препоръки

4.1 Макар че, ако се прилагат правилно в държавите членки, член 45 от Договора и Регламент (ЕС) № 492/2011 гарантират равното третиране на мигрантите от ЕС в контекста на свободното движение, все още съществуват много проблеми пред практическото им приложение. Поради това Комитетът счита, че предложението за директива е подходящият правен инструмент за улесняване на упражняването на правата на работниците, тъй като, след като се въведе в националните законодателства, ще позволи постигането на предвидените цели по еднакъв начин. Комитетът би желал Парламентът и Съветът също да подкрепят предложението за директива.

4.2 ЕИСК счита, че като се защитават правата, произтичащи от свободното движение на европейските работници при гарантиране на равно третиране, ще се улесни мобилността и ще се укрепи единният пазар. Възползвайки се в пълна степен от потенциала на европейския пазар на труда, европейските предприятия и работници ще разполагат с нови възможности.

4.3 Комитетът също така счита, че равното третиране и липсата на дискриминация ще улеснят интегрирането на работниците мигранти и техните семейства.

4.4 В рамките на Консултативния комитет за свободно движение на работниците ⁽⁷⁾ както Европейската конфедерация на профсъюзите, така и BUSINESSEUROPE заявиха своята позиция в подкрепа на предложението за директива. ЕИСК приветства съвместните усилия на европейските социални партньори в подкрепа на мобилността и икономическата миграция в ЕС ⁽⁸⁾.

4.5 Техническият комитет ⁽⁹⁾ за свободното движение на работниците също трябва да приеме нови насоки за подобряване на трудовата мобилност.

4.6 За да продължи премахването на съществуващите пречки пред мобилността, следва да бъдат предприети допълнителни мерки с цел на работниците мигранти да се предоставя разбираема информация за трудовото и социалното законодателство на съответните национални езици. Наред с това за работниците следва да се установи отделно право на консултиране. Съответните консултационни структури следва да работят в тясна връзка със социалните партньори и EURES и да гарантират, че работниците мигранти ще бъдат информирани още в собствената им страна за социалните и правните дадености в приемащите държави.

4.7 Директивата — в случаите, когато е транспонирана правилно в националните законодателства — ще задължи публичните органи да гарантират спазването на европейското законодателство за свобода на движението. Тя ще улесни и дейността на работодателите и правните консултанти, които

понастоящем не познават европейското законодателство. Освен това работниците и техните семейства ще имат по-голям достъп до информация и защита на правата си.

4.8 ЕИСК подкрепя четирите цели, определени от Комисията:

— намаляване на дискриминацията, основаваща се на националност, спрямо работниците мигранти от ЕС;

— намаляване на разминаването между установените в нормативната уредба права на работниците мигранти от ЕС и реалното упражняване на тези права чрез създаване на условия за правилното прилагане на съществуващото законодателство;

— намаляване на случаите на нелоялни практики срещу работниците мигранти от ЕС;

— предоставяне на повече възможности на работниците мигранти от ЕС да гарантират спазването на своите права.

4.9 Комитетът напълно споделя целта на директивата (член 1) за еднакво прилагане и спазване на правата, произтичащи от член 45 от ДФЕС и членове 1 до 10 от Регламент (ЕС) № 492/2011, както и приложното поле (член 2), определено по отношение на аспектите от Регламента, свързани със свободното движение на работници.

4.10 ЕИСК счита, че регламентът и директивата защитават правата на пограничните работници, които също са европейски работници, упражняващи правото на свободно движение.

4.11 Комитетът споделя и виждането, че гаранцията за защитата на правото на равно третиране, средствата и сроковете за правна защита следва да бъдат включени в административните и съдебните системи и производства на всяка държава членка (член 3). Въпреки това препоръчва на държавите членки да бъде намален размерът на таксите за административните и съдебните производства, с цел те да бъдат достъпни за работниците и членовете на техните семейства.

4.12 ЕИСК също така счита за подходящ текста на член 4: „Държавите членки гарантират, че сдруженията, организациите или другите правни субекти, които съгласно установените в националното им законодателство критерии имат основателен интерес да следят за изпълнението на разпоредбите на настоящата директива, могат да участват, от името или в подкрепа на работника и членовете на неговото семейство и с негово одобрение, във всички съдебни и/или административни производства, предвидени с оглед осигуряване на изпълнението на задълженията по член 45 от Договора и членове 1-10 от Регламент (ЕС) № 492/2011“ без да се засягат националните процесуални норми относно представителство и защита пред съдилищата. От съществено значение в тази област е ролята, възлагана от националните законодателства на профсъюзите, която директивата трябва да вземе предвид.

