

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning"

KOM(2010) 379 slutlig – 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Föredragande: **Christa SCHWENG**

Den 29 september 2010 beslutade rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning"

KOM(2010) 379 slutlig – 2010/0210 (COD).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 mars 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 4 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 165 röster för, 3 röster emot och 9 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar förslaget till direktiv som en del av EU:s ansträngningar för att utforma en heltäckande strategi för laglig migration. Det direktiv som föreslås kan bidra till att täcka det under vissa årstider ökande behovet av arbetskraft, som inte kan tillgodoses med hjälp av den arbetskraft som finns att tillgå i det aktuella landet. Samtidigt utgör förslaget också ett viktigt bidrag till kampen mot illegal invandring.

1.2 Kommittén välkomnar särskilt de förenklade och påskyndade inreseförfarandena, eftersom säsongarbete till sin natur är tidsbegränsat och det är under specifika perioder som företagen lider brist på arbetskraft.

1.3 Kommittén stöder också bestämmelsen om att medlemsstaterna själva ska besluta om arbetsmarknadsundersökningar ska tillämpas. I detta sammanhang rekommenderar EESK att arbetsmarknadsparterna involveras i alla åtgärder som rör tillträde för tredjelandsmedborgare i egenskap av säsongarbetare.

1.4 Kommittén uppmanar rådet, kommissionen och Europaparlamentet att se över bestämmelsen om maximal vistelse eftersom sex månader per kalenderår inte motsvarar företagens behov, till exempel i länder med två säsonger. Kommittén föreslår därför att man i motiverade fall under alla omständigheter ska kunna fastställa nationella undantag från den maximala vistelseperioden i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna. I det sammanhanget bör man säkerställa att detta inte blir ett sätt att kringgå det säsongrelaterade i anställningsavtalet och motsvarande kontrollmöjligheter.

1.5 EESK anser att direktivet måste innehålla tydliga bestämmelser som anger i vilka ekonomiska sektorer säsongarbete kan tillämpas. Undantag ska kunna fastställas i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna på nationell nivå.

1.6 Kommittén framhåller att säsongarbetare får tidsbegränsad tillgång till arbetsmarknaden i den aktuella medlemsstaten. I enlighet med *lex loci laboris*-principen (dvs. att den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium ska omfattas av denna medlemsstats lagstiftning) bör de därmed i arbetsrättsfrågor likställas med arbetstagarna i värdmedlemsstaten, oberoende av om rättigheterna fastställs i lagen, i allmänt gällande kollektivavtal eller i regionala kollektivavtal. En förutsättning för likabehandling i fråga om den sociala tryggheten bör emellertid vara att bilaterala avtal har ingåtts.

2. Inledning och sammanfattning av förslaget till direktiv

2.1 Genom meddelandet om en strategisk plan för laglig migration ⁽¹⁾ möjliggjorde kommissionen antagandet av sammanlagt fem lagstiftningsförslag om arbetskraftsinvandring mellan 2007 och 2009, inklusive ett direktiv om inresa och vistelse för säsongarbetare. I Stockholmsprogrammet, som antogs av rådet den 10–11 december 2009, bekräftades kommissionens och rådets åtagande att genomföra den strategiska planen för laglig migration.

2.2 Kommissionen lade fram sitt förslag ⁽²⁾ den 13 juli 2010, och motiverade det med medlemsstaternas behov av säsongarbetskraft och det allt mindre antalet EU-medborgare som finns tillgängliga för detta. Trots en ökande efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft inom EU kommer det även att finnas ett allt större strukturellt behov av lågutbildad arbetskraft inom traditionella sektorer. Enligt kommissionen visar erfarenheterna desutom att vissa säsongarbetare från tredjeländer utsätts för exploatering och ovärdiga arbetsvillkor som kan innebära ett hot mot deras hälsa och säkerhet.

2.3 I samband med samråden inför utarbetandet av förslaget till direktiv framgick det att det behövs enhetliga EU-bestämmelser om inresevillkoren för vissa nyckelkategorier av ekonomiska migranter (särskilt högkvalificerade arbetstagare vid

⁽¹⁾ KOM(2005) 669 slutlig.

⁽²⁾ KOM(2010) 379 slutlig.

utstationering inom en koncern och säsongarbetare). Inresevillkoren bör vara så enkla, obyråkratiska och flexibla som möjligt.

