

gisti, groupe
d'information et
de soutien des
immigré·e·s



Collectif national droits de l'Homme Romeurope

**Край на преходния период за
българските и румънските граждани**

Какви са последиците?

-декември 2013 г.

31 декември 2013 г. е крайната дата на „преходния период”, наложен на румънските и българските граждани от договора за присъединяване на техните две държави към Европейския съюз (ЕС) от 25 април 2005 г. и по-конкретно - от член 20 от протокола за условията и начините на това присъединяване.

Целта на този документ е да се изяснят последиците, които включва края на този период.

Прилагането на преходен период: не за първи път

Това не е първият път, в който се предвижда такъв период при присъединяването на нова държава членка към ЕС. В действителност, същият процес е бил прилаган към Испания и Португалия през 1986 и през 2004 към осем държави от Източна Европа. Във Франция, преходните периоди за тези държави са прекратени по-рано. От друга страна, за Румъния и България френското правителство за първи път взе решение да приложи преходния период в неговата цялост, въпреки отрицателните му последици върху правата на засегнатите хора, последици, докладвани от Върховния орган за борба срещу дискриминацията и за равенството (HALDE)¹ и от няколко асоциации, сред които организацията Romeurope.

От своя страна, Европейската комисия пледира за предсрочно приключване на този период в 9 държави (от 25), в които той е в сила. В действителност, тя смяташе, че броят на лицата, идващи от тези държави е бил по-голям преди 1 януари 2007 г., отколкото след това, и дори по-голям от 2002 г., след премахването на визите за краткотраен престой. Тези пристигания, обратно на очакванията, намаляха силно през 2008 и 2009. Комисията констатира също, че *„преходните мерки са имали само ограничено влияние върху разпределението на мобилността в рамките на Европейския съюз и че потоците на мобилност са свързани с други фактори, такива като общото търсене на работна ръка и мрежовите ефекти, създадени от вече пребиваващото чуждестранно население или пренасяни от езика.”*²

Какви промени се случват във Франция за румънците и българите с края на преходния период, прилаган за техните страни?

Мерките, предприети от Франция в приложение на протокола по изпълнението на договора за присъединение на техните страни, задължиха румънските и българските граждани да преминат през процедура на предварително разрешение за работа, за да бъде получена длъжност на заплата, като това продължава до 31 декември 2013 г.

Във всички останали аспекти, без значение дали става въпрос за правото на пребиваване като работещ за своя сметка, или студент, или „незает”, румънците и българите по принцип се ползват, от 1 януари 2007 г., от същия режим като останалите граждани и гражданки на Съюза.

При все това, Франция реши да приложи специални правила по отношение на самостоятелните работници, като им наложи задължението да искат карта за пребиваване ([член L. 121-2 от Ceseda](#)). Това позволи на няколко префектури да разглеждат не само предмета на професионалната им дейност, но също и нейната осъществимост, дори нивото на ресурсите, които заинтересованото лице може да извлече от нея, нещо което е (и остава) незаконно и противоречащо на правото на Съюза³.

С края на преходния период румънските и българските работници се намират в идентично положение с това на други работници и работнички граждани на Съюза. Нещо, което има последици по-специално върху правото на пребиваване (I). От друга страна, няма никакво влияние що се отнася до правото на пребиваване на другите категории лица (а именно онези, които не упражняват никаква професионална дейност) (II) или по отношения на потенциалния им достъп до социални права (III).

¹ HALDE, Обсъждане n° 2009-372 от 26 октомври 2009 г.

² Европейска комисия, „Доклад на Комисията до Съвета за функционирането на преходните разпоредби относно свободното движение на работници от България и Румъния”, COM (2011) 729 окончателен, Брюксел, 11 ноември 2011 г.

³ В този смисъл, виж Апелативен административен съд Дуе, 17 септември 2013 г., n° 13DA00415

Както европейското право разрешава за всички граждани на държавите от ЕС, напълно е възможно префектурите да продължат да уведомяват за откази от пребиваване, придружени от мярка за експулсиране, преценявайки, че засегнатите лица са „неактивни”, за които няма доказателства, че обединяват двете условия, които се изискват, за да се претендира за право на пребиваване: достатъчно средства и здравна осигуровка. Този документ напомня също няколко правила, установени от правото на ЕС по отношение на експулсирането на европейски граждани и гражданки (IV).

