

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k „návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání“

KOM(2010) 379 v konečném znění – 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Zpravodajka: **paní SCHWENG**

Dne 29. září 2010 se Rada, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání

KOM(2010) 379 v konečném znění – 2010/0210 (COD).

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 24. března 2011.

Na 471. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 4. a 5. května 2011 (jednání dne 4. května 2011), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 165 hlasy pro, 3 hlasy byly proti a 9 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Výbor vítá návrh směrnice jako součást evropského úsilí vypracovat komplexní přístup pro oblast legálního přistěhovalectví. Navrhovaná směrnice může přispět k pokrytí zvýšené poptávky po pracovní síle během určitých ročních období, která nemůže být uspokojena prostřednictvím domácí pracovní síly. Návrh je zároveň významným příspěvkem k boji proti nelegálnímu přistěhovalectví.

1.2 Výbor vítá zejména zjednodušení a urychlení postupů pro přijetí, neboť u sezónní práce se z důvodu její povahy jedná o časově omezené činnosti, a podniky čelí právě v tom období nedostatku pracovních sil.

1.3 Výbor podporuje také ustanovení, že provádění testu trhu práce zůstane ponecháno na členských státech. V této souvislosti Výbor doporučuje zapojit sociální partnery do všech opatření týkajících se přijetí státních příslušníků třetích zemí jako sezónní pracovní síly.

1.4 Výbor vyzývá Radu, Komisi a Evropský parlament, aby zvážily ustanovení týkající se maximální délky pobytu, neboť šest měsíců v rámci jednoho kalendářního roku neodpovídá potřebám podniků, např. ve státech se dvěma sezónami. Proto Výbor navrhuje, aby v odůvodněných případech bylo každopádně možné stanovit v úzké spolupráci se sociálními partnery vnitrostátní výjimky z maximální délky pobytu. Při tom je třeba zajistit, aby nebyl obcházen sezónní charakter zaměstnanecké smlouvy a odpovídající možnosti kontroly.

1.5 Výbor požaduje, aby byla do směrnice zahrnuta jasná ustanovení o tom, ve kterých hospodářských odvětvích lze provádět sezónní práce. Výjimky má být možné stanovit v úzké spolupráci se sociálními partnery na vnitrostátní úrovni.

1.6 Výbor poukazuje na to, že sezónní pracovní síly mají časově omezený přístup k trhu práce příslušného členského státu. V souladu s uplatňováním zásady „lex loci laboris“ mají mít proto z hlediska pracovního práva stejné postavení jako pracovníci hostitelského členského státu, a to nezávisle na tom, zda jsou tato práva stanovena v zákonech, všeobecně použitelných kolektivních smlouvách nebo regionálních kolektivních smlouvách. Rovné zacházení s ohledem na sociální zabezpečení by však mělo být podmíněno existencí odpovídajících dvoustranných dohod.

2. Úvod a obsah návrhu směrnice

2.1 Ve sdělení Komise s názvem Plán politiky v oblasti legální migrace⁽¹⁾ stanovila Evropská komise přijetí celkem pěti legislativních návrhů o přistěhovaleckých pracovních silách v letech 2007 až 2009, včetně návrhu směrnice o podmínkách vstupu a pobytu sezónních pracovníků. Ve Stockholmském programu, který Rada přijala ve dnech 10. a 11. prosince 2009, byl potvrzen závazek Komise a Rady týkající se provádění Plánu politiky v oblasti legální migrace.

2.2 Komise předložila návrh⁽²⁾ dne 13. července 2010 a odůvodnila ho tím, že členské státy potřebují sezónní pracovníky, neboť počet pracovníků z EU, kteří by tyto potřeby pokryli, je stále nižší. I přes zvyšující se poptávku po vysoce kvalifikovaných pracovnících v EU budou tradiční odvětví i nadále zaznamenávat rostoucí strukturální potřebu pracovních sil s nízkou kvalifikací. Dále dle Komise vyplývá ze zkušenosti, že sezónní pracovníci z určitých třetích zemí čelí vykořisťování a nedůstojným pracovním podmínkám, které mohou ohrozit jejich zdraví a bezpečnost.

2.3 V průběhu konzultací při přípravě návrhu směrnice se ukázalo, že existuje potřeba společných pravidel Evropské

⁽¹⁾ KOM(2005) 669 v konečném znění.

⁽²⁾ KOM(2010) 379 v konečném znění.

unie upravujících podmínky pro přijetí některých klíčových kategorií ekonomických přistěhovalců, zejména vysoce kvalifikovaných pracovníků v souvislosti s převedením v rámci společnosti a sezónních pracovníků. Tyto podmínky pro přijetí by měly být co nejjednodušší, nebyrokratické a pružné.