2.4 Kommissionens förslag omfattar ett förenklat förfarande beträffande inresa för tredjelandsmedborgare baserat på gemensamma definitioner och kriterier. Säsongarbetare kan under vissa förutsättningar få ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd, som berättigar till vistelse i sex månader per kalenderår. Medlemsstaterna har möjlighet att bevilja säsongarbetare ett tillstånd som omfattar flera säsonger under maximalt tre år eller ett förenklat tillstånd för återinresa för på varandra följande säsonger. Arbetsvillkoren för säsongarbetarna är klart fastställda, och anger att dessa i fråga om vissa rättigheter ska behandlas likvärdigt med de inhemska arbetstagarna.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Enligt kommissionens konsekvensanalyser finns det stora variationer vad gäller omfattningen på det säsongarbete som utförs av tredjelandsmedborgare inom EU: År 2008 beviljades 919 säsongarbetare inresa i Ungern, 3 860 i Frankrike, 7 552 i Sverige och så många som 24 838 i Spanien. I många medlemsstater har säsongarbetarna arbeten med låga kvalifikationskrav, t.ex. inom jordbruket (60 % av säsongarbetskraften i Italien, 20 % i Grekland) och turismen (i Spanien gällde 13 % av alla beviljade arbetstillstånd hotell- och restaurangbranschen år 2003). Vissa regioner i Österrike är beroende av säsongarbetskraft, varför kvoten för vintersäsongen 2008–2009 fastställdes till 8 000.

3.2 Kommittén har redan i många tidigare yttranden tagit upp frågan om enhetliga inresevillkor för tredjelandsmedborgare. I samband med samrådet om grönboken om ekonomisk migration⁽³⁾ förespråkade kommittén fastställandet av särskilda bestämmelser för säsongarbetskraft och krävde också att det ska finnas anställningsavtal.

3.3 Som rättslig grund har kommissionen valt artikel 79.2 a och b. Kommittén anser att man också kunde ha övervägt att stödja direktivförslaget på artikel 153, eftersom det också handlar om att reglera arbets- och anställningsvillkoren. I samband med detta borde man också ha rådfrågat arbetsmarknadsparterna. Kommittén är ändå medveten om att ett direktivförslag med dubbla mål, där det ena kan sägas vara det huvudsakliga eller övervägande målet, enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis ska ha den rättsliga grund som det huvudsakliga eller övervägande målet kräver.

3.4 Ett förfarande på EU-nivå för att bevilja tredjelandsmedborgare uppehålls- och arbetstillstånd för säsongarbete skulle i hög grad bidra till att skapa överensstämmelse mellan den ökade efterfrågan på och utbudet av arbetskraft under vissa årstider. Företagen har – och kommer att ha – behov av såväl låg- som högt utbildad arbetskraft. Trots att arbetslösheten har

ökat på grund av krisen är arbetskraften inom EU i vissa länder, branscher och yrken alltför begränsad för att den ska kunna fylla det säsongsbetonade behovet.

3.5 Kommittén påminner om att europeiska arbetstagare, oberoende av om de arbetar som mobila arbetstagare eller säsongarbetare i ett annat land än sitt hemland, omfattas av såväl europeisk lagstiftning som lagstiftningen i den aktuella medlemsstaten. Direktivet om säsongarbetskraft från tredjeland får inte leda till att det skapas en särskild kategori av arbetstagare. Arbetslagstiftningen i det land där arbetet utförs bör tillämpas fullt ut.

3.6 Kommittén håller med om att ett förfarande på EU-nivå också kan bidra till att säsongarbetare anställs legalt och att den exploatering som förekommer i vissa regioner förhindras. I detta sammanhang bör man också ta hänsyn till det s.k. påföljdsdirektivet 2009/52/EG⁽⁴⁾, som förpliktar arbetsgivaren att se till att de anställda har ett giltigt uppehållstillstånd och som föreskriver påföljder om denna bestämmelse inte respekteras. Det s.k. återvändandedirektivet 2008/115 förhindrar att säsongarbetare från tredjeland vistas olagligt i landet efter att uppehållstillståndet har löpt ut. Enligt direktivet ska olaglig vistelse av tredjelandsmedborgare avslutas genom ett rättvist och öppet förfarande, där frivilligt återvändande ska prioriteras framför återsändande.

3.7 Sju nationella parlament har mer ingående undersökt om det aktuella direktivförslaget ligger i linje med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna⁽⁵⁾, och de har framfört kritik bland annat vad gäller giltighetstiden för uppehållstillståndet och frågan om logi.

