

V Bruselu dne 21 JAN. 2011

Vážený pane předsedo,

Komise by ráda poděkovala Senátu Parlamentu České republiky za stanovisko k návrhu směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání (KOM(2010) 379). Komise vzala na vědomí postoje, jež jsou ve stanovisku vyjádřeny ohledně souladu návrhu se zásadou subsidiarity.

Dobré fungování Evropské unie si žádá aktivní účast všech zúčastněných stran včetně vnitrostátních parlamentů, a Komise proto vítá skutečnost, že se vnitrostátní parlamenty snaží zhostit své nové úlohy a odpovědnosti svěřených jim Lisabonskou smlouvou.

Komise si váží zájmu mnoha vnitrostátních parlamentů o výše zmíněný návrh a konstatuje, že od jednotlivých komor obdržela široké spektrum rozličných stanovisek, a to pokud jde o zásadu subsidiarity i obsah návrhu.

První výměna názorů v Radě ukázala, že návrh má obecnou podporu, přičemž důraz je kladen jak na význam přidané hodnoty pro Evropu, tak na potřebu prokázat pružnost a zohlednit specifika jednotlivých států. Některé členské státy poukázaly na spornější body směrnice o sezónních pracovnících, když vyslovily své obavy o dodržení zásady subsidiarity a vznesly připomínky týkající se rovného zacházení s občany EU v otázce sociálního zabezpečení.

V Evropském parlamentu návrh dosud získal silnou podporu většiny stran.

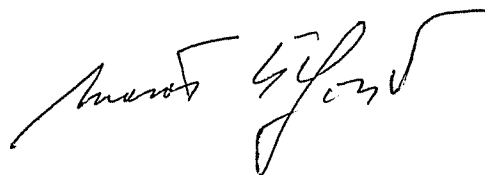
I když nebylo ve lhůtě osmi týdnů dosaženo prahových hodnot uvedených v protokolu 2 ke Smlouvě, Komise v rámci svého politického dialogu s vnitrostátními parlamenty samozřejmě pečlivě zvážila všechna stanoviska, jež obdržela od sedmnácti komor, a přihlédla k jednotlivým postřehům, které v nich byly obsaženy.

V příloze tohoto dopisu naleznete soubor odpovědí týkajících se hlavních bodů, na které vnitrostátní parlamenty ve svých stanoviscích předložených Komisi upozornily v souvislosti s otázkou subsidiarity. U konkrétnějších připomínek jednotlivých komor ohledně obsahu návrhu reaguje Komise na každou z připomínek zvlášť. Všechny odpovědi budou jako obvykle zveřejněny na internetových stránkách Komise na portálu Europa.

Milan ŠTĚCH
předseda Senátu
Parlamentu České republiky
Valdštejnské náměstí 17/4
118 01 PRAHA 1

Komise doufá, že tato objasnění budou dostatečnou odpovědí na otázky, jež Senát Parlamentu České republiky znepokojují.

Těším se na další prohloubení našeho politického dialogu.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marek Gyron". The signature is written in a cursive, flowing style with a long horizontal stroke at the end.

ODPOVĚĎ KOMISE NA STANOVISKA OHLEDNĚ SUBSIDIARITY OBDRŽENÁ OD VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ K NÁVHRU SMĚRNICE O PODMÍNKÁCH VSTUPU A POBYTU STÁTNÍCH PŘÍSLUŠNÍKŮ TŘETÍCH ZEMÍ ZA ÚČELEM SEZÓNÍHO ZAMĚSTNÁNÍ (KOM(2010) 379)

I. Politické souvislosti

Před diskuzí o konkrétních otázkách, které byly vzneseny, je nezbytné umístit návrh do širších souvislostí úsilí Evropské unie o vytvoření komplexní přistěhovalecké politiky.

Evropská unie usilovala od zasedání Evropské rady v Tampere v roce 1999, na základě nových pravomocí, které jí byly svěřeny Amsterodamskou smlouvou, o vytvoření komplexní přistěhovalecké politiky, která by řešila všechny aspekty tohoto fenoménu, tj. legální a nedovolené přistěhovalectví, vízovou a pohraniční politiku, spolupráci se zeměmi původu přistěhovalců a spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí.

V roce 2001 Komise přijala návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu placeného zaměstnání a výkonu samostatně výdělečné činnosti¹. Zatímco ostatní evropské orgány vyjádřily kladná stanoviska², jednání v Radě se omezila pouze na první čtení návrhu a tento návrh byl v roce 2006 vzat zpět³.

