ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 4.12.2018 г.
COM(2018) 789 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

относно прилагането на Директива 2014/54/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Директивата

Свободното движение на работниците е основна свобода на гражданите на Европейския съюз и един от стълбовете на вътрешния пазар. Тя е залегнала в член 45 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Това право бе доразвито от вторичното законодателство, по-специално от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 г. относно свободното движение на работници в Съюза. То бе доразвито и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

Въпреки сравнително стабилния и пълен набор от правила, който е потвърден от редица доклади[1], гражданите на Съюза може да продължават да се сблъскват с практически проблеми при упражняването на правата си като работници в ЕС. За да се опитат да отстранят разминаването между правото и прилагането му на практика, на 16 април 2014 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива 2014/54/ЕС относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници[2] (наричана по-долу „Директивата“).

Директивата не създава нови материални права за работниците и/или членовете на техните семейства в допълнение към предвидените в член 45 от ДФЕС и Регламент 492/2011. Целта ѝ е единствено да се постигне по-ефективно и единно прилагане и изпълнение на съществуващите права.

1.2. Докладът

В съответствие с член 9 от Директивата в настоящия доклад се разглежда нейното прилагане. Доколкото наличната информация позволява, в доклада е отразена и ефективността на Директивата на практика. Освен това в него се разглежда дали е необходимо изменение на Директивата с оглед да се гарантира по-доброто прилагане на правото на Съюза по отношение на свободното движение на работници.

Докладът се основава главно на информация относно мерките за транспониране на Директивата, за които държавите членки са съобщили на Комисията съгласно член 8 от нея. Препратките към националното право за транспониране на Директивата са достъпни на интернет страницата Eur-Lex[3]. Комисията също така се консултира с членовете на Консултативния комитет за свободното движение на работници[4], като им изпрати подробен въпросник[5] (наричан по-нататък „въпросникът“), а след това и проектодоклада. Когато бе необходимо, Комисията поиска също така пояснения относно мерките по изпълнението от членовете на Техническия комитет за свободното движение на работници[6]. Следва да се отбележи, че получената информация се различаваше значително

[1] Вж. по-специално стр. 3—4 от обяснителния меморандум на предложението за директива https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054

[3] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864

[4] Комитет, създаден съгласно член 21 от Регламент 492/2011.

[5] Акцентът на въпросника беше върху практическото прилагане на Директивата и нейната ефективност. Четиринадесет правителства на държави членки и четири национални синдикални организации предоставиха отговори (до юни 2018 г.)

[6] Комитет, създаден съгласно член 29 от Регламент 492/2011.

по отношение на съдържанието и подробностите. Комисията също така използва информация, събрана от нейната мрежа от правни експерти в областта на свободното движение на работници и координацията на социалната сигурност[7].

2. ПРОЦЕС НА ТРАНСПОНИРАНЕ

В съответствие с член 8 от Директивата държавите членки трябваше да я транспонират до 21 май 2016 г.

За да подпомогне държавите членки при транспонирането, през ноември 2015 г. Комисията представи неофициален документ, в който се обясняват по-подробно ключовите разпоредби на Директивата. Прилагането на Директивата беше обсъдено на няколко заседания на посочените по-горе комитети в периода 2015—2018 г.

Въпреки това до крайния срок за транспониране само седем държави членки[8] бяха съобщили за мерки за пълното транспониране на Директивата.

През септември 2016 г. Комисията даде ход на производства за установяване на нарушение срещу 12 държави членки[9], които все още не бяха съобщили за пълното транспониране на Директивата. През ноември 2017 г. последните две държави[10] съобщиха за пълното транспониране. Следователно производствата за установяване на нарушение бяха прекратени.