3.8 För att ta hänsyn till de nationella parlamentens oro vad gäller respekten för subsidiaritetsprincipen, föreslår kommittén att längden på vistelsen ska fastställas på nationell nivå mot bakgrund av de nationella förhållandena. På så sätt skulle också de medlemsstater som har ett ökat behov av säsongarbetskraft under både vinter- och sommarsäsongen kunna fortsätta att tillämpa samma bestämmelser som hittills.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommittén konstaterar att definitionerna av "säsongarbetare" och "säsongsbunden verksamhet" ger stort spelrum, och att man därmed överläter åt medlemsstaterna att besluta vilka sektorer som ska klassificeras som säsongbundna. Detta står i konflikt med skäl 10 där det tydligt anges att säsongbunden verksamhet vanligen återfinns inom sådana sektorer som jordbruket under sådd- och skördeperioderna eller turistnäringen under semesterperioden. Direktivet bör därför innehålla tydliga bestämmelser som anger i vilka sektorer säsongarbete kan tillämpas. Undantag på nationell nivå bör kunna fastställas i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna.

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

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

⁽³⁾ EUT C 286, 17.11.2005, s. 20.

4.2 Kravet på att säsongsbunden verksamhet ska innebära att det behövs arbetsinsatser långt utöver dem som normalt behövs för att sköta det löpande arbetet, ger upphov till en tolkningsfråga och därmed även till rättsosäkerhet. Kommittén anser att man hellre bör tala om "väsentligt större" eller "större" behov av arbetsinsatser. Det bör vara de berörda myndigheternas uppgift att tillsammans med de nationella arbetsmarknadsparterna besluta om det är fråga om ett sådant behov av "(väsentligt) större" arbetsinsatser.

4.3 Kommittén ser mycket positivt på att ett giltigt tidsbestämt anställningsavtal eller ett bindande anställningserbjudande samt uppgifter om ersättningsnivå och antal arbetstimmar ska vara en förutsättning för utfärdande av ett kombinerat tillstånd för säsongsarbetskraft. Detta gör det möjligt för de myndigheter som beviljar uppehållstillstånd att kontrollera den avtalsmässiga grunden för anställning av tredjelandsmedborgare. Samtidigt säkerställs också att de nationella anställningsvillkoren tillämpas.

4.4 En av grunderna för avslag på ansökan om inresa är att arbetsgivaren har påförts sanktioner för odeklarerat arbete och/eller olaglig anställning. Kommittén fördömer skarpt odeklarerat arbete, men framhåller att denna avslagsgrund skulle kunna tolkas som så att också en liten överträdelse leder till ett permanent avslag på ansökan. Med tanke på rättssäkerheten, och i linje med påföljdsdirektivet, bör det klargöras att denna avslagsgrund efter det att sanktionen har påförts endast kan anföras under en bestämd tidsperiod, som bör stå i proportion till hur allvarlig överträdelsen är.

4.5 Kommittén välkomnar att de medlemsstater som så önskar även i fortsättningen kan låta göra arbetsmarknadsundersökningar. Likaså ställer sig kommittén positiv till möjligheten att avslå en ansökan med hänvisning till antalet redan beviljade inresetillstånd. De nationella arbetsmarknadsparterna och arbetsförmedlingarna bör emellertid involveras både i arbetsmarknadsundersökningar och i fastställandet av antalet inresetillstånd som ska beviljas. Kvoterna bör fastställas på ett sådant sätt att förfarandet för beviljande av enskilda tillstånd inte förlängs kraftigt.

4.6 I artikel 11 fastställs uppehållstillståndet för en säsongarbetare till högst sex månader under ett kalenderår. Kommittén anser att detta inte är tillräckligt flexibelt och kan strida mot subsidiaritetsprincipen. För att företag i medlemsstater med två säsonger ska ha möjlighet att använda sig av arbetskraft från tredjeländer under båda säsongerna bör medlemsstaterna ha möjlighet att inom en given tidsperiod bevilja undantag från den maximala längden på uppehålls- och arbetstillstånd. Detta borde ske i nära samarbete med arbetsmarknadsparterna. I samband med detta måste man se till att anställningsavtalets säsongskaraktär och kontrollmöjligheterna inte kringgås.

4.7 Det ligger inte i linje med vedertagen praxis att använda kalenderåret som referensbas, och ett sådant förfarande tar inte i beaktande områden med turism både under vinter- och sommarsäsongen. Förfarandet skulle tvinga arbetsgivare respektive arbetstagare att lämna in en ny ansökan under en pågående anställning.

