

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej**

COM(2010) 379 wersja ostateczna – 2010/0210 (COD)

(2011/C 218/18)

Sprawozdawca: **Christa SCHWENG**

Dnia 29 września 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej*

COM(2010) 379 wersja ostateczna – 2010/0210 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 3 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy jako część podejmowanych na szczeblu europejskim wysiłków zmierzających do opracowania kompleksowego podejścia do legalnej migracji. Zaproponowana dyrektywa może przyczynić się do pokrycia zwiększonego zapotrzebowania na siłę roboczą w niektórych okresach roku, któremu nie potrafią sprostać pracownicy wewnątrz danego kraju. Jednocześnie wniosek stanowi ważny wkład w zwalczanie nielegalnej imigracji.

1.2 Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje uproszczenie i przyspieszenie procedur przyjmowania. Praca sezonowa ze swej natury jest ograniczona w czasie, a przedsiębiorstwom właśnie w tych okresach brakuje siły roboczej.

1.3 EKES zgadza się również, że przeprowadzanie tzw. testów rynku pracy należy pozostawić w gestii państw członkowskich. Zaleca w tym kontekście włączenie partnerów społecznych do wszystkich działań związanych z przyjmowaniem obywateli państw trzecich jako pracowników sezonowych.

1.4 Komitet wzywa Radę, Komisję i Parlament do przeanalizowania zapisu dotyczącego maksymalnej długości pobytu, gdyż okres sześciu miesięcy w roku kalendarzowym nie odpowiada potrzebom przedsiębiorstw, np. w państwach, w których sezon przypada dwa razy w roku. Dlatego Komitet proponuje, by w uzasadnionych przypadkach można było ustalać, w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi, krajowe odstępstwa od maksymalnej długości pobytu. Jednocześnie należy zadbać o to, by nie był to sposób uniknięcia sezonowego charakteru umowy o pracę i obejścia odpowiednich przepisów dotyczących kontroli.

1.5 Komitet apeluje, by w dyrektywie ustanowiono jasne zasady dotyczące tego, w jakich sektorach gospodarki możliwe jest wykonywanie pracy sezonowej. Odstępstwa od tych zasad będą mogły być ustalane na szczeblu krajowym, w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi.

1.6 EKES wskazuje, że pracownicy sezonowi otrzymują ograniczone w czasie prawo dostępu do rynku pracy w państwie członkowskim. Z myślą o zastosowaniu zasady „lex loci laboris” należy zatem objąć ich tym samym prawem pracy, które stosuje się do pracowników w państwie przyjmującym, niezależnie od tego, czy prawa te zapisane są w ustawach, powszechnie obowiązujących układach zbiorowych czy w regionalnych układach zbiorowych. Równe traktowanie pod kątem zabezpieczenia społecznego powinno być jednak uzależnione od tego, czy istnieją dwustronne umowy w tej dziedzinie.

## 2. Wstęp i treść wniosku

2.1 W komunikacie Komisji „Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji”<sup>(1)</sup> przewidziano przyjęcie w latach 2007–2009 pięciu wniosków ustawodawczych w sprawie imigracji zarobkowej, w tym wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych. W programie sztokholmskim, przyjętym przez Radę w dniach 10–11 grudnia 2009 r., ponownie podkreślono zobowiązanie Komisji i Rady do wdrożenia planu polityki w dziedzinie legalnej migracji.

2.2 Komisja przedłożyła wniosek<sup>(2)</sup> 13 lipca 2010 r., uzasadniając go zapotrzebowaniem państw członkowskich na sezonową siłę roboczą ze względu na coraz mniejszą podaż ze strony obywateli UE. Pomimo rosnącego w UE popytu na wysoko wykwalifikowanych pracowników, w tradycyjnych sektorach nadal będzie rosło strukturalne zapotrzebowanie na pracowników słabo wykwalifikowanych. Ponadto zdaniem Komisji jest wiele dowodów na to, że pracownicy sezonowi z niektórych państw trzecich są wyzyskiwani i muszą pracować w niegodnych warunkach, które mogą zagrażać ich zdrowiu i bezpieczeństwu.