Комисията понастоящем приключва своя анализ на съответствието на националните мерки, за да осигури правилното прилагане на Директивата. Като част от текущата проверка за съответствие, тя поддържа контакт с държавите членки по въпросите, установени в настоящия доклад.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

Директивата беше транспонирана по различни начини. Повечето държави членки внесоха изменения в националните си законодателства. Обемът на измененията обаче варираще значително — от един конкретен акт (Малта, Кипър, Гърция, Португалия) до изменения на десетки правни актове (Литва, Румъния). Дания, Франция, Испания, Италия, Нидерландия и Обединеното кралство счетоха, че техните национални законодателства вече са в съответствие с Директивата и че не са необходими допълнителни законодателни мерки. В Австрия и Белгия Директивата се транспонира чрез актове както на федерално, така и на регионално равнище. Никоя държава членка не спомена за прилагане на разпоредбите на Директивата чрез колективни трудови договори.

Като цяло държавите членки предвидиха незаконодателни мерки с оглед на прилагането на разпоредбите, свързани по-специално с функционирането на органите (вж. 3.3) и/или подобряването на достъпа до (качествена) информация (вж. 3.5).

[7] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=bg&catId=1098.

[8] Финландия, Германия, Ирландия, Италия, Малта, Нидерландия, Швеция.

[9] Австрия, Кипър, Чешката република, Дания, Естония, Франция, Гърция, Унгария, Литва, Люксембург, Португалия, Румъния.

[10] Чешката република и Люксембург.

3.1. Персонален и материален обхват (членове 1 и 2)

Още преди приемането на Директивата държавите членки трябваше да гарантират, че техните законодателства в областта на свободното движение се прилагат по отношение на всички категории лица и обхващат всички въпроси, обхванати от член 45 от ДФЕС, на недискриминационна основа. Като се има предвид, че в членове 1 и 2 от Директивата се запазва обхватът на член 45 от ДФЕС и на Регламент 492/2011, като и двата акта са пряко приложими, чрез тях не бяха създадени нови задължения за държавите членки от гледна точка на транспонирането. Въпреки това и двата члена бяха повод някои държави членки[11] да проверят дали техните действащи национални правила наистина отговарят на персоналния и материалния обхват на горепосочените разпоредби.

3.2. Защита на правата (член 3)

Всички държави членки осигуряват достъп до съдебни процедури, които дават възможност на работниците от Съюза и членовете на техните семейства да защитават правата си, предоставени им от член 45 от ДФЕС и от Регламент 492/2011, когато считат, че тези права са били нарушени. Най-вече това се осигурява посредством процедурни правила за недопускане на дискриминация по принцип, съществували още преди влизането в сила на Директивата. В някои държави[12] съществува специфично законодателство относно достъпа до съдилища за чуждестранни работници. Съгласно изискванията на Директивата не съществуват ограничения за защита на нарушени права дори и след прекратяване на отношението, в рамките на което е настъпило/а твърдяното ограничение, пречка или дискриминация.

Сдружения, организации (включително социални партньори) или други субекти, които имат законен интерес съгласно националното законодателство да следят за спазването на Директивата, могат да участват в съдебни и/или административни процедури от името или в подкрепа на работници на Съюза. Това е така във всички държави членки с изключение на Италия, където синдикалните организации изглежда са в състояние да участват в процедури само в случай на колективна дискриминация.

Що се отнася до защитата срещу виктимизация, в повечето държави мерките за защита на работниците на Съюза срещу неблагоприятно третиране или неблагоприятни последици са предвидени в националното законодателство в областта на борбата с дискриминацията или трудовото право. Само Малта и Кипър са приели специални разпоредби относно виктимизацията след транспонирането на Директивата. Изглежда, че в Литва и Португалия защитата се ограничава само до трудовите отношения, така че например търсещите работа лица, които потенциално биха могли да бъдат виктимизирани от публичните органи, не попадат в рамките на защитата.

[11] Например Австрия, България, Кипър, Литва, Малта, Румъния.

[12] България и Испания.

Информацията по отношение на изпълнението на практика на разпоредбите на член 3 е много ограничена. От отговорите на въпросника само в отговора на синдикалните организации от Литва бяха посочени четири дела, които неотдавна са били заведени пред националните съдилища във връзка с въпроси, попадащи в приложното поле на Директивата. Естония посочи две жалби, които са били разгледани от извънсъдебни органи през 2017 г. Те бяха свързани с някои практики на публичните институции по отношение на признаването на професионалните квалификации и предоставянето на право на пребиваване за член на семейството на гражданин на Съюза. Германия и Литва посочиха, че е имало случаи, в които организации са участвали в съдебни/административни процедури за подпомагане на работниците.