4.8 Vidare anser kommittén att artikel 11.2, enligt vilken säsongarbetare "under den period som avses i punkt 1" ska "ha rätt att förlänga sina anställningsavtal eller bli anställda som säsongarbetare av en annan arbetsgivare", är otydligt formulerad och väcker frågor. Syftar "den period som avses i punkt 1" på ett kalenderår eller sex månader? Innebär det t.ex. att en säsongarbetare kan förlänga sitt uppehållstillstånd till 11 månader per kalenderår?

4.9 Kommittén föreslår att det ska vara möjligt att byta arbetsgivare endast på vissa villkor och med beaktande av den nationella lagstiftningen, eftersom arbetstagare vanligen anställs för att tillgodose en särskild arbetsgivares behov av arbetskraft. Detta behov motsvarar också längden på arbetstagarnas uppehållstillstånd. Byte av arbetsgivare bör i alla händelser anmälas till de behöriga myndigheterna så att dessa kan utföra kontroller.

4.10 Kommittén ställer sig i princip positiv till att underlätta återinträde, eftersom detta gör det möjligt för arbetsgivarna att på nytt anställa säsongarbetare som de har goda erfarenheter av. Enligt förslaget ska arbetsgivare som inte uppfyllt villkoren i anställningsavtalet och därför ålagts påföljder utestängas från möjligheten att söka säsongarbetare. För att undvika att redan små överträdelser leder till utestängning från möjligheten att anställa säsongarbetare, bör det fastställas om påföljderna ålagts till följd av överträdelse av grundläggande arbetslagstiftning.

4.11 Under rubriken "Rättssäkerhetsgarantier" anges i direktivet att medlemsstaterna ska fatta beslut om ansökan och meddela sökanden om beslutet senast 30 dagar från den dag då ansökan lämnats in. Kommittén välkomnar i princip denna tidsfrist, men betonar att den behöriga myndigheten under denna period måste ha möjlighet att kontrollera de uppgifter som tillhandahållits.

4.12 Bestämmelsen i artikel 14, enligt vilken en arbetsgivare som anställer säsongarbetare måste styrka att det finns en bostad med lämplig standard för den anställde, väcker frågan om huruvida det också är arbetsgivarens uppgift att ställa denna bostad till förfogande. Om denna tolkning är korrekt anser kommittén att detta inte ligger i linje med vedertagen praxis. Om arbetsgivaren ändå ställer en bostad till förfogande bör den ansvariga myndigheten i alla händelser ha möjlighet att inspektera den.

4.13 Kommittén framhåller att säsongarbetare får tidsbegränsad tillgång till arbetsmarknaden i den aktuella medlemsstaten. I enlighet med lex loci laboris-principen (dvs. att den som är anställd för arbete inom en medlemsstats territorium ska omfattas av denna medlemsstats lagstiftning) bör de därmed omfattas av samma arbetsrätt som arbetstagarna i värdmedlemsstaten, oberoende av om dessa rättigheter är inskrivna i lagen, i allmänt gällande kollektivavtal eller i regionala kollektivavtal. Kommittén anser därför att man i artikel 16.1 andra stycket bör stryka hänvisningen till allmänt gällande kollektivavtal och definitionen av dessa.

4.14 Bestämmelsen om att säsongarbetare ska ha samma rättigheter som de inhemska arbetstagarna i fråga om vissa delar av den sociala tryggheten – åtminstone vad gäller pension, förtidspension, efterlevandepension, arbetslöshetsunderstöd och familjeförmåner – bör i princip endast gälla under förutsättning att det finns bilaterala avtal om detta. Skyldigheten att betala avgifter till det nationella systemet bör emellertid för dessa personer även innebära att de kan ställa anspråk på motsvarande ersättningar.

4.15 Dessutom bör medlemsstaterna uppmuntras att förse sina kontrollmyndigheter (t.ex. yrkesinspektionen) med

nödvändiga resurser och ge dem den utbildning som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter med beaktande av de grundläggande rättigheterna.

4.16 Utöver de behöriga myndigheterna är även de nationella arbetsmarknadsparterna viktiga aktörer på de nationella arbetsmarknaderna. Beslut om inom vilka sektorer säsongarbete ska tillåtas samt beslut beträffande arbetsmarknadsundersökningar och kontroller av huruvida bestämmelserna om anställningsförhållandet iaktas bör därför fattas i nära samarbete med dessa.

Bryssel den 4 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON
