

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde

KOM(2010) 379 endelig — 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Ordfører: **Christa SCHWENG**

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. september 2010 under henvisning til artikel 304 i EUF-traktaten at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde

KOM(2010) 379 endelig — 2010/0210 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, der vedtog sin udtalelse den 24. marts 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 471. plenarforsamling den 4.-5. maj 2011, mødet den 4. maj, følgende udtalelse med 165 stemmer for, 3 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 EØSU bifalder direktivforslaget som et led i EU's bestræbelser på at udforme en omfattende strategi for lovlig indvandring. Det foreslåede direktiv kan bidrage til at dække et øget behov for arbejdskraft, der opstår på bestemte tidspunkter af året, og som ikke kan imødekommes af den eksisterende arbejdsstyrke i det pågældende land. Samtidig er forslaget et vigtigt bidrag til bekæmpelse af ulovlig indvandring.

1.2 Udvalget bifalder især, at indrejseprocedurerne bliver enklere og hurtigere, da sæsonarbejde i sagens natur er af midlertidig karakter og virksomhederne rammes af mangel på arbejdskraft i netop disse perioder.

1.3 Udvalget støtter også bestemmelsen om, at det er op til medlemsstaterne, om de vil gøre brug af arbejdsmarkedsundersøgelser. I den forbindelse anbefaler EØSU, at arbejdsmarkedets parter inddrages i alle foranstaltninger, der vedrører indrejsetilladelser for tredjelandstatsborgere med henblik på sæsonarbejde.

1.4 Udvalget opfordrer Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet til at tage bestemmelsen om den øvre grænse for opholdets varighed op til overvejelse, da seks måneder inden for ét kalenderår ikke modsvarer virksomhedernes behov, f.eks. i lande med to sæsoner. Udvalget foreslår derfor, at det i begrundede tilfælde i hvert fald skal være muligt at fastlægge nationale undtagelser fra den øvre grænse for opholdets varighed i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter. I den forbindelse bør man sikre, at det sæsonrelaterede element i ansættelseskontrakten og de tilsvarende kontrolmuligheder ikke omgås.

1.5 Udvalget kræver, at man lader det fremgå klart af direktivet, hvilke erhvervssektorer, der kan udføres sæsonarbejde i. Undtagelser fra dette bør kunne fastlægges på nationalt plan i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

1.6 Udvalget understreger, at sæsonarbejdere får tidsbegrænset adgang til den pågældende medlemsstats arbejdsmarked. Set i lyset af princippet om »lex loci laboris« skal de derfor sidestilles med arbejdstagerne i værtsmedlemsstaten hvad angår arbejdsret, uafhængig af, om rettighederne er forankret i lovgivningen eller i almene eller regionale overenskomster. En forudsætning for ligestilling på området social sikkerhed bør dog være, at der er indgået bilaterale aftaler.

2. Indledning og forslagens indhold

2.1 Med udgangspunkt i Kommissionens meddelelse om en politikplan for lovlig migration⁽¹⁾ blev der mellem 2007 og 2009 vedtaget forslag til fem retsakter om indvandring af arbejdskraft, herunder et forslag til et direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for sæsonarbejdere. I Stockholmprogrammet, som Rådet vedtog den 10.-11. december 2009, blev der også givet udtryk for Kommissionens og Rådets vilje til at gennemføre politikplanen for lovlig migration.

2.2 Kommissionen fremlagde sit forslag den 13. juli 2010⁽²⁾ og begrundede det med medlemsstaternes behov for sæsonarbejde, som stadig færre EU-borgere står til rådighed for at udføre. Trods den stigende efterspørgsel efter højt kvalificeret arbejdskraft i EU vil der også fremover være et stigende, strukturbetinget behov for lavt kvalificeret arbejdskraft inden for de traditionelle sektorer. Ifølge Kommissionen er der desuden omfattende dokumentation for, at sæsonarbejdere fra visse tredjelandslande udnyttes og udsættes for dårlige arbejdsvilkår, der kan udgøre en risiko for deres helbred og sikkerhed.

2.3 Under den høringsproces, der blev gennemført som led i forberedelserne til direktivet, blev det tydeligt, at der er behov for fælles EU-regler for indrejsebetingelserne for bestemte

⁽¹⁾ KOM(2005) 669 endelig.

⁽²⁾ KOM(2010) 379 endelig.

nøglekategorier af økonomiske indvandrere (navnlig højt kvalificeret arbejdskraft i forbindelse med virksomhedsinterne udstationeringer og sæsonarbejdere). Disse indrejsebetingelser bør udformes så enkelt, ubureaukratisk og fleksibelt som muligt.