Липсата на информация се обяснява с факта, че Директивата е била въведена едва наскоро, че органите, отговарящи за свободното движение (член 4), все още не са събрали такава информация или че такива случаи не се групират на база на дискриминация срещу работници на Съюза въз основа на гражданство.

3.3. Орган (или органи) за насърчаване на равното третиране (член 4)

Директивата е новаторска, тъй като чрез нея държавите членки се задължават да определят структура/орган за насърчаване на равното третиране на работниците от Съюза и членовете на техните семейства по отношение на гражданството, както и да се справят с необоснованите ограничения и пречки пред правото им на свободно движение.

Определяне на орган и изпълнение на задачите

От ноември 2017 г. във всички държави членки са били определени органи, отговарящи за свободното движение, въпреки че във Франция, Италия и Обединеното кралство това определяне не е било публично обявено в съответствие с изискванията на член 6, параграф 1. Тези държави членки не са приели правни актове за изпълнение на Директивата. Освен това на уебсайтовете на органите не се споменава никъде, че те са органите за изпълнение на целите на Директивата или че изпълняват задачите, посочени в Директивата. Списъкът на органите е предоставен онлайн от Европейската комисия[13].

В по-голямата част от държавите членки с функцията на орган, отговарящ за свободното движение, са били натоварени съществуващи структури, като единствените изключения са Германия и Словения, където е била създадена нова структура. Що се отнася до вида на органа, обхватът на компетентност на институциите за равно третиране в 20 държави членки е бил разширен, за да се разглеждат въпросите на дискриминацията срещу работници на Съюза и членове на техните семейства въз основа на гражданство. Органите, отговарящи за пазара на труда (като например публичните служби по заетостта или услугите на „EURES“, както и инспекциите по труда), и министерствата на труда са вторият най-често срещан тип органи. Що се отнася до нетипичните случаи, в Австрия към органите се числят федералните и

[13] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=bg

регионалните камари на труда, докато в Швеция функцията се изпълнява от Националният съвет по търговия, държавния орган,отговарящ за вътрешния пазар.

По отношение на задачите на органите някои държави членки твърдят, че органът изпълнява всички задачи, изброени в Директивата, въпреки че определени задачи не са изрично упоменати в устава на органа и не са налице конкретни примери за това, че органът ги изпълнява. Задачите, които не са упоменати, включват провеждане на проучвания и анализи относно пречките пред свободното движение и изготвяне на препоръки по всеки въпрос, свързан с необосновани ограничения и пречки или с дискриминация. Изглежда, че в Италия, Латвия, Словакия и Обединеното кралство не всички задачи са включени в отговорностите на органите.

В допълнение, освен дискриминацията въз основа на гражданство, правилата на ЕС за свободното движение на работници също забраняват необоснованите ограничения или пречки пред свободното движение. Предстои да се види дали органите, определени за прилагане на Директивата, се занимават с този въпрос на практика.

Както сочат отговорите на въпросника, основните дейности, които органите извършват на практика, съвпадат със задачите, определени в Директивата. Повечето държави се съсредоточават върху следното: 1) предоставяне на съдействие, състоящо се главно от информация и правна консултация; 2) повишаване на осведомеността относно правата на свободно движение и относно дейностите на органите посредством различни информационни канали; и/или 3) засилване на сътрудничеството с други заинтересовани страни. Някои държави[14] използват приложения за социални мрежи (или планират да го направят), за да достигнат до лица, които се нуждаят от информация.

Най-добра практика в Нидерландия: използване на приложения за социални мрежи

В Нидерландия Службата за обществена информация отговаря на въпроси, отправени чрез Twitter, Facebook и WhatsApp.

Въпреки това към днешна дата е оскъдна информацията относно това колко често органите предоставят правна и/или друга помощ. В отговор на въпросника само няколко държави[15] посочиха ориентировъчно колко често предоставят такава помощ.