2.3 Podczas konsultacji poprzedzających opracowanie wniosku dotyczącego dyrektywy stało się jasne, iż potrzeba

<sup>(1)</sup> COM(2005) 669 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 379 wersja ostateczna.

jednolitych przepisów unijnych regulujących warunki przyjmowania niektórych kluczowych kategorii imigrantów ekonomicznych (w szczególności pracowników wysoko wykwalifikowanych delegowanych w ramach jednego koncernu i pracowników sezonowych). Warunki te powinny być możliwie najprostsze, niebiurokratyczne i elastyczne.

2.4 We wniosku Komisji przewidziano uproszczone procedury przyjmowania pracowników sezonowych z państw trzecich w oparciu o wspólne definicje i kryteria. Pracownicy sezonowi będą otrzymywali pod pewnymi warunkami jeden łączny dokument stanowiący zarówno zezwolenie na pracę, jak i dokument pobytowy, zezwalający im na pobyt nieprzekraczający sześciu miesięcy w danym roku kalendarzowym. Państwa członkowskie będą mogły wydawać pracownikom sezonowym zezwolenia wielokrotne, na maksymalny okres 3 lat, lub zastosować uproszczoną procedurę ponownego wjazdu w następujących po sobie sezonach. Warunki zatrudnienia pracowników sezonowych są jasno określone; powinni oni być traktowani na równi z pracownikami danego państwa, jeśli chodzi o niektóre prawa.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Według przeprowadzonej przez Komisję oceny skutków liczba pracowników sezonowych z państw trzecich znacznie różni się wewnątrz UE i wynosi 919 na Węgrzech, 3 860 we Francji, 7 552 w Szwecji oraz aż 24 838 w Hiszpanii (dane z 2008 r.). Pracownicy sezonowi podejmują w wielu państwach członkowskich prace niewymagające wysokich kwalifikacji, np. w rolnictwie (60 % pracowników sezonowych we Włoszech oraz 20 % w Grecji) i turystyce (w Hiszpanii pozwolenia na pracę w branży hotelarsko-gastronomicznej sięgały w 2003 r. 13 % wszystkich wydanych pozwoleń). Niektóre regiony Austrii bazują na pracownikach sezonowych, stąd w okresie zimowym 2008/2009 liczba tych pracowników została ustalona na 8 000.

3.2 Komitet zajmował się już w licznych opiniach kwestią jednolitych warunków dostępu dla obywateli państw trzecich. Podczas konsultacji na temat zielonej księgi w sprawie migracji ekonomicznej <sup>(3)</sup> EKES opowiadał się za ustanowieniem szczegółowych przepisów dla pracowników sezonowych i domagał się zawierania umowy o pracę.

3.3 Komisja wybrała jako podstawę prawną art. 79 ust. 2 lit. a i b. Zdaniem EKES-u Komisja mogła także rozważyć oparcie wniosku dodatkowo na art. 153, ponieważ dyrektywa reguluje również warunki pracy i zatrudnienia. W takim przypadku należałoby także odbyć konsultacje z partnerami społecznymi. Komitet jest jednak świadom, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wniosek dotyczący dyrektywy, który ma osiągnąć dwa cele, a jeden z nich można określić jako główny lub przeważający, powinien opierać się na podstawie prawnej wymaganej dla tego głównego lub przeważającego celu.

3.4 Wspólnotowa procedura dotycząca pobytu obywateli państw trzecich i pozwolenia na pracę sezonową w dużym stopniu przyczynia się do wyrównania zwiększonego popytu na siłę roboczą w określonych porach roku, gdy podaż jest zbyt mała. Przedsiębiorstwa już teraz potrzebują zarówno nisko, jak i wysoko wykwalifikowanych pracowników. Sytuacja ta nie

zmieni się w przyszłości. Mimo większego bezrobocia spowodowanego kryzysem, w niektórych krajach, branżach i zawodach często nie udaje się pokryć sezonowego zapotrzebowania na siłę roboczą pracownikami z UE.