⁽⁷⁾ Заседание от 30 октомври 2012 г.

⁽⁸⁾ Съвместна програма на европейските социални партньори (2012-2014 г.): Мобилност, икономическа миграция и интеграция на работниците имигранти на пазара на труда.

⁽⁹⁾ Предвиден в Регламент (ЕС) № 492/2011.

4.13 Комитетът поддържа член 5, който задължава държавите членки да определят структури и органи за насърчаване на равното третиране, анализ, наблюдение и подкрепа. ЕИСК е съгласен, че тези конкретни задачи, в зависимост от условията в отделните страни, може да бъдат възложени или на структури, които трябва да бъдат създадени, или на вече съществуващи национални агенции, които имат сходни цели в областта на дискриминацията. Социалните партньори следва да бъдат включени по обвързващ начин в тези решения в рамките на системите в отделните държави. И в двата случая, на структурите и органите, които включват ясно този нов мандат сред правомощията си, трябва да бъдат предоставени достатъчно човешки и финансови ресурси за осъществяване на новите задачи. ЕИСК предлага тези агенции и органи да бъдат изцяло независими от правителствата. Освен това социалните партньори на национално и регионално равнище трябва да имат адекватно участие в тези органи в рамките на националните системи.

4.14 В директивата не се споменава ролята на инспекцията по труда и органа по заетостта, които в рамките на транспонирането на директивата следва да осигурят спазването на нормите за равно третиране в трудовите договори, колективните трудови договори и в системите за социална защита. Комитетът предлага включването на този въпрос в директивата.

4.15 ЕИСК подкрепя четирите правомощия, които следва да имат тези органи (член 5, параграф 2): предоставяне на правна или друг вид помощ, провеждане на проучвания, изготвяне на доклади и предоставяне на информация.

4.15.1 Тази система от „единни звена за контакт“ може да бъде много важна за улесняване на предоставянето на информация и насоки на работниците мигранти за начина на живот и работа във всяка държава членка. Социалните партньори, освен че трябва да бъдат тясно приобщени към тази система, трябва да си сътрудничат с вече съществуващите звена за информация и помощ на регионално, национално и европейско равнище, както и със звената за продължаващо професионално обучение. Необходимо е да се поддържа и подкрепя основната роля на Европейския портал за профе-

сионална мобилност (EURES), тъй като той е важен инструмент на ЕС, чийто акцент е както мобилността, така и постигането на по-добро съответствие между уменията и нуждите на пазара на труда. И в тази област трябва да се подобри и да се гарантира за в бъдеще участието на социалните партньори.

4.16 ЕИСК счита, че социалният диалог между участниците на пазара на труда и тристранният диалог между правителството, профсъюзните и работодателските организации, както и диалогът с гражданското общество⁽¹⁰⁾ са много важни инструменти на публичните политики и са от полза за гражданите. Поради това подкрепя член 6 относно социалния диалог в рамките на националния правов ред.

4.17 Разпространението на информация в държавите членки (член 7) е много важно, за да се осъществява по адекватен начин миграцията на работниците в ЕС. От изключително значение е работниците и работодателите да имат достъп до информация. По този начин ще функционират добре и вътрешният пазар, и европейският пазар на труда. Подходящата и достъпна информация може да ограничи злоупотребите на работодателите и пасивното приемане на дискриминацията от страна на работниците.

4.18 ЕИСК насърчава работниците мигранти и техните семейства да използват и съществуващите системи за информация като Your Europe и EURES.

4.19 ЕИСК изразява задоволство от това, че европейските социални партньори разглеждат въпроса за вътрешната мобилност в рамките на ЕС и икономическата миграция от трети страни в текущата си програма за съвместна работа за периода 2012-2014 г. и предлага Европейската комисия в сътрудничество с Европейската конфедерация на профсъюзите и BUSINESSEUROPE да разработи нови програми за подобряване на информацията сред профсъюзните и работодателските организации на национално равнище, за да се улесни свободното движение на европейските работници и техните семейства и защитата на правата им.

Брюксел, 19 септември 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр. 137–142.