

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal»

[COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD)]

(2011/C 218/18)

Relatora: **Christa SCHWENG**

Em 29 de Setembro de 2010, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre:

Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal

COM(2010) 379 final — 2010/0210 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania que emitiu parecer em 24 de Março de 2011

Na 471.^a reunião plenária de 4 e 5 de Maio de 2011 (sessão de 4 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 165 votos a favor, 3 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE congratula-se com a proposta de directiva em apreço, que faz parte dos esforços europeus para desenvolver uma abordagem abrangente da imigração legal. A directiva proposta pode contribuir para suprir a necessidade acrescida de mão-de-obra durante determinadas épocas do ano e que não possa ser satisfeita por trabalhadores disponíveis a nível nacional. Simultaneamente, a proposta vem também dar um importante contributo para a luta contra a imigração ilegal.

1.2 O CESE congratula-se, em especial, com o procedimento de admissão rápido e simplificado, uma vez que o trabalho sazonal, pela sua natureza, implica o exercício de actividades temporárias e que é precisamente nesses períodos do ano que as empresas se vêem confrontadas com uma penúria de mão-de-obra.

1.3 O CESE apoia também as disposições que deixam ao critério dos Estados-Membros a decisão de proceder a análises da situação no respectivo mercado de trabalho. Neste contexto, recomenda que se consultem os parceiros sociais sobre todas as medidas relativas à admissão de trabalhadores sazonais de países terceiros.

1.4 O CESE exorta o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu a fazerem uma reflexão sobre as disposições referentes à duração máxima da estada, uma vez que um período de seis meses por ano civil não dá resposta às necessidades das empresas, por exemplo em países com dois períodos de campanha. Por conseguinte, propõe que os Estados-Membros possam, em casos justificados, prever excepções à duração máxima de estada em estreita articulação com os parceiros sociais. Neste contexto, importa assegurar que a natureza sazonal do contrato de trabalho e as respectivas possibilidades de controlo sejam respeitadas.

1.5 O CESE solicita que sejam incluídas na directiva regras claras que definam em que sectores económicos poderão ser executadas actividades sazonais. Defende a possibilidade de excepções às regras em estreita articulação com os parceiros sociais ao nível nacional.

1.6 O CESE salienta que os trabalhadores sazonais têm um acesso temporalmente limitado ao mercado de trabalho do respectivo Estado-Membro. Em conformidade com a aplicação do princípio «lex loci laboris», devem ter, em termos de direito laboral, direitos equiparados aos dos trabalhadores do Estado de acolhimento, independentemente de estes direitos estarem previstos em leis e em convenções colectivas gerais ou regionais. A equiparação em termos de segurança social deverá, no entanto, ficar dependente da existência de acordos bilaterais.

2. Introdução e conteúdo da proposta de directiva

2.1 No âmbito da comunicação da Comissão intitulada *Plano de acção sobre a migração legal* ⁽¹⁾, a Comissão Europeia previu a aprovação de um total de cinco propostas legislativas relativas à migração de trabalhadores entre 2007 e 2009, incluindo uma proposta de directiva relativa às condições de entrada e residência de trabalhadores sazonais. Através do Programa de Estocolmo, adoptado pelo Conselho em 10 e 11 de Dezembro de 2009, a Comissão e o Conselho reiteraram o seu empenho em executar o Plano de acção sobre a migração legal.

2.2 A Comissão apresentou a sua proposta ⁽²⁾ em 13 de Julho de 2010, apontando como justificação a necessidade que os Estados-Membros têm do trabalho sazonal e o facto de haver cada vez menos cidadãos da UE disponíveis para este tipo de trabalhos. Apesar de uma procura cada vez maior de mão-de-obra altamente qualificada na UE, continuará a registar-se nos sectores tradicionais uma necessidade crescente e estrutural de trabalhadores pouco qualificados. Além disso – e segundo a Comissão – a experiência mostra que os trabalhadores sazonais de determinados países terceiros são explorados e se vêem forçados a trabalhar em condições indignas, sujeitos a possíveis riscos para a sua saúde e segurança.

2.3 Das consultas relativas à preparação da proposta de directiva ficou a percepção clara de que há falta de regras uniformes na UE quanto às condições de admissão de determinadas categorias fulcrais de migrantes económicos (sobretudo

⁽¹⁾ COM(2005) 669 final.

⁽²⁾ COM(2010) 379 final.

trabalhadores altamente qualificados no âmbito de destacamentos de empresas multinacionais e trabalhadores sazonais). Estas condições de admissão deveriam ser o mais simplificadas, desburocratizadas e flexibilizadas possível.