2.4 Návrh směrnice stanovuje zjednodušený postup pro přijetí sezónních pracovníků ze třetích zemí na základě společné definice a společných kritérií. Sezónní pracovníci dostanou za určitých podmínek jediné kombinované povolení k práci a k pobytu, které je opravňuje k pobytu na šest měsíců v každém kalendářním roce. Členské státy mají možnost zavést opakované povolení pro sezónní pracovníky na dobu maximálně tří let nebo zjednodušený postup opětovného vstupu v po sobě následujících sezónách. Pracovní podmínky pro sezónní pracovníky jsou jasně stanoveny a zaručují rovné zacházení jako s vnitrostátními pracovníky, co se týká určitých práv.

3. Obecné připomínky

3.1 V souladu s hodnocením dopadu Komise je rozsah sezónní práce vykonávané státními příslušníky třetích zemí v Evropské unii velmi rozlišný. Z údajů z roku 2008 vyplývá, že počet přijatých sezónních pracovníků v Maďarsku byl 919, ve Francii 3 860, ve Švédsku 7 552 a 24 838 ve Španělsku. Sezónní pracovníci přijímají v mnoha členských státech práci vyžadující nízkou kvalifikaci, např. v zemědělství (60 % sezónních pracovníků v Itálii, 20 % sezónních pracovníků v Řecku) a v cestovním ruchu (ve Španělsku bylo v roce 2003 13 % všech pracovních povolení vydáno na práci v hotelích a v zařízeních společného stravování). Na sezónní pracovníky jsou odkázány určité regiony v Rakousku, proto byla kvóta na zimní sezónu 2008/2009 stanovena na 8 000 pracovníků.

3.2 Výbor se otázkou jednotných podmínek pro přijetí státních příslušníků třetích zemí zabýval již v řadě předchozích stanovisek. Během konzultací v souvislosti se zelenou knihou o ekonomické migraci⁽³⁾ se Výbor vyslovil pro stanovení specifických předpisů pro sezónní pracovníky a požadoval, aby jejich součástí byla existence pracovní smlouvy.

3.3 Komise zvolila jako právní základ čl. 79 odst. 2 písm. a) a b). Výbor se domnívá, že mohlo být zváženo vycházet u tohoto návrhu směrnice rovněž z článku 153, neboť návrh upravuje také podmínky pro práci a zaměstnávání. Tím by také došlo ke konzultaci sociálních partnerů. Výbor si však je vědom, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora musí návrh směrnice, který má dvojitý účel, a pokud lze jeden účel označit jako hlavní nebo převažující, vycházet z právního základu, který je nezbytný pro hlavní nebo převažující účel.

3.4 Postup platný pro celou Unii při udělování povolení k pobytu a k práci pro státní příslušníky třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání je zásadním příspěvkem pro sladění nabídky a poptávky pracovních sil, jež je v některých ročních

obdobích zvýšená. Podniky potřebují a budou potřebovat pracovní síly jak s nízkou kvalifikací, tak s vyšší kvalifikací. I přes krizi způsobenou vyšší nezaměstnaností je v některých státech, odvětvích a povoláních obtížné pokrýt sezónní potřebu pracovníky z EU.

3.5 Výbor připomíná, že evropské zaměstnanci nezávisle na tom, zda pracují jako mobilní pracovníci nebo sezónní pracovní síly v jiném státě než je jejich, podléhají nejen evropským právním předpisům, ale také příslušným vnitrostátním právním předpisům. Směrnice pro sezónní pracovní síly z třetích zemí nesmí vést k vytvoření zvláštní kategorie zaměstnanců. Je nutné v plném rozsahu uplatňovat pracovní právo státu, v němž je práce vykonávána.

3.6 Výbor sdílí názor, že postup platný pro celou Unii dále může přispět k legálnímu zaměstnávání sezónních pracovníků a k zamezení vykořisťování, k němuž v některých regionech dochází. V této souvislosti je třeba zohlednit také tzv. směrnici o sankcích⁽⁴⁾ 2009/52, která zaměstnavateli ukládá povinnost ověřit si oprávněnost pobytu zaměstnance, a při nesplnění této povinnosti se ukládají sankce. Případný přechod sezónních pracovníků z třetích zemí do ilegality po uplynutí jejich povolení k pobytu je znemožněn prostřednictvím tzv. směrnice o navrácení 2008/115, v níž se uvádí, že neoprávněný pobyt státních příslušníků třetích zemí bude ukončen prostřednictvím spravedlivého a transparentního řízení, přičemž bude upřednostňován dobrovolný návrat před návratem nuceným.

3.7 Právě předkládaný návrh směrnice vedl sedm vnitrostátních parlamentů⁽⁵⁾ k několika podrobnějším přezkumům týkajícím se otázky dodržení subsidiarity a proporcionality, přičemž byla vznesena kritika mimo jiné v souvislosti s délkou povolení k pobytu a problematikou ubytování.

3.8 Za účelem zohlednit pochyby národních parlamentů v souvislosti s dodržením zásady subsidiarity navrhuje Výbor, aby délka povolení k pobytu byla stanovována na vnitrostátní úrovni v závislosti na vnitrostátních podmínkách. Členské státy, které mají zvýšenou potřebu sezónních pracovníků během zimní i letní sezóny, by si tak mohly zachovat své stávající právní předpisy.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Výbor poukazuje na to, že zvolené definice „sezónní pracovníci“ a „činnost závislá na plynutí sezón“ ponechávají velký manévrovací prostor, a je tak na členských státech, aby určily, která odvětví označí jako závislá na plynutí sezón. To je v určitém rozporu s bodem odůvodnění 10, v němž se jasně poukazuje na to, že činnosti závislé na plynutí sezón lze typicky nalézt v odvětvích, jako je zemědělství v období sadby či sklizně nebo cestovní ruch v období dovolených. Směrnice by tedy měla obsahovat jasné ustanovení o tom, ve kterých odvětvích lze provádět sezónní práce. Výjimky na vnitrostátní úrovni má být možné stanovit v úzké spolupráci se sociálními partnery.

⁽⁴⁾ Směrnice 2009/52, Úř. věst. L 168/2009, 30.6.2009, s. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ Úř. věst. C 286, 17.11.2005, s. 20.

4.2 Požadavek, že u činností závislých na plynutí sezón jsou potřeby, pokud jde o pracovní sílu, dáleko větší než u běžného typu činnosti, vede k nutnosti výkladu a vyvolává proto právní nejistotu. Výbor se domnívá, že by se mělo hovořit o „podstatně vyšší“ nebo „vyšší“ potřebě pracovní síly. O tom, zda existuje tato „(podstatně) vyšší“ potřeba, by měl rozhodnout příslušný orgán společně s vnitrostátními sociálními partnery.

4.3 Výbor výslovně vítá, že předpokladem pro udělení kombinovaného povolení pro sezónní pracovní sílu je platná pracovní smlouva na dobu určitou nebo závazná pracovní nabídka uvádějící výši odměny a počet pracovních hodin. Orgán pověřený udělením povolení k pobytu tak může přezkoumat smluvní podklad pro zaměstnání příslušníků třetích zemí. Současně se tak zajistí dodržování příslušných vnitrostátních předpisů pro zaměstnávání.

4.4 V důvodech pro zamítnutí žádosti o přijetí se uvádí také důvod uplatnění sankcí vůči zaměstnavateli za nenahlášenou práci a/nebo nezákonné zaměstnávání. Výbor co nejrozhodněji odsuzuje nenahlášenou práci, poukazuje však na to, že tento důvod zamítnutí by mohl být interpretován tak, že by již drobné přestupky vedly k trvalému zamítnutí žádostí. V zájmu právní jistoty by mělo být obdobně jako ve směrnici o sankcích vyjasněno, že tento důvod zamítnutí může být uplatněn v závislosti na závažnosti přečinu pouze během určitého časového období po uvalení sankcí.

4.5 Výbor vítá, že členské státy mohou i nadále provádět test trhu práce, budou-li si to přát. Výbor pozitivně hodnotí také možnost zamítnout žádosti z důvodu počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří byli na jejich území přijati. Jak test trhu práce, tak stanovení počtu státních příslušníků třetích zemí, by však měly být prováděny se zapojením příslušných vnitrostátních sociálních partnerů a úřadů práce. Stanovení počtu státních příslušníků třetích zemí by mělo probíhat způsobem, který nijak významně neprodlouží postup při udělování jednotlivých povolení.

4.6 Délka pobytu pro sezónní pracovníky stanovená v článku 11 na maximálně šest měsíců v každém kalendářním roce je z hlediska Výboru příliš neflexibilní a mohla by být v rozporu se zásadou subsidiarity. Členské státy by měly mít možnost stanovit výjimky z maximální délky povolení k pobytu a k práci pro sezónní pracovní síly v rámci určitého časového období, aby podniky v členských státech se dvěma sezónami měly možnost využít pracovní síly z třetích zemí během obou sezón. To by mělo proběhnout v úzké spolupráci s vnitrostátními sociálními partnery. Při tom je třeba zajistit, aby nebyl obcházen sezónní charakter zaměstnanecké smlouvy a odpovídající možnosti kontroly.

4.7 Vycházet z kalendářního roku neodpovídá praxi a nezohledňuje oblasti cestovního ruchu se zimní a letní sezónou. Zaměstnavatel či zaměstnanec by tímto způsobem byli nuceni podat novou žádost během stávajícího zaměstnaneckého poměru.

4.8 Také čl. 11 odst. 2, který sezónní pracovníky opravňuje „ve lhůtě uvedené v odstavci 1 [...] svou smlouvou prodloužit nebo být zaměstnání jako sezónní pracovníci u jiného zaměstnavatele“, je z hlediska Výboru nejasný a vyplývají z něj další otázky, zda se lhůtou uvedenou v odstavci 1 myslí kalendářní rok nebo šest měsíců; a zda může například sezónní pracovník prodloužit své povolení k pobytu na 11 měsíců v kalendářním roce?

4.9 Výbor navrhuje, aby měnit zaměstnavatele bylo možné pouze za určitých předpokladů a s ohledem na příslušné vnitrostátní právní předpisy, neboť sezónní pracovníci jsou zpravidla zaměstnáváni za účelem pokrytí potřeb pracovní síly určitého zaměstnavatele. Tato potřeba je také shodná s délkou povolení k pobytu. Změna zaměstnavatele by však měla být každopádně oznámena odpovědnému orgánu za účelem umožnění kontroly.

4.10 Zjednodušení opětovného vstupu Výbor hodnotí v zásadě pozitivně, pokud toto ustanovení umožní, aby zaměstnavatel mohl znovu využít sezónních pracovníků, s nimiž měl dobrou zkušenost. Zaměstnavateli, který nesplnil povinnosti vyplývající z pracovní smlouvy a proto byly vůči němu uplatněny sankce, bude podle návrhu odepřena možnost žádat o přidělení sezónních pracovníků. Za účelem zamezit, že již drobné přestupky povedou k zákazu najímání sezónních pracovníků, by bylo vhodné zjistit, zda sankce byly uplatněny z důvodu porušení zásadních pracovně právních předpisů.

4.11 Ve směrnici se v článku týkajícím se procesních záruk stanoví, že členské státy o žádosti rozhodnou během 30 dnů a musejí o výsledku informovat žadatele. Výbor v zásadě vítá stanovení lhůty pro přijímání rozhodnutí, poukazuje však na to, že orgán musí být v rámci tohoto časového období v každém případě schopen přezkoumat předložené údaje.

4.12 Ustanovení článku 14, podle něhož musí zaměstnavatel prokázat, že sezónní pracovník bude mít ubytování, které zajišťuje přiměřenou životní úroveň, navozuje otázku, zda to pro zaměstnavatele znamená, že má povinnost mu toto ubytování poskytnout. Pokud by tato interpretace byla správná, neodpovídalo by to podle názoru Výboru praxi. Pokud zaměstnavatel ubytování poskytne, mělo by každopádně být možné, aby příslušný orgán provedl kontrolu tohoto ubytování.

4.13 Výbor poukazuje na to, že sezónní pracovní síly mají časově omezený přístup k trhu práce příslušného členského státu. V souladu s uplatňováním zásady „lex loci laboris“ mají mít proto z hlediska pracovního práva stejné postavení jako pracovníci hostitelského členského státu, a to nezávisle na tom, zda jsou tato práva stanovena v zákonech, všeobecně použitelných kolektivních smlouvách nebo regionálních kolektivních smlouvách. Odkaz na všeobecně použitelné kolektivní smlouvy, jakož i jejich definice v čl. 16 odst. 1 druhém pododstavci, by tedy dle názoru Výboru měl být vypuštěn.

4.14 Ustanovení, podle něhož má se sezónními pracovníky v oblastech sociálního zabezpečení být zacházeno stejně jako s pracovníky dotyčného státu – přinejmenším v oblasti důchodů, předčasných odchodů do důchodu, pozůstalostních dávek, nezaměstnanosti a rodinných dávek, by mělo být platné pouze za podmínky, že existují odpovídající dvoustranné dohody. Povinnost platit příspěvky do příslušného vnitrostátního systému by však měla pro tuto skupinu osob znamenat také nárok na odpovídající dávky.

4.15 Členské státy by kromě toho měly být pobídnuty k tomu, aby kontrolním orgánům (např. inspekci práce)

poskytly potřebné prostředky a příslušnou odbornou přípravu, což by jim umožnilo vykonávat jejich práci za dodržování základních práv.

4.16 Vnitrostátní sociální partneři jsou spolu s příslušnými orgány důležitými aktéry na jednotlivých vnitrostátních trzích práce. Rozhodnutí týkající se stanovení odvětví, v nichž je sezónní práce povolena, jakož i testu trhu práce a kontrol, zda jsou dodržovány podmínky pracovního poměru, by proto měla být přijímána za úzké koordinace se sociálními partnery.

V Bruselu dne 4. května 2011

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