I. Правото на пребиваване на „работници” от ЕС

Принципите, обяснени по-долу, се прилагат към всички граждани и гражданки от Съюза, включително румънците и българите, от 1 януари 2014 г., с изключение на хърватите, които подлежат на преходен период до 30 юни 2015 г. най-малко.

а. Понятието „работник”

Още от стария договор от Рим свободата на движение и установяване е призната на гражданите и гражданките на Европейската общност, упражняващи професионална дейност, най-напред за работниците на заплата (член 48 от договора от Рим от 1957 г.), а след това и за онези, които упражняват самостоятелна дейност.

Нито в договора, нито във вторичното законодателство съществува определение на това какво трябва да се разбира под „работник”. Съдът на Европейския съюз (CJUE) е този, който се залавя от 1960 г., да даде определение: той потвърждава, че това понятие има общностно значение и не трябва да бъде тълкувано по ограничителен начин.

По смисъла на правото на Съюза, понятието „работник” предполага три елемента⁴:

- 1) осъществяване, за определен период от време, на услуги или дейност;
- 2) за сметка на друго лице, под ръководството на което се намира заинтересования
- 3) срещу заплащането на възнаграждение (което може да бъде в натура⁵).

Съдът смята, че тази дейност трябва да бъде реална, действителна и да не е сведена до степен, в която да е станала „странична и допълнителна”⁷.

Няма никакво задължение по отношение на минималната продължителност на време на седмичната или месечна работа: може да става въпрос за дейност на непълно работно време (няколко часа седмично са достатъчни, за да не бъде считана дейността за „странична”). По този начин са зачетени като работници, в дела, отсъдени от Съда на Европейския съюз: работник на заплата, работещ 10 часа седмично⁸, музикант, преподаващ музика 12 часа седмично⁹ и лице, упражняващо професионална дейност, съответстваща на около 14 % от работното време, предвидено в колективния трудов договор за пълно работно време, или 5,5 часа седмично¹⁰.

Ако дейността трябва да бъде действителна за определен период от време, продължителността на изпълнение, предварително или предвидено, може да бъде кратка (два месеца, два месеца и половина¹¹ ...).

⁴ До декември 2009 г. наименованието му беше Съд на Европейската общност, CJCE.

⁵ [Съд на Европейския съюз, 3 юли 1986 г., Лори Блум, дело 66/85](#) ; [Съд на Европейския съюз, 11 септември 2008 г., Петерсен, дело C-228/07](#)

⁶ [Съд на Европейския съюз, 5 октомври 1988 г., Стейман, дело 196/87](#)

⁷ [Съд на Европейския съюз, 23 март 1982 г., Левин, дело 53/81](#)

⁸ [Съд на Европейския съюз, 13 юли 1989 г., дело 171/88, Ринер-Кюхн REC \[1989\], с. 2743](#)

⁹ [Съд на Европейския съюз, 3 юни 1986 г., Кемпф, дело 139/85](#)

¹⁰ [Съд на Европейския съюз, Женк, 4 февруари 2010 г., C-14/09](#)

¹¹ [Съд на Европейския съюз, 4 юни 2009 г., Вацурас и Купатанце, обединени дела п° C-22/08 и C-23/08](#) ; CJCE, 26 февруари 1992 г., C-3/90, Бернини; [Съд на Европейския съюз, 6 ноември 2003 г., C-413/01, Нини-Ораш](#)

Също така няма голямо значение вида на договора: така Съдът на Европейския съюз прецени, че един стажант може да бъде квалифициран като „работник“, ако дейността му обединява трите елемента посочени по-горе¹², същото се отнася за случая на обучаващ¹³ или на „момиче детегледачка“, чиито възнаграждения също са малки¹⁴.

Също така няма правило, отнасящо се до сумата на възнаграждението (обучаващият се, споменат по-горе, е получил само 400 евро за месеца, друго лице само 169 евро месечно¹⁵). Съдът на Европейския съюз вече е решил, че доходи, произтичащи от дейност, за която се получава заплата, по-ниски от социалния минимум (като дохода активна солидарност) не са достатъчни, за да се попречи на лицето да бъде считано за „работник“, като това е дори в случаите, в които заинтересованото лице се опитва да допълни това възнаграждение с обезщетение или с финансова помощ от обществените фондове на държавата по приемане¹⁶.

Гражданите и гражданките на ЕС имат достъп до всякакъв вид работа, както в частния, така и в публичния сектор, при равни условия с французите (единствено много редки обществени постове могат да бъдат запазени за френските граждани; става въпрос в частност за постове, свързани със суверенни функции: полиция, защита и правосъдие).

в. Достъп до Център по заетост

Инструкция на Центъра по заетост от 24 ноември 2011 г.¹⁷ уточнява, че „от свободен достъп до пазара на труда и от правото да бъдат регистрирани като търсещи работа, единствено показвайки паспорта си или валидна национална лична карта, се ползват гражданите на 24 страни от ЕС. Такъв е и случаят на гражданите от Европейското икономическо пространство (ЕИО) - включващо страните от ЕС плюс Исландия, Норвегия и Лихтенщайн - както и гражданите на Швейцария, Андора, Монако и Сан Марино, които при показването на валидна национална лична карта могат да поискат регистрирането им в списъка с търсещите работа.“

Румънците и българите, от 1 януари 2014 г., разполагат с правото да се запишат в Център по заетост и да се възползват от услугите за търсещите работа. По време на първите месеци на 2014 г. трябва да се съблюдава за спазването на последиците от вдигането на преходните мерки от страна на Центъра за заетост във всички негови агенции.

Остава пречката за посочването на адрес на лицата, които не разполагат с пощенски адрес, още повече, че някои Централни каси за социални дейности отказват да регистрират адрес на румънци и българи, които обитават места намиращи се в територията на тяхната община.

с. Притежаване на карта за пребиваване

Задължението към румънците и българите упражняващи икономическа дейност, да притежават документ за пребиваване, също приключва от 1 януари 2014 г. Следователно, считано от тази дата, всички административни постъпки биха могли да бъдат извършвани единствено с показването на паспорт или лична карта.

Според член [L. 121-2 от Ceseda \(Кодекса за влизане и пребиваване на чужденци и за правото на убежище\)](#), въпреки всичко, гражданите на ЕС, които желаят да подадат молба за документ за пребиваване, могат да го направят и компетентната префектура е задължена, за румънците и българите, считано от януари 2014 г., както за всеки европейски гражданин, да разгледа тази молба и да издаде, ако е необходимо, документ за пребиваване „ЕС - всички професионални дейности“.

¹² Съд на Европейския съюз, 21 ноември 1991 г., Льо Маноар, дело C-27/91; Съд на Европейския съюз, 30 март 2006 г., Матерн и Сикотик, дело C-10/05

¹³ Съд на Европейския съюз, 19 ноември 2002 г., C-188/00, Курз

¹⁴ Съд на Европейския съюз, 24 януари 2008 г., C-294-06, Payir e. a

¹⁵ Съд на Европейския съюз, 4 юни 2009 г., Вацурас и Купатанце, обединени дела n° C-22/08 и C-23/08

¹⁶ Срв. решение Вацурас и Купатанце, цитирано в документ 15

¹⁷ [Инструкция на Център за заетост n° 2011-192 от 24 ноември 2011 г. \(BOPE n° 2011-123\)](#)

d. Поддържане качество на „работещ“

Работещите запазват правата си на пребиваване, без ограничение на продължителността (и без друго условие) при следните случаи ([член R.121-6 I от Ceseda](#)):

- временна нетрудоспособност, произтичаща от болест или инцидент;
- недоброволна безработица, ако лицето е било на работа в продължение на повече от една година и е регистрирано в Център по заетостта в качеството на търсещ работа;
- професионално обучение, при условие (освен в случай на недоброволна безработица), че има връзка между обучението и предходната професионална дейност.