Само в седем държави членки[16] са били проведени (или са планирани) проучвания, анализи или доклади по въпроси, отнасящи се до свободното движение на работници. Важно е информацията за пречките, ограниченията и дискриминацията да се събира, оценява и разпространява публично. Това може не само да подобри общата осведоменост относно правата и процедурите за тяхната защита, но и да

Най-добра практика в Дания: Проучване на пречките

В Дания органът провежда проучване на съответните органи във връзка със случаите на пречки/дискриминация, които попадат в тяхната област на компетентност.

[14] Германия, Малта, Нидерландия.

[15] Германия, Дания, Естония, Хърватия, Малта, Словения.

[16] Австрия, Германия, Дания, Гърция, Финландия, Швеция, Словения.

възпре други работодатели и администрации да прилагат такива практики.

Способността да се гарантира, че задачите, посочени в член 4, параграф 2, букви а), в) и г), се изпълняват по независим начин, е ключов елемент от защитата на мобилните работници на Съюза.

Както беше споменато по-горе, в повече от половината държави членки органите за равно третиране са определени като органи, отговарящи за свободното движение. Все още съществуват значителни разлики помежду им по отношение на техния мандат, компетенции, структури и ресурси[17].

Независимостта на органите е от особено значение в държавите, в които те не са самостоятелни структури, които сами по себе си биха осигурили поне някаква степен на независимост. Специално внимание трябва да се обърне на независимостта на правната помощ, предоставяна на лицата, които попадат в приложното поле на Директивата. Изглежда, че в България, Хърватия, Кипър, Унгария, Латвия, Полша, Словакия, Испания и Обединеното кралство независимостта на органите може да бъде поставена под въпрос.

В отговорите на въпросника се посочват само два органа[18], които до момента са разглеждали жалби относно свободното движение.

Директивата налага на държавите членки да осигуряват безвъзмездна помощ при съдебни производства, на недискриминационна основа, на лица, които не разполагат с достатъчно средства. В Хърватия чуждестранните граждани, които временно пребивават в страната, имат право на безплатна правна помощ, при спазване на принципа на реципрочност. Франция не е предоставила поисканото разяснение относно начина, по който изпълнява тази разпоредба. Само Австрия, Естония, Гърция и една синдикална организация в Литва посочиха, че наистина е била предоставена независима помощ в съдебни производства.

Правилно функциониране на органите

За да изпълняват правилно задачите си, е важно на органите да са предоставени достатъчно ресурси. Това е особено важно, когато Директивата е била изпълнена чрез възлагане на допълнителни задачи на съществуващи органи (параграф 1 от член 4 във връзка със съображение 18). Този въпрос е бил повдигнат пред повечето държави. Много държави са изправени пред финансови ограничения и се опитват да

Най-добра практика в Словения: проект по ЕСФ (Европейски социален фонд)

В Словения проектът в рамките на Европейския социален фонд „Развитие на услуги за улесняване на транснационалната мобилност на работниците“ спомага за укрепване на капацитета на органите.

[17] За повече информация вж. Съвместен доклад за прилагането на Директива 2000/43/ЕО на Съвета и Директива 2000/78/ЕО на Съвета (COM(2014)2 final, 17.1.2014 г.) и Доклад за прилагането на Директива 2004/113/ЕО на Съвета (COM(2015)190 final, 5.5.2015 г.).

[18] Германия и Литва.

„постигат повече резултати с по-малко ресурси“. Допълнителното натоварване на органите варира значително в зависимост от броя на входящите и изходящите мобилни работници. Освен това в някои държави членки, дори преди да са били определени, органите са изпълнявали задачи, подобни на тези съгласно Директивата.

Само няколко държави членки[19] еднозначно споменаха, че са предоставили допълнителни ресурси за изпълнение на новите задачи.

Комисията ще проследи случаите, при които липсата на допълнителни ресурси предполага, че даден орган не е в състояние да изпълнява правилно задачите, предвидени в Директивата.

В 11 държави членки са били определени няколко органа. Поради това е от съществено значение, както се изисква от член 4, параграф 5, техните задачи да бъдат координирани адекватно.