2.4 A proposta da Comissão prevê um procedimento simplificado para a admissão de trabalhadores sazonais de países terceiros com base em definições e critérios comuns. Os trabalhadores sazonais receberão, mediante determinados requisitos, um título combinado de trabalho e residência que lhes permitirá uma estada de 6 meses por ano civil. Os Estados-Membros podem prever uma autorização de trabalho multissazonal de até três anos ou um procedimento de readmissão facilitado em períodos de campanha subsequentes. As condições de trabalho dos trabalhadores sazonais estão claramente definidas e prevêem que estes sejam tratados em igualdade de circunstâncias com os trabalhadores nacionais no que se refere a determinados direitos.

3. Observações na generalidade

3.1 A avaliação de impacto da Comissão refere uma variação considerável da dimensão do trabalho sazonal efectuado por nacionais de países terceiros na União Europeia, que vai desde 919 trabalhadores sazonais autorizados na Hungria a 24 838 em Espanha, passando pelos mais de 3 860 em França e 7 552 na Suécia (todos os dados são relativos ao ano de 2008). Os trabalhadores sazonais desempenham em numerosos Estados-Membros tarefas que requerem poucas qualificações, como por exemplo na agricultura (60 % do trabalho sazonal na Itália, 20 % do trabalho sazonal na Grécia) e no turismo (em Espanha, as autorizações de trabalho no sector de hotelaria e restauração representaram 13 % de todas as autorizações de trabalho concedidas em 2003). Determinadas regiões austríacas dependem de trabalhadores sazonais, pelo que a quota para a campanha de Inverno 2008/2009 foi fixada em 8 000 trabalhadores.

3.2 O CESE já analisou em numerosos pareceres anteriores a questão das condições únicas de entrada para nacionais de países terceiros. No âmbito da consulta relativa ao Livro Verde sobre a migração económica⁽³⁾, o CESE pronunciou-se a favor da fixação de disposições específicas para os trabalhadores sazonais, incluindo a necessidade de apresentação de um contrato de trabalho.

3.3 A Comissão invocou como fundamento o artigo 79.º, n.º 2, alíneas a) e b). No entender do CESE, o artigo 153.º poderia também ter servido de base jurídica à proposta de directiva uma vez que nela são igualmente regulamentadas as condições de trabalho e emprego. Tal teria também implicado a consulta aos parceiros sociais. No entanto, o CESE está ciente de que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça da União Europeia, caso uma proposta de directiva prossiga duas finalidades, e uma delas for identificável como principal ou preponderante, essa proposta deve ter por fundamento somente a base jurídica exigida pela finalidade principal ou preponderante.

3.4 Um procedimento ao nível da UE para a autorização da estada e do exercício de uma actividade profissional sazonal por nacionais de países terceiros contribui de forma significativa para harmonizar o aumento da procura de mão-de-obra em determinadas épocas do ano com a oferta. As empresas têm na actualidade, e terão no futuro, necessidade de mão-de-obra

tanto pouco qualificada como muito qualificada. Apesar do aumento do desemprego provocado pela crise, verifica-se em alguns países, sectores e profissões que a mão-de-obra da UE não cobre de todo, ou de uma forma suficiente, as necessidades sazonais.

3.5 O CESE lembra que aos trabalhadores europeus, independentemente de serem trabalhadores móveis ou sazonais num outro país que não o seu país de origem, é aplicável tanto o direito europeu como o respectivo direito nacional. A directiva relativa aos trabalhadores sazonais nacionais de países terceiros não pode criar uma categoria específica de trabalhadores. O direito laboral do Estado em que é realizado o trabalho deve ser aplicado na íntegra.

3.6 O CESE perfila a opinião de que um procedimento ao nível da UE pode, além disso, contribuir para permitir que os trabalhadores sazonais exerçam legalmente uma actividade profissional, impedindo a exploração existente em muitas regiões. Neste contexto, deve também levar-se em conta a chamada Directiva Sanções (Directiva 2009/52/CE)⁽⁴⁾, que obriga os empregadores a certificar-se de que a estada de um trabalhador é legal, sendo as infracções susceptíveis de punição. A Directiva 2008/115/CE, a chamada Directiva Regresso, impede que trabalhadores sazonais de países terceiros passem eventualmente à ilegalidade após expirar o seu título de residência, prevenindo a cessação das situações irregulares de nacionais de países terceiros através de um procedimento justo e transparente que dê prioridade ao regresso voluntário em detrimento do repatriamento.