Работещите запазват правото си на пребиваване в продължение на шест месеца при следните случаи ([член R.121-6 II от Ceseda](#)):

- недоброволна безработица след изтичането на срочен трудов договор със срок, по-малък от една година;
- недоброволна безработица, ако работникът е недоброволно лишен от работа в продължение на дванадесет месеца след сключването на трудов договор и е регистриран в Център по заетост в качеството на търсещ работа.

e. Влизане във Франция за търсене на работа

Гражданите или гражданките на Румъния и България вече могат да дойдат във Франция, за да търсят работа и с тази цел да останат на френска територия.

Според правото на Европейския съюз, търсещият работа е приравнен към „работник“ и се ползва от свободно движение (без друго условие, а именно за средства). В действителност, гражданинът на ЕС има правото да се премести в друга държава членка, за да търси там работа¹⁸, това право включва и правото за регистриране в Център за заетост (срв. по-горе). Той може да остане в тази друга държава членка при условие, че докаже, че продължава да търси работа и че има реални шансове да бъде нает. Докато може да докаже това, той и членовете на семейството му се ползват от правото на пребиваване ([член R. 121-4 от Ceseda](#)).

Текстовете на Общността не определят максимален срок на пребиваване. За Франция, министерско циркулярно писмо от 10 септември 2010 г. определя принципа на първоначален период от 6 месеца от момента на регистрирането на заинтересованото лице в Център по заетостта като търсещ работа, а за период над този „ако представят доказателство, че продължават активно да търсят работа и че имат действителни шансове да бъдат наети.“

Внимание: това циркулярно писмо може да бъде оспорено по отношение на това, че твърди, че гражданите и гражданките на ЕС и подобните им „могат да искат правото да пребивават в качеството на работещи“¹⁹, което противоречи на текстовете и на постоянната съдебна практика на Съда на Европейския съюз.

f. Достъп до професионално обучение

Трудно е тук да се направи пълен оглед на правото за достъп до професионално обучение, толкова разнообразно е то.

Това, което изглежда важно да бъде запомнено е, че ако обучението предвижда упражняването на платена дейност (дори и нископлатена), заинтересованото лице спада към качеството на „работещ“ и следователно може да проведе това обучение без да бъдат изисквани други условия. Същото се отнася, ако обучението следва дадена работа и ако е във връзка с предходно осъществявана дейност (срв. „поддържане на качеството на работещ“).

От друга страна, ако обучението не позволява да се отпусне качество на „студент“, администрацията може да поиска от засегнатото лице да разполага с достатъчни средства и здравна осигуровка,

¹⁸ Член 45 § 3 Договора за функционирането на Европейския съюз

¹⁹ Страница 17 от [циркулярно писмо NOR : IMIM1000116C1](#) отнасящо се до „условията за упражняване на правото на пребиваване на гражданите на Европейския съюз, останалите държави част от Европейското икономическо пространство и Швейцарската конфедерация, както и членовете на техните семейства“

освен ако не се отнася до правото на пребиваване по силата на притежаване на друга категория (член на семейството или титуляр на право на постоянно пребиваване, например).

Що се отнася до достъпа до обучение и до обученията съвместно с работата²⁰, тъй като става въпрос за трудови договори, дори и ако са от специфичен характер (член L. 6221-1 от кодекса на труда), младите румънци или българи, които тръгват по този път ще спадат към качеството на „работник“, разполагайки от тогава, по подобие на другите млади европейци, с право на пребиваване без условията за достатъчно средства и здравна осигуровка да бъдат приложими към тях.

g. Право на пребиваване на членовете на семейството

Членовете на семейството (съпруг, деца под 21 години или на издръжка на родителите или възрастни роднини на издръжка на лицата) на румънците и българите, както на останалите европейски граждани, които се ползват от качеството на „работник“, могат да пребивават във Франция при същите условия като работещите, с които са дошли, както и да имат незабавен достъп до наемане на работа.

Ако тези членове имат румънска или българска националност или националност от друга държава от Съюза, те не са задължени да притежават документ за пребиваване. Ако са граждани на трета държава, те трябва да подадат молба за документ за пребиваване в рамките на три месеца след пристигането си във Франция.