3.5 Komitet przypomina, że europejscy pracownicy, bez względu na to, czy przebywają w innym państwie członkowskim jako pracownicy mobilni czy sezonowi, podlegają zarówno prawu europejskiemu, jak i prawu danego kraju. Dyrektywa w sprawie pracowników sezonowych z państw trzecich nie może prowadzić do utworzenia oddzielnej kategorii pracowników. Prawo kraju, w którym wykonywana jest praca, musi mieć pełne zastosowanie.

3.6 Komitet podziela pogląd, że wspólnotowa procedura może również sprzyjać legalnemu zatrudnianiu pracowników sezonowych oraz zapobiegać ich wykorzystywaniu, które ma miejsce w niektórych regionach. W tym kontekście należy także uwzględnić tzw. dyrektywę w sprawie kar dla pracodawców (2009/52) <sup>(4)</sup>, która zobowiązuje pracodawcę do sprawdzenia legalności pobytu pracownika oraz przewiduje kary za niezastosowanie się do tego obowiązku. Nielegalny pobyt pracowników sezonowych z państw trzecich, po upływie ważności ich dokumentów pobytowych, regulowany jest w tzw. dyrektywie powrotowej (2008/115). Przewiduje ona zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury oraz przedkłada powrót dobrowolny nad powrót przymusowy.

3.7 Już obecny wniosek dotyczący dyrektywy spowodował, że siedem parlamentów krajowych <sup>(5)</sup> postanowiło dokładnie zbadać zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, przy czym krytyka dotyczyła zarówno okresu obowiązywania prawa do pobytu, jak i problemu zakwaterowania.

3.8 Aby uwzględnić obawy parlamentów krajowych co do przestrzegania zasady pomocniczości, EKES proponuje, by okres obowiązywania dokumentu pobytowego określano na szczeblu krajowym, w zgodzie z warunkami panującymi w danym państwie. Dzięki temu państwa członkowskie, w których zapotrzebowanie na pracowników sezonowych jest duże zarówno w okresie zimowym, jak i letnim, mogłyby nadal stosować swoje dotychczasowe przepisy.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet wskazuje na fakt, że przyjęte definicje „pracownika sezonowego” oraz „działalności uzależnionej od rytmu sezonowego” dopuszczają spory margines swobody i pozostawiają państwu członkowskiemu decyzję co do zakwalifikowania pewnych sektorów jako uzależnionych od rytmu sezonowego. Stoi to w pewnej sprzeczności z motywem 10, w którym jasno stwierdzono, że prace uzależnione od rytmu sezonowego zazwyczaj występują w takich sektorach jak rolnictwo, w okresie siewu lub zbiorów, bądź w branży turystycznej w okresie urlopowym. Dlatego w dyrektywie należy ustanowić jasne zasady pozwalające określić sektory, w których możliwe jest wykonywanie pracy sezonowej. Odstępstwa od tych zasad będą mogły być ustalane na szczeblu krajowym, w ścisłym porozumieniu z partnerami społecznymi.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa 2009/52, Dz.U. L 168/2009 z 30.6.2009, s. 24.

<sup>(5)</sup> [http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier\\_COD20100210](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 286/20 z 17.11.2005.

4.2 Wymóg, by w wypadku działalności uzależnionej od rytmu sezonowego zapotrzebowanie na siłę roboczą znacznie przekraczało zapotrzebowanie konieczne do zazwyczaj prowadzonej działalności, wywołuje wątpliwości interpretacyjne, a tym samym niepewność prawną. Komitet uważa, że należy mówić o „wyraźnie zwiększonym” bądź „zwiększonym” zapotrzebowaniu. O tym, czy takie (wyraźnie) zwiększone zapotrzebowanie występuje, powinny decydować właściwe organy we współpracy z krajowymi partnerami społecznymi.