Повечето държави членки имат формални правила, чрез които националните органи се задължават да си сътрудничат или да предоставят съответната информация помежду си, или да определят един от органите за „координиращ орган“. В някои държави членки[20] обаче подобни мерки изглежда не са били предприети.

Директивата задължава държавите членки да гарантират, че техните органи не само си сътрудничат с органите в други държави членки, но и че използват съществуващите служби за информация и съдействие на равнището на Съюза. Измежду тях са „Вашата Европа“, „СОЛВИТ“ (мрежата за решаване на проблеми в рамките на вътрешния пазар), „EURES“ (Европейски портал за професионална мобилност), мрежата „Enterprise Europe“ и единните звена за контакт. Повечето отговори на въпросника потвърждават, че такива връзки се осъществяват[21]. Те обаче изглежда, че са ограничени и/или се случват ad hoc, тъй като все още не са налице конкретни процедури или разработени практики относно това как се осъществява сътрудничеството.

Най-добра практика в Германия: Регионално сътрудничество

В Германия е бил осъществен специален проект, чиято цел е била да се подобрят процедурите в обществените агенции по заетостта при работа с граждани на ЕС и да се насърчи регионалното сътрудничество между миграционните служби и службите по заетостта в областта на достъпа до служби по заетостта.

[19] Като например Чешката република, Германия, Гърция, Швеция, Словения.

[20] Например в Австрия, Литва, Полша, Словакия, Обединено кралство.

[21] Австрия, Финландия, Латвия и Нидерландия подчертаха значението на връзките, по-специално в рамките на дейностите на „EURES“, „СОЛВИТ“ и платформата за недекларирания труд. Европейската мрежа от органи за равно третиране, „Equinet“ (http://www.equineteurope.org/), в която участват 18 органа, също беше посочена като подходяща платформа за изграждане на връзки, по-специално с органите в други държави членки.

Много държави членки работят върху подобряване на функционирането на органите, като се опитват да се справят с трудностите, пред които са изправени, при изпълнението на задачите си и изграждането на капацитета си. Това включва изготвяне на работни програми/стратегически планове; създаване на партньорства с националните заинтересовани страни и органите в други държави; подобряване на достъпа до информация и услуги; както и организиране на семинари и обучения за длъжностни лица с оглед те да укрепят експертните си познания в областта на свободното движение на работници.

3.4. Насърчаването на диалога със социалните партньори и неправителствените организации (член 5)

Нормативните уредби на държавите членки предвиждат възможност за диалог със заинтересованите страни. В много държави обаче такъв диалог рядко се отнася конкретно до свободното движение на работници (с изключение, например, в България), не се осъществява редовно или не включва изрично неправителствени организации[22].

3.5. По-добро предоставяне на информация на национално равнище на работниците от Съюза и членовете на техните семейства (член 6)

Във всички държави е налична информация относно правата за свободно движение. Въпреки това, вземайки предвид сравнително високите стандарти за качество, установени от Директивата (параграф 2), осигуряването на пълна, актуална, ясна и достъпна на няколко езика информация в повечето случаи си остава предизвикателство. В някои случаи информацията е разпръсната в много национални уебсайтове, което я прави трудна за достъп и разпокъсана[23]. В много държави предоставянето на информация продължава да бъде текущ процес, като се създават нови уебсайтове или се актуализират съществуващи такива, като се изготвят информационни брошури или като се провеждат информационни кампании.

Държавите членки следва да продължават да гарантират, че заинтересованите лица са наясно с органите и подкрепата, която те предоставят. Този източник на информация трябва да допълва съществуващите платформи, като например „Съветници на EURES“[24], „СОЛВИТ“[25] и „Вашата Европа — Съвети“[26], които могат да помогнат на

[22] Например в Хърватия, Унгария, Италия, Малта, Полша, Словакия, Обединеното кралство.

[23] Например в Хърватия, Литва.

[24] Съветниците на EURES, които са на разположение във всички държави членки, предоставиха помощ на работници и работодатели от Съюза в повече от 45 000 случая през 2016 г. (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm).

[25] „SOLVIT“ разгледа 34 случая, свързани със свободното движение на работници през 2016 г. http://ec.europa.eu/solvit/

[26] През 2016 г. „Вашата Европа — Съвети“ предостави съвети в повече от 2500 случая по отношение на въпроси, свързани със заетост, семейни права и социални помощи. http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

повече от 11,8 милиона мобилни граждани на Съюза в трудоспособна възраст, които живеят извън своята държавата на гражданство[27,28]. Тази информация може също да насърчи мобилните граждани да докладват случаи на дискриминация и да защитават правата си.

3.6. Други разпоредби (член 7, съображения 15 и 28)

В член 7, параграф 2 изрично се посочва, че държавите членки разполагат с правомощието да разширят компетентността на органите с цел те да включат недопускането на дискриминация въз основа на гражданство за всички граждани на Съюза и членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение, както е предвидено в член 21 от ДФЕС. Както беше споменато по-горе, в повече от половината от държавите членки органите за равно третиране, които вече обхванаха всички граждани на Съюза, са били определени за органите, отговарящи за свободното движение съгласно Директивата. Някои държави[29] са разширили компетентността на органите с оглед те да обхващат всички граждани на Съюза след изпълнението на Директивата. Като цяло, в повечето държави членки компетентността на органите обхваща всички граждани на Съюза[30].

Чрез съображение 15 от Директивата държавите членки се приканват да разгледат въвеждането на общи принципи на механизмите за колективни искове за преустановяване на нарушения и колективни искове за обезщетение, както е предвидено в Препоръката на Комисията от 11 юни 2013 г.[31] Само три отговора на въпросника[32] потвърдиха съществуването на такива механизми за обезщетение, въпреки че не винаги става ясно дали те обхващат въпроси, които попадат в приложното поле на Директивата. В доклад на Комисията от 26 януари 2018 г.[33] се предоставят повече подробности относно напредъка, постигнат от държавите членки по отношение на изпълнението на мерките за колективни искове за обезщетение.

В съответствие със съображение 28 Комисията също така е разгледала възможните трудности, пред които са изправени дипломираните млади хора, търсещи работа в рамките на Съюза, и съпрузите на работници на Съюза, когато тези съпрузи са граждани на трети държави.

В отговорите си на въпросника респондентите споменаха признаването на квалификации за основната трудност, пред която са изправени дипломираните млади хора. Другите повдигнати въпроси не са пряко свързани с правилата за свободно

[27] https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

[28] Броят на гражданите на Съюза, които живеят или работят в държава членка, различна от държавата им на гражданство, възлиза на около 17 милиона (статистика за миграцията на Евростат [migr_pop1ctz] 2017 г.).

[29] Например България и Словения.

[30] С изключение на Германия, Дания, Хърватия, Латвия, Швеция.

[31] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_201_R_NS0013

[32] Дания, Литва и Словения.

[33] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX:52018DC0040

движение, като например ниското заплащане за тези, които нямат опит, както и нуждата от практически умения с оглед намирането на работа. Що се отнася до съпрузите от трети държави, като общи трудности бяха определени дългите процеси или прекомерните административни изисквания (като например задължение за „легализиране“ на актове за сключване на граждански брак и езикови изисквания) с оглед получаване на визи, разрешения за пребиваване и/или социално-осигурителни номера или за получаване на достъп до обществени услуги като цяло. Като обща трудност беше определено и невладеенето на местния език от страна на съпрузите. Освен това като всеобщ проблем беше посочена сложността на националните правила.

Някои от тези трудности, пред които са изправени работниците от Съюза, произтичат от неправилното прилагане на правото на ЕС от страна на националните органи и/или частноправните субекти. Това е точно един от проблемите, които Директивата има за цел да реши чрез подобряване на възможностите на лицата да защитават правата си, оказване на съдействие от страна на органите и подобряване на достъпа до информация.