II. Право на пребиваване за лицата, наречени „неактивни“

Ако заинтересованото лице не може да претендира за право на пребиваване като „работник“, или като „поддържащо качеството на работник“, или още като „член на семейство“, и ако той или тя не отговаря все още на условията за постоянно пребиваване, тогава той трябва, в по-голямата част от случаите, да покаже, че той или тя отговаря на условията, изисквани като неактивен, за да може да се задържи на територията: да разполага с достатъчно средства и пълна здравна осигуровка, включваща членовете на неговото семейство.

Тези условия се изискват за всеки гражданин или гражданка на Съюза. Следователно, краят на преходния период няма да означава края на решенията за отказ на пребиваване, придружени от задължението за напускане на френската територия (OQTF) срещу лицата, чиито префектури смятат, че не отговарят на тези изисквания и че от този момент представляват „неоправдан разход за френската система за социални помощи“.

Този документ няма намерението да развива въпроса за условията за правото на пребиваване, по който можете да се консултирате с:

„Европейските граждани : 10 положения на социалните права и на правото на пребиваване“, Бенжамен Дьомани и Антоан Мат, септември 2013 г.²¹

„Правата на гражданите от ЕС и на техните семейства“, Група за информация и поддръжка на емигрантите, февруари 2010 г.

²⁰ Няколко полезни връзки към обученията съвместно с работа:

<http://www.emploi.gouv.fr/thematiques/formation-alternance>

<http://www.education.gouv.fr/cid155/se-former-par-l-apprentissage.html>

http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/contrats,109/le-contrat-d-apprentissage,1381_0.html

²¹ http://www.gisti.org/IMG/pdf/tableau_ue_v21_23_septembre_2013_.pdf

III - Достъп до социални права

За да се отговори на въпроса за достъпа до социални права, най-напред е необходимо да се знае дали заинтересованото лице разполага (или не) с право на пребиваване. Той „работник“ ли е? Може ли да докаже правото на запазване на качеството си на работещ? Член ли е на семейство на гражданин/ка на Съюза, който разполага с право на пребиваване? Може ли да се позове на право за постоянно пребиваване? Или е „неактивен“ и следователно трябва да разполага с достатъчно средства и здравна осигуровка?

В действителност тези въпроси не са нови; те се поставят още от 1 януари 2007 г., защото преходния период никога не е засягал достъпа на румънците и българите до социални права!

Следователно, краят на преходния период позволява на всички онези, които работят, да претендират за тези права, без към тях да могат да бъдат приложени двете условия, изисквани за лицата, които са неактивни.

При все това трябва да сте много внимателни по отношение на практиките на администрацията, които много често се опитват да приравнят работници към неактивни поради кратката продължителност на професионалната им дейност или ниската заплата.

IV. Краят на преходния период не означава край на мерките за експулсиране

Съществуват три случая, в които е възможно произнасяне на задължение за напускане на френската територия срещу гражданин на Европейския съюз:

- липса на право на пребиваване;
- пребиваване, съставляващо злоупотреба с право;
- поведение, представляващо сериозна заплаха, настояща и действителна, засягаща основен интерес.

Първата и третата хипотези са тези, на които се прави най-често позоваване от страна на администрацията през последните години.

а. Възможност за експулсиране поради „неоправдан разход“, представляван от заинтересованото лице

Що се отнася до липсата на право на пребиваване, префектурите в действителност имат тенденцията да смятат, често грешно, че дадено лице, което не упражнява професионална дейност, задължително представлява „неактивно лице“. При липсата на достатъчно средства и здравна осигуровка, заинтересованото лице представлява, в очите на администрацията, „неоправдан разход“ за френската система за социални помощи и той или тя може да бъде предмет на предприемането на мерки за експулсиране.

При все това, Съдът на Европейския съюз²² прецени, че този неоправдан разход за системата за социални помощи на дадена страна членка трябва да се преценява:

- предвид специфичното положение на заинтересованото лице, но също така и предвид общата тежест, която този вид ситуация може да представлява за системата за социални помощи на страната (тук става въпрос за това да се провери, предвид броя на лицата в същото положение, какви последици ще има възползването от това право върху общото ниво на помощите, които могат да бъдат отпуснати от тази държава).