4.3 Komitet podkreśla z naciskiem, że zawarcie umowy o pracę na czas określony lub istnienie wiążącej oferty pracy, jak też ustalenie stopy wynagrodzenia i godzin pracy, stanowi warunek wydania łącznego dokumentu zezwalającego na pobyt i pracę sezonową. Dzięki temu organ odpowiedzialny za wydawanie dokumentów pobytowych mógłby sprawdzać podstawy prawne zatrudnienia obywateli państw trzecich. Jednocześnie zagwarantowane zostanie przestrzeganie obowiązujących w danym kraju warunków zatrudnienia.

4.4 Wśród powodów odrzucenia wniosku o przyjęcie wymienia się to, czy pracodawca był karany za nierejestrowaną pracę lub nielegalne zatrudnianie. Komitet ostro potępia niezarejestrowaną pracę, lecz wskazuje, że podana podstawa odmowy przyjęcia mogłaby być interpretowana tak, iż nawet najmniejsze przewinienie prowadziło do trwałego odrzucenia wniosków. Ze względu na pewność prawa należy jasno określić, na wzór dyrektywy w sprawie kar dla pracodawców, iż odmowy na tej podstawie można udzielić tylko przez określony czas po nałożeniu kary, a czas ten musi być proporcjonalny do wagi przewinienia.

4.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż zainteresowane państwa członkowskie nadal mają możliwość przeprowadzania testu rynku pracy, jak również odrzucenia wniosku z uwagi na limit przyjęć. Zarówno test rynku pracy, jak i określanie limitów przyjęć powinno jednak mieć miejsce przy udziale krajowych partnerów społecznych i urzędów pracy. Wyznaczenie limitów powinno odbywać się w taki sposób, by nie przedłużać nadmiernie procedury udzielania zezwoleń indywidualnych.

4.6 Określona w art. 11 długość pobytu pracowników sezonowych nieprzekraczająca sześciu miesięcy w roku kalendarzowym jest zdaniem Komitetu za mało elastyczna i może naruszać zasadę pomocniczości. Aby umożliwić przedsiębiorstwom w państwach członkowskich, w których występują dwa sezony w roku, korzystanie przez cały czas z siły roboczej z państw trzecich, należy umożliwić państwom członkowskim przewidzenie odstępstw od maksymalnej długości pobytu i pozwolenia na pracę dla pracowników sezonowych w ramach konkretnego okresu. Powinno się to odbywać w ścisłym porozumieniu z krajowymi partnerami społecznymi. Jednocześnie należy zadbać o to, by nie był to sposób uniknięcia sezonowego charakteru umowy o pracę i obejścia odpowiednich przepisów dotyczących kontroli.

4.7 Nastawienie na rok kalendarzowy jest niepraktyczne i nie uwzględnia obszarów turystycznych, w których sezon przypada

zarówno zimą, jak i latem. Pracodawca lub pracownik byłiby zmuszeni złożyć nowy wniosek w okresie obowiązywania stosunków pracy.

4.8 Zdaniem Komitetu także art. 11 ust. 2, który zezwala pracownikom sezonowym na przedłużenie umowy lub zatrudnienie jako pracownik sezonowy u innego pracodawcy, w ramach okresu, o którym mowa w ust. 1, jest sformułowany niejasno i nasuwa dalsze pytania: Czy okres, „o którym mowa w ust. 1”, to rok kalendarzowy czy też okres sześciu miesięcy? Czy pracownik sezonowy może np. przedłużyć dokument pobytowy na 11 miesięcy w roku kalendarzowym?