2.4 Kommissionens forslag omfatter forenkede indrejseprocedurer for sæsonarbejdere fra tredjelandslande, der er baseret på fælles definitioner og kriterier. Sæsonarbejderne kan under bestemte forudsætninger få udstedt en kombineret arbejds- og opholdstilladelse, der berettiger dem til et ophold på seks måneder pr. kalenderår. Medlemsstaterne får mulighed for at give sæsonarbejdere en tilladelse, der rummer mulighed for flere indrejser inden for højst tre år eller en forenklet procedure for genindrejse i flere på hinanden følgende sæsoner. Arbejdsbetingelserne for sæsonarbejdere er klart definerede og fastsætter, at sæsonarbejderne ligestilles med arbejdstagerne i det pågældende land, når det gælder bestemte rettigheder.

3. Generelle overvejelser

3.1 Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse er der inden for EU stor forskel på omfanget af sæsonarbejde, der udføres af tredjelandsstatsborgere. I 2008 spændte det fra 919 i Ungarn over 3 860 i Frankrig og 7 552 i Sverige til 24 838 lovlige sæsonarbejdere i Spanien. I mange medlemsstater udfører sæsonarbejderne arbejde, der ikke kræver særlige kvalifikationer, som f.eks. job inden for landbruget (60 % af sæsonarbejderne i Italien og 20 % i Grækenland) og turismesektoren (i Spanien var 13 % af alle arbejdstilladelser, der blev udstedt i 2003, til job i hotel- og gastronomibranchen). Nogle regioner i Østrig kan ikke undvære sæsonarbejdere, og derfor var kvoten for vinter-sæsonen 2008/2009 oppe på 8 000.

3.2 Udvalget har i flere af sine tidligere udtalelser beskæftiget sig indgående med spørgsmålet om ensartede indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere. Under høringen om grønbogen om økonomisk migration⁽³⁾ udtalte EØSU sig til fordel for fastlæggelsen af særlige bestemmelser for sæsonarbejdere og krævede i den forbindelse også, at der skal foreligge en arbejdskontrakt.

3.3 Kommissionen har valgt artikel 79 punkt 2 litra a) og b) som retsgrundlag. Efter EØSU's opfattelse kunne man også have overvejet at basere direktivforslaget på artikel 153, da det også drejer sig om at fastlægge arbejds- og ansættelsesvilkår. I så fald skulle man også have konsulteret arbejdsmarkedets parter. Udvalget er dog bevidst om, at Domstolens faste retspraksis foreskriver, at et direktivforslag, der har et dobbelt formål, hvoraf det ene kan bestemmes som det primære eller fremherskende formål, bør bygge på det retsgrundlag, der kræves af det primære eller fremherskende formål.

3.4 En fællesskabsprocedure for ophold og arbejdstilladelse til tredjelandsstatsborgere med henblik på sæsonarbejde kan i høj grad bidrage til at skabe balance mellem den øgede sæsonbetingede efterspørgsel efter arbejdskraft på den ene side og udbuddet på den anden side. Virksomhederne har behov for både lavt kvalificeret og bedre kvalificeret arbejdskraft nu og

fremover. Trods arbejdsløsheden, der er steget i kølvandet på krisen, er der i nogle lande, brancher og erhverv ofte for lidt arbejdskraft fra EU til at dække den sæsonbetingede efterspørgsel.

3.5 Udvalget minder om, at de europæiske arbejdstagere omfattes af både EU's og den pågældende nationale lovgivning, uafhængig af, om de er beskæftiget som mobile arbejdstagere eller sæsonarbejdere i et andet land end deres hjemland. Direktivet for sæsonarbejdere fra tredjelandslande må ikke føre til, at der skabes en særlig kategori af arbejdstagere. Arbejdsretten i det land, hvor arbejdet udføres, skal anvendes fuldt ud.

3.6 Udvalget deler synspunktet om, at en fællesskabsprocedure derudover også kan medvirke til lovlig beskæftigelse af sæsonarbejdere og modvirke, at de bliver udnyttet, som det er tilfældet i nogle regioner. I den forbindelse bør man også tage det såkaldte direktiv om sanktioner 2009/52 i betragtning,⁽⁴⁾ der forpligter arbejdsgiverne til at forvise sig om, at arbejdstageren opholder sig lovligt i landet, og som foreskriver sanktioner i tilfælde af eventuelle overtrædelser. Det såkaldte tilbagevendelsesdirektiv 2008/115 forhindrer, at sæsonarbejdere fra tredjelandslande opholder sig ulovligt i landet, når opholdstilladelsen er udløbet. I henhold til dette direktiv bør ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure, hvor frivillig tilbagevenden har prioritet i forhold til tvangs-mæssig tilbagevendelse.

3.7 Netop det foreliggende direktivforslag har ført til, at syv nationale parlamenter har gennemført en række dybdegående undersøgelser af spørgsmålet om overholdelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.⁽⁵⁾ Her blev der rejst kritik både i forbindelse med opholdstilladelsens varighed og vedrørende spørgsmålet om indkvartering.

3.8 For at tage højde for de nationale parlameters bekymringer vedrørende overholdelsen af subsidiaritetsprincippet foreslår EØSU, at opholdstilladelsens varighed fastsættes på nationalt plan og tilpasses de nationale forhold. Dermed kan også medlemsstater, der oplever øget efterspørgsel efter sæsonarbejdere i både vinter- og sommersæsonen, bibeholde de hidtidige bestemmelser.

4. Særlige bemærkninger

4.1 EØSU henviser til, at de valgte definitioner af »sæsonarbejdere« og »sæsonbestemte aktiviteter« fortolkes meget bredt, og at man dermed overlader det til medlemsstaterne at fastlægge, om en sektor skal klassificeres som sæsonbetonet. Det harmonerer ikke helt med direktivets betragtning 10, der tydeligt henviser til, at sæsonbestemte aktiviteter er typiske i sektorer såsom landbrug, i udplantnings- eller høstperioder, eller i turismesektoren i ferieperioder. Det bør derfor defineres klart i direktivet, hvilke sektorer, der kan udføres sæsonarbejde i. Undtagelser på nationalt plan bør kunne fastlægges i tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

⁽³⁾ EUT C 286/20 af 17.11.2005.

⁽⁴⁾ Direktiv 2009/52, EUT L 168/2009, 24 af 30.6.2009.

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

4.2 Kravet om at behovet for arbejdskraft skal være langt større ved sæsonbestemte aktiviteter, end det er tilfældet ved normale aktiviteter, skaber usikkerhed omkring fortolkningen og dermed også omkring lovgivningen. Udvalget anbefaler, at man i stedet henviser til et »væsentligt større« eller »større« behov for arbejdskraft. Det bør overlades til myndighederne i samarbejde med de nationale arbejdsmarkedsparter at afgøre, hvorvidt der er tale om et »(væsentligt) større« behov for arbejdskraft.

4.3 Udvalget bifalder udtrykkeligt, at der skal foreligge en gyldig, midlertidig arbejdskontrakt eller et bindende jobtilbud med angivelse af løn og arbejdstid, før man kan udstede en kombineret arbejds- og opholdstilladelse for sæsonarbejdere. Det vil gøre det muligt for de myndigheder, der udsteder opholdstilladelsen, at kontrollere det kontraktmæssige grundlag for ansættelse af tredjelandsstatsborgere. Samtidig sikrer man, at de nationale ansættelsesvilkår i det pågældende land overholdes.

4.4 En af begrundelserne for afslag på en ansøgning kan være, at »arbejdsgiveren er blevet straffet i henhold til national ret for sort arbejde og/eller ulovlig beskæftigelse«. Udvalget tager skarpt afstand fra sort arbejde, men henviser til, at denne begrundelse for afslag kan fortolkes således, at selv mindre overtrædelser kan føre til vedvarende afslag på ansøgninger. For retssikkerhedens skyld bør man, i overensstemmelse med direktivet om sanktioner, præcisere, at denne begrundelse for afslag kun gælder for et bestemt tidsrum, der skal være proportionelt med graden af overtrædelser, efter idømmelsen af sanktionen.

4.5 Udvalget bifalder, at medlemsstater, der ønsker det, fortsat kan udføre arbejdsmarkedsundersøgelser. Udvalget ser også positivt på muligheden for at give afslag under henvisning til antallet af tredjelandsstatsborgere, der bevilges indrejse. Både arbejdsmarkedsundersøgelserne og fastlæggelsen af indrejsekvoter bør ske under inddragelse af de pågældende nationale arbejdsmarkedsparter og arbejdsformidlinger. Fastlæggelsen af kvoter bør ske på en måde, så procedurerne for individuelle godkendelser ikke forlænges betydeligt.

4.6 I artikel 11 begrænses opholdsperioden for sæsonarbejdere til højst seks måneder i et givent kalenderår. EØSU mener, at denne begrænsning er for ufleksibel og kan stride imod subsidiaritetsprincippet. For at virksomheder i lande med to sæsoner kan få mulighed for at benytte arbejdskraft fra tredje-lande, bør man gøre det muligt for medlemsstaterne at fastsætte undtagelser fra den maksimale varighed af opholds- og arbejdstilladelser for sæsonarbejdere inden for et bestemt tidsrum. Det bør ske i tæt samarbejde med de nationale arbejdsmarkedsparter. I den forbindelse bør man sikre, at det sæsonrelaterede element i ansættelseskontrakten og de tilsvarende kontrolmuligheder ikke omgås.

4.7 Det er ude af trit med virkeligheden at anvende kalenderåret som referencegrundlag, og det tager ikke hensyn til turistområder, der både har en vinter- og en sommersæson. En sådan praksis ville tvinge henholdsvis arbejdsgiveren og arbejdstageren til at indgive en ny ansøgning midt i en løbende ansættelsesperiode.

4.8 Også artikel 11 (2), der giver sæsonarbejdere mulighed for inden for den i stk. 1 omhandlede periode at »forlænge deres kontrakt eller for sæsonbeskæftigelse hos en anden arbejdsgiver« er, set fra EØSU's synspunkt, uklart formuleret og åbner op for flere spørgsmål: betyder »inden for den i stk. 1 omhandlede periode« kalenderåret eller seks måneder? Kan en sæsonarbejder for eksempel således forlænge sin opholdstilladelse til 11 måneder inden for et kalenderår?

4.9 EØSU opfordrer til, at det kun skal være muligt at skifte arbejdsgiver i særlige situationer og under hensyntagen til den pågældende nationale lovgivning. Sæsonarbejdere tilbydes i reglen beskæftigelse for at dække en bestemt arbejdsgivers behov for arbejdskraft. Dette behov modsvarer også arbejdstilladelsens varighed. Hvis en sæsonarbejder skifter arbejdsgiver, bør dette under alle omstændigheder meldes til myndighederne for at lette kontrollen.

4.10 EØSU er grundlæggende positivt indstillet til en lempelse af reglerne for genindrejse, fordi denne bestemmelse giver arbejdsgiveren mulighed for at anvende sæsonarbejdere, som vedkommende har haft gode erfaringer med. Arbejdsgivere, der ikke opfylder arbejdskontraktens forpligtelser og af denne grund underkastes sanktioner, udelukkes ifølge forslaget fra at kunne ansætte sæsonarbejdere. For at undgå, at selv minimale lovovertrædelser fører til, at man udelukkes fra at anvende sæsonarbejdere, bør man tage hensyn til, om sanktionerne blev indført pga. en overtrædelse af grundlæggende arbejdsmarkedsrettigheder.

4.11 Under overskriften »Proceduremæssige garantier« fastsætter direktivet, at medlemsstaterne skal tage stilling til ansøgningen og informere ansøgeren om beslutningen inden for 30 dage. Grundlæggende bifalder EØSU, at der fastlægges en tidsfrist for afgørelse, men henviser imidlertid til, at myndighederne skal have mulighed for at kontrollere oplysningerne inden for denne frist.

4.12 Bestemmelsen i artikel 14, der forpligter arbejdsgiveren til at dokumentere, at sæsonarbejdere har indkvartering med rimelig levestandard, åbner op for spørgsmålet, om det også indebærer, at arbejdsgiveren er forpligtet til at stille denne indkvartering til rådighed. Dette ville efter EØSU's overbevisning være ude af trit med virkeligheden. Skulle arbejdsgiveren alligevel stille indkvartering til rådighed, bør de ansvarlige myndigheder under alle omstændigheder have mulighed for at inspicere den.

4.13 Udvalget understreger, at sæsonarbejdere får tidsbegrænset adgang til den pågældende medlemsstats arbejdsmarked. Set i lyset af princippet om »lex loci laboris« skal de derfor sidestilles med arbejdstagerne i værtsmedlemsstaten hvad angår arbejdsret, uafhængig af, om rettighederne er forankret i lovgivningen eller i almene eller regionale overenskomster. EØSU mener derfor, at henvisningen til alment gældende kollektiver overenskomster og definitionen af dem i artikel 16 stk. 1, andet afsnit, bør slettes.

4.14 Bestemmelsen om, at sæsonarbejdere er sidestillet med værtslandets borgere hvad angår social sikkerhed, bør grundlæggende – i det mindste på områderne pension, førtidspension, ydelser til efterladte, ved arbejdsløshed og familieydelse – kun gælde, hvis der findes bilaterale aftaler for dette. Forpligtelsen til at indbetale bidrag til det pågældende nationale system bør dog også medføre, at denne persongruppe får ret til tilsvarende ydelser.

4.15 Derudover bør medlemsstaterne opmuntres til at udstyre deres kontrolmyndigheder (f.eks. arbejdstilsynet) med

de nødvendige midler og den uddannelse, der skal til, for at de kan løse opgaverne uden at gøre køb på de grundlæggende rettigheder.

4.16 Ud over myndighederne er de nationale arbejdsmarkedsparter vigtige aktører på det nationale arbejdsmarked. Beslutninger vedrørende fastlæggelsen af de sektorer, der får tilladelse til at anvende sæsonarbejdere, arbejdsmarkedsundersøgelser samt kontrollen med, om bestemmelserne vedrørende ansættelseskontrakterne overholdes, bør derfor foregå i tæt samarbejde med dem.

Bruxelles, den 4. maj 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