4. ВЪЗМОЖНИ ИЗМЕНЕНИЯ И ДРУГИ ПОДОБРЕНИЯ

Във въпросника органите на държавите членки, както и социалните партньори, бяха попитани дали смятат, че са необходими изменения на Директивата (или друго законодателство в областта на свободното движение на работници). Всички, които отговориха, заявиха, че на този етап не са необходими законодателни промени и че вместо това усилията следва да се съсредоточат върху правилното изпълнение на действащите регламенти. В тази връзка Комисията припомня своето предложение за създаване на Европейски орган по труда[34], представено в рамките на Пакета за социална справедливост на 13 март 2018 г. Целта на предложението е да се укрепи справедливостта по отношение на трансграничната трудова мобилност в Европа. Наред с останалите цели органът следва да улесни избора на лицата и работодателите да упражняват правото си на свободно движение, като предоставя по-изчерпателна и леснодостъпна информация и услуги. Също така ще се съсредоточи върху създаването на по-добри и по-ефикасни условия, които да съпътстват трудовата мобилност в Европа чрез по-тясно сътрудничество между националните органи. Поради това на този етап Комисията не счита за необходимо да предлага изменения на Директивата.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Анализът на националните мерки за транспониране показва, че редица разпоредби на Директивата вече са били спазени чрез национални инструменти, които вече са съществували, когато Директивата е влязла в сила. Законодателните промени в много държави са били ограничени до транспониране на член 4 относно определянето на органа за насърчаване на равното третиране.

[34] Предложение на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски орган по труда (COM(2018) 131 final, 13.3.2018 г.).

Директивата вече е в действие и Комисията не е открила големи проблеми по отношение на несъответствие между националните мерки за транспониране. Остава обаче да се направи още много на практика, за да се гарантира постигането на целите на Директивата. За много държави членки остава предизвикателство да гарантират, че инструментите, създадени съгласно Директивата, като например органите, ще постигат резултати на място.

Вземайки предвид забавянето на много държави по отношение на транспонирането на Директивата и сравнително краткия период, в който тя се е прилагала на практика, на този етап не могат да се направят категорични заключения относно нейното въздействие.

Независимо от това, отговорите на въпросника показват, че въздействието на Директивата върху всички заинтересовани страни е било положително. Това се дължи главно на факта, че тя е осигурила повече правна сигурност и яснота за работниците, работодателите и администрациите, като е установила права за свободно движение, както и правила за по-добро правоприлагане. Също така Директивата е допринесла за това да е налична подкрепа за нуждаещите се от страна на органите и подчерта, че правилното прилагане на законодателството на ЕС в областта на свободното движение на работници е важна задача за националните администрации.

Трудно е, ако изобщо е възможно, да се прецени до каква степен изпълнението на Директивата е допринесло за повишаване на осведомеността на гражданите на Съюза относно правата им по отношение на свободното движение. Проучване на Евробарометър[35] показва, че все повече граждани са осведомени в по-голяма степен относно правата си в ЕС. Скорошните инициативи на Съюза[36] в тази област, както и предложението за създаване на Европейски орган по труда, следва да допринесат допълнително за максимално повишаване на осведомеността относно основните права на свободното движение.

Комисията ще продължи да наблюдава отблизо изпълнението на Директивата. По този начин тя също така ще използва данните, събрани в годишния доклад за мобилността в рамките на ЕС, в който се прави преглед на трансграничната мобилност в рамките на ЕС и могат да бъдат разкрити пречките пред нея (вж. бележка под линия 27). Комисията ще продължи да работи с държавите членки, за да гарантира, че Директивата е транспонирана и изпълнена изцяло и правилно във всички от тях.

Комисията ще подкрепи усилията на държавите членки за правилното изпълнение на Директивата. По-специално тя ще насърчава сътрудничеството между органите; осигуряването на полезни взаимодействия между съществуващите служби за информация и съдействие на равнището на Съюза; и ще помага на държавите членки да подобрят качеството на информацията, която предоставят на националните уебсайтове, както и да повишат осведомеността на работниците от Съюза относно техните права.

[35] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867

[36] Вж. също Предложение за регламент за създаване на единен цифров портал за предоставяне на информация, процедури и услуги за оказване на съдействие и решаване на проблеми (COM(2017) 256 2.5.2017 г.).