3.7 A proposta de directiva em apreço conduziu precisamente a uma série de análises pormenorizadas sobre a questão da manutenção da subsidiariedade e proporcionalidade por sete parlamentos nacionais⁽⁵⁾, em que surgiram vozes criticando, entre outros aspectos, tanto a duração do direito de permanência como a questão do alojamento.

3.8 No sentido de ir ao encontro da preocupação manifestada pelos parlamentos nacionais quanto ao respeito do princípio da subsidiariedade, o CESE sugere que a decisão quanto à duração do título de residência fosse estabelecida a nível nacional e de acordo com as especificidades de cada país. Assim, também os Estados-Membros que têm uma necessidade acrescida de trabalhadores sazonais tanto durante a campanha de Inverno como durante a de Verão poderiam a manter a regulamentação vigente a nível nacional.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE salienta que as definições escolhidas de «trabalhador sazonal» e «actividade sazonal» deixam em aberto um amplo espaço de actuação, ficando assim à discrição dos Estados-Membros os sectores que deverão qualificar como dependentes do ritmo das estações. Daqui resulta uma certa contradição com o Considerando 10, pois este refere claramente que as actividades dependentes do ritmo das estações do ano surgem geralmente em sectores como a agricultura, durante a época de cultivo ou colheita, ou o turismo, durante o período de férias. Deveriam, por isso, ser incluídas na directiva regras claras que definam em que sectores podem ser exercidas actividades sazonais, prevenindo-se a possibilidade de os Estados-Membros abrirem excepções às regras em estreita articulação com os parceiros sociais.

⁽⁴⁾ Directiva 2009/52/CE, JO L 168/2009 de 30.6.2009, p. 24.

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

⁽³⁾ JO C 286 de 17.11.2005, p. 20.

4.2 A exigência de que, nas actividades dependentes do ritmo das estações do ano, as necessidades de mão-de-obra ultrapassem largamente as necessidades de trabalhadores para as actividades habituais, torna necessária uma interpretação e, logo, provoca uma incerteza jurídica. O CESE entende que se deve suprimir uma referência a uma necessidade «substancialmente acrescida» ou «acrescida» de trabalhadores. Deverão ser as autoridades, em conjunto com os parceiros sociais nacionais, a determinar se uma tal necessidade «(substancialmente) acrescida» de mão-de-obra existe.

4.3 O CESE congratula-se expressamente com o facto de a apresentação de um contrato de trabalho de duração limitada válido ou de uma oferta vinculativa de emprego, assim como a indicação da remuneração e do período de trabalho, constituírem condição prévia para a emissão do título combinado de trabalhador sazonal, podendo assim ser analisadas as condições contratuais de base para contratação de nacionais de países terceiros pelas autoridades que emitem o título de residência, e garantindo-se simultaneamente o respeito pelas condições de trabalho nacionais.

4.4 Entre os motivos de recusa de um pedido de autorização figura também a eventualidade de «um empregador já [ter] sido sancionado por trabalho não declarado e/ou emprego ilegal». O CESE condena com veemência o trabalho não declarado, embora saliente que este motivo de recusa poderia ser interpretado de uma forma que até infracções leves conduzissem a uma recusa prolongada de contratos. No contexto da segurança jurídica dever-se-ia deixar claro, como acontece com a Directiva Sanções, que este motivo de recusa seria válido apenas por um determinado período, proporcional à gravidade do facto, após a aplicação da sanção.

4.5 O CESE congratula-se com o facto de os Estados-Membros que o desejarem poderem continuar a realizar análises do mercado de trabalho, encarando também positivamente a possibilidade de estes poderem recusar contratos invocando quotas de admissão. Tanto as análises do mercado de trabalho como a fixação de quotas de admissão devem, no entanto, ser feitas com a participação dos respectivos parceiros sociais nacionais e dos serviços de emprego. A definição de quotas deve ser feita de um modo que o procedimento de autorização individual não se prolongue excessivamente.

4.6 O período máximo de estada de seis meses por ano civil previsto no artigo 11.º para os trabalhadores sazonais é, no entender do CESE, demasiado rígido e poderia contrariar o princípio da subsidiariedade. Para dar às empresas de Estados-Membros com duas campanhas a possibilidade de recorrerem nesses dois períodos a trabalhadores de países terceiros, os Estados-Membros deviam ter a possibilidade de prever, em estreita articulação com os parceiros sociais a nível nacional, excepções ao período máximo da autorização de estada e trabalho para trabalhadores sazonais de acordo com um determinado prazo. Neste contexto, importa assegurar que a natureza sazonal do contrato de trabalho e as respectivas possibilidades de controlo sejam respeitadas.