По този начин това решение противоречи на съдебната практика на френския административен съдия, а именно на това на Съвета на Европа, което с уведомление от 26 ноември 2008 г. отсъди, че префектът може да взима решение за отстраняване срещу гражданин на общността дори и тогава, когато той не е бил ефективно поет от системата за социални помощи²³.

²² Съдът на Европейския съюз, 19 септември 2013 г., Брей, дело C-140/12

b. Възможност за експулсиране поради „нарушаване на обществения ред”

В приложение на [член L. 511-3-1, 3° от Ceseda](#), префектурните власти могат да вземат решение за задължение за напускане на френската територия, ако поведението на даден гражданин или гражданка на ЕС представлява действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на френското общество.

Прилагането, което се осъществява във Франция на това разпореждане, е проблематично и противоречи на правото на Съюза. Съдът на Европейския съюз заявява, че изключенията по отношение на свободата на движение трябва да се тълкуват стриктно.

Той смята, също така, че една наказателна присъда не би могла да оправдае автоматичното прибягване до мерки за експулсиране. Необходимо е фактите и обстоятелствата, дали основание за тази присъда да показват лично поведение на заинтересованото лице, което да характеризира настояща заплаха за обществения ред. Ако рискът от рецидив трябва да бъде взет под внимание по този начин, обикновената вероятност за извършването на нови нарушения, без друг обстоятелствен елемент, не е достатъчна, за да може да се счита, че заплахата е действителна.

Разнообразието на преценките, взети от административните съдилища, показва трудностите по тълкуването на понятието за нарушаване на обществения ред. Обикновени задържания за кражба биха могли да предизвикат мярка за експулсиране²⁴; осъждане за кражба би могло, точно обратното, да бъде сметнато за недостатъчно за характеризирането на действителна заплаха, настояща и достатъчно сериозна за основен интерес на френското общество²⁵...

c. Възможност за експулсиране поради „нарушаване на право”

[Член L. 511-3-1 от Ceseda](#) предвижда, че мярка за експулсиране може да бъде предприета срещу чужденец, чието пребиваване „представлява нарушение на право”.

Това нарушение на право се определя по два начина от текстовете:

- или става въпрос за последователни подновявания на пребиваванията от по-малко от три месеца, за които администрацията счита, че имат за цел оставане на територията при положение, че условията, които се изискват обикновено за пребиваване за период, по-голям от три месеца, не са изпълнени;
- или нарушението се характеризира от факта, че основната цел на пребиваването е възползване от системата за социални помощи. Или Съдът на Европейския съюз има основание да уточни, че злоупотребяването с правото се нуждае не само от обективен елемент, но също и от субективен елемент, който се състои във „*волята да се получи облага, произтичаща от общностните правилници, създавайки изкуствено условията за нейното получаване*”²⁶.

Позициите на основните френски юрисдикции (административни съдилища, административни апелативни съдилища) са много различни²⁷.

²³ [ЕО, уведомление, 26 ноември 2008 г., н° 315441](#)

²⁴ Административен съд Рен, 7 ноември 2007 г., н° 0704490 ; [Административен апелативен съд Лион, 10 юли 2010 г., н° 09LY02615](#); Административен апелативен съд Дуе, 28 юни 2012 г., иск н° 11DA01838

²⁵ Административен апелативен съд Дуе, 30 юли 2009 г., н° 09DA01151

²⁶ [Съд на Европейския съюз, Емсланд-Стерке, 14 декември 2000 г., C-110/99](#)

²⁷ За някои юрисдикции, честите двупосочни пътувания не могат да представляват нарушение на правото ([Апелативен административен съд Дуе, 25 октомври 2012, н° 12DA00853](#)), докато за други, това е случаят, в който лицето не доказва, че обединява условията, които се изискват за правото на пребиваване (Апелативен административен съд Лион, 29 ноември 2012 г., н° 12LY00483). По същия начин, няколко съдии смятат, че дадено лице не може да стане неоправдан разход и, следователно, да злоупотреби със своето право на свободно придвижване, ако не се ползва от никаква социална помощ, дори и да живее само от просия и хуманитарна помощ (Апелативен административен съд Бордо, 17 октомври 2013 г., н° 13VX0934).