4.9 Komitet apeluje, by możliwość zmiany pracodawcy została ustalona jedynie pod pewnymi warunkami i przy uwzględnieniu prawa krajowego. Pracownicy sezonowi są z reguły zatrudniani po to, by sprostać zapotrzebowaniu konkretnego pracodawcy na siłę roboczą. Zapotrzebowanie to decyduje też o okresie ważności dokumentu pobytowego. Zmianę pracodawcy należy w każdym razie zgłosić właściwemu urzędowi, by umożliwić kontrole.

4.10 EKES zasadniczo popiera ułatwienie ponownego wjazdu, gdyż dzięki temu pracodawca może sięgnąć po pracowników, z którymi dobrze mu się współpracowało w przeszłości. Pracodawcy, którzy nie spełnili obowiązków wynikających z umowy o pracę i w związku z tym podlegali karze, zgodnie z propozycją zawartą we wniosku zostają wykluczeni z możliwości starania się o pracowników sezonowych. By uniknąć sytuacji, w której najdrobniejsze przewinienie doprowadzi do zakazu starania się o pracowników sezonowych, należy ustalić, czy kary zostały nałożone za naruszenie podstawowych przepisów prawa pracy.

4.11 W artykule dotyczącym gwarancji proceduralnych przewiduje się, że państwa członkowskie podejmują decyzję w sprawie wniosku i zawiadamiają o niej wnioskodawcę w terminie 30 dni. Komitet zasadniczo popiera ustalenie określonego terminu, niemniej zwraca uwagę, że urzędy muszą być w stanie zbadać przedłożone im informacje w tym terminie.

4.12 W art. 14 zobowiązuje się pracodawcę do przedstawienia dowodów na to, że pracownik sezonowy będzie korzystał z zakwaterowania zapewniającego odpowiedni standard życia. Powstaje pytanie, czy oznacza to również zobowiązanie pracodawcy do udostępnienia takiego zakwaterowania. Jeśli tak, to zdaniem Komitetu jest to niepraktyczne. Gdyby mimo wszystko pracodawca miał obowiązek zapewnienia pracownikowi zakwaterowania, to należy umożliwić kontrolę tego zakwaterowania przez właściwy urząd.

4.13 EKES wskazuje na fakt, że pracownicy sezonowi otrzymują ograniczone w czasie prawo dostępu do rynku pracy w państwie członkowskim. Z myślą o zastosowaniu zasady „lex loci laboris” należy zatem objąć ich tym samym prawem pracy, które stosuje się do pracowników w państwie przyjmującym, niezależnie od tego, czy prawa te zapisane są w ustawach, powszechnie obowiązujących układach zbiorowych czy w regionalnych układach zbiorowych. Bazowanie na powszechnie obowiązujących układach zbiorowych, jak też ich definicja w art. 16 ust. 1 akapit 2, powinny zdaniem Komitetu zostać tym samym zniesione.

4.14 Postanowienie, zgodnie z którym pracownik sezonowy jest traktowany na równi z pracownikiem miejscowym, jeśli chodzi o zabezpieczenie społeczne, powinno być w zasadzie uzależnione od tego, czy zostały zawarte odpowiednie umowy dwustronne, przynajmniej w odniesieniu do takich obszarów jak emerytura, świadczenia przedemerytalne, renty rodzinne, bezrobocie i świadczenia rodzinne. Obowiązek płacenia składek w danym kraju powinien dawać tej grupie również prawo do korzystania ze świadczeń.

4.15 Ponadto należy zachęcać państwa członkowskie do wyposażenia własnych organów kontroli (np. organu inspekcji

pracy) w niezbędne środki oraz do zapewnienia odpowiedniego kształcenia personelu, tak aby organy te mogły wypełniać swoje zadania z poszanowaniem praw podstawowych.

4.16 Krajowi partnerzy społeczni to, obok organów, ważne podmioty na krajowym rynku pracy. Tak więc powinni oni uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o wyznaczeniu sektorów, w których dopuszcza się pracę sezonową, jak też w przeprowadzaniu testu rynku pracy oraz kontroli przestrzegania przepisów dotyczących stosunków pracy.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---