4.7 A referência ao ano civil é contrária à prática e não toma em consideração as regiões turísticas onde existe uma época de

Inverno e outra de Verão. Deste modo, os empregadores e/ou os trabalhadores ver-se-iam forçados a elaborar um novo contrato enquanto vigoravam os contratos em curso.

4.8 Também o artigo 11.º, n.º 2, que permite que os trabalhadores sazonais «dentro do período referido no n.º 1 (...) [sejam] autorizados a prolongar o seu contrato ou a ser contratados como trabalhadores sazonais por um empregador diferente», não tem, no entender do CESE, uma formulação clara e suscita outras questões: a expressão «período referido no n.º 1» refere-se ao ano civil ou ao período de seis meses? Pode um trabalhador sazonal, por exemplo, prolongar deste modo o seu título de residência por 11 meses por ano civil?

4.9 O Comité sugere que a possibilidade de se trocar de empregador fique sujeita a determinadas condições e seja conforme à respectiva legislação nacional: os trabalhadores sazonais são regra geral contratados para suprir as necessidades de mão-de-obra de um determinado empregador, e estas necessidades coincidem também com a duração do seu título de residência. Em todo o caso, qualquer mudança de empregador deve ser comunicada às autoridades de modo a permitir a realização de controlos.

4.10 A facilitação da readmissão é encarada, fundamentalmente, pelo CESE como positiva, pois tal disposição permite a um empregador recorrer a trabalhadores sazonais com os quais tenha tido uma experiência positiva. Os empregadores que não tenham respeitado as obrigações decorrentes do contrato de trabalho, e que por isso tenham sido objecto de sanções, não podem, segundo a proposta, apresentar pedidos para trabalhadores sazonais. Para evitar que mesmo pequenas infracções levem à exclusão de trabalhadores sazonais deverá determinar-se se as sanções foram aplicadas por infracção de disposições fundamentais do direito laboral.

4.11 Sob o título «Garantias processuais», a directiva prevê que os Estados-Membros adoptem uma decisão no prazo de 30 dias sobre o pedido e sejam obrigados a dela notificarem o requerente. O CESE congratula-se, em princípio, com a fixação de um prazo para a decisão, mas salienta que, durante este prazo, as autoridades devem poder verificar as informações prestadas.

4.12 As disposições constantes do artigo 14.º, segundo as quais o empregador deve provar que o trabalhador sazonal beneficiará de um alojamento que garanta um nível de vida aceitável, levantam a questão de saber se tal implica a obrigatoriedade de o empregador pôr esse alojamento à disposição. Caso tal interpretação se aplique, o CESE entende que isso seria contrário à prática. Caso seja o empregador a disponibilizar o alojamento, deverá ser autorizado às autoridades competentes o acesso a esses locais para fins de inspecção.

4.13 O CESE salienta que os trabalhadores sazonais têm um acesso temporalmente limitado ao mercado de trabalho do respectivo Estado-Membro. Em conformidade com a aplicação do princípio «lex loci laboris», devem ter, em termos de direito laboral, direitos equiparados aos dos trabalhadores do Estado de acolhimento, independentemente de estes direitos estarem previstos em leis e em convenções colectivas gerais ou regionais. O CESE considera, por isso, que a referência às convenções colectivas gerais e respectivas definições, que figura no artigo 16.º, n.º 1, parágrafo 2, deveria ser suprimida.

4.14 A disposição que prevê um tratamento igual para os trabalhadores sazonais e para os trabalhadores nacionais nos ramos da segurança social deveria em princípio – pelo menos nos domínios das reformas, prestações de pré-reforma, prestações de sobrevivência, desemprego e abono de família – poder apenas aplicar-se sob condição de que existam os correspondentes acordos bilaterais. A obrigatoriedade de efectuar pagamentos para o respectivo sistema nacional devia conferir também a este grupo de pessoas o direito a receber as correspondentes prestações.

4.15 Além disso, os Estados-Membros devem ser incentivados a dotarem as respectivas autoridades de controlo

(inspecções de trabalho) dos meios necessários e de formação específica que lhes permitam cumprir a sua missão no respeito pelos direitos fundamentais.

4.16 Os parceiros sociais são, em conjunto com as autoridades públicas, actores importantes no respectivo mercado de trabalho nacional, devendo, por isso, participar estreitamente nas decisões relativas à determinação dos sectores em que é admissível o trabalho sazonal, bem como nas análises do mercado de trabalho e nas inspecções para verificar o cumprimento das disposições em matéria de condições de trabalho.

Bruxelas, 4 de Maio de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