Haagský program z roku 2005 potvrdil význam legální migrace pro další hospodářský rozvoj v Evropské unii a vyzval Komisi, aby předložila plán politiky pro oblast legální migrace, „včetně postupů pro přijímání, které umožní rychle reagovat na proměnlivé požadavky trhu práce na migrující pracovní síly“⁴. Sdělení Komise z roku 2005 s názvem Plán politiky v oblasti legální migrace⁵ stanovilo přijetí pěti legislativních návrhů v oblasti přistěhovalectví pracovních sil, včetně podmínek vstupu a pobytu sezónních pracovníků. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu⁶ z roku 2009 vyjádřil závazek Evropské unie a jejích členských států vést spravedlivou, účinnou a důslednou politiku, která bude reagovat na výzvy a příležitosti, jež představuje migrace. Konečně Stockholmský program z roku 2009, schválený všemi členskými státy na úrovni hlav států a vlád prostřednictvím Evropské rady, zdůraznil závazek Komise a Rady týkající se provádění Plánu politiky v oblasti legální migrace, který vyzývá k vytvoření komplexní evropské politiky v oblasti migrace a integrace, jež bude založena na solidaritě a odpovědnosti a bude zaměřená do budoucna. Akční plán provádění Stockholmského programu stanovil přijetí návrhu týkajícího se sezónních pracovníků v roce 2010⁷.

II. Obecné poznámky k návrhu

A. Migrační toky

¹ KOM(2001) 386.

² Stanovisko Evropského parlamentu z 12.2.2003 (A5-0010/2003), Hospodářského a sociálního výboru z 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002), Výboru regionů z 13.3.2002 (CdR 386/2001).

³ V této souvislosti je nutné připomenout, že v oblasti legálního přistěhovalectví se v Radě rozhodovalo jednomyslně a postupem konzultace v Evropském parlamentu.

⁴ KOM(2005) 184 v konečném znění.

⁵ KOM(2005) 669.

⁶ ASIM 72, 13440/08.

⁷ KOM(2010) 171 v konečném znění.

Komise by chtěla zopakovat svoje stanovisko, že společný právní režim Evropské unie týkající se sezónních pracovníků by napomohl zajistit porovnatelnost navrhovaných minimálních výsledků harmonizace v právních rámcích v celé Evropské unii. V důsledku toho budou členské státy stejně atraktivní, a migrační toky proto nebudou v Evropské unii narušovány možnými rozdíly pravidel mezi členskými státy.

Komise uznává, že v souladu s čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie je na členských státech, aby určily počet ekonomických migrantů, kteří budou moci vstoupit na jejich území. Tato zásada však neruší platnost argumentu o narušování migračních toků. Kvóty je třeba považovat pouze za jeden z prvků ovlivňujících migrační toky. Jiným srovnatelně důležitým aspektem je atraktivita vnitrostátních systémů. Jak bylo uvedeno výše, očekává se, že vytvoření společného rámce v Evropské unii zaručí, že migrační toky nebudou narušovány rozdíly v atraktivitě navrhovaných systémů.

B. Schengenská pravidla

Komise opakuje svůj závěr, že v rámci schengenského prostoru bez vnitřních hranic jsou zapotřebí společná minimální pravidla, aby se snížilo riziko překročení doby povoleného pobytu a neoprávněných vstupů, jejichž příčinou mohou být volná a rozdílná pravidla pro přijetí sezónních pracovníků.

C. Ochrana pracovníků / prevence sociálního dumpingu

Zavedení společných norem v Evropské unii je nezbytné, aby se zaručilo, že sezónní pracovníci z třetích zemí budou v celé Evropské unii požívat sociálně-ekonomických práv, která budou co nejvíce odpovídat právům, která jsou přiznána občanům Unie, a která budou právně vymahatelná. Toto je klíčové, aby se předešlo vykořisťování, pracovním podmínkám, jež nevyhovují normám, a zneužívání, k nimž bohužel v Evropské unii dochází. Tímto způsobem se rovněž zajistí, aby nedocházelo k nekalé soutěži sezónních pracovníků z třetích zemí s občany Unie.

Kromě toho je třeba poznamenat, že návrh stanoví v tomto ohledu minimální normy. Podle čl. 4 odst. 2 o příznivějších ustanoveních mohou členské státy přijmout nebo ponechat v platnosti příznivější ustanovení týkající se práv sezónních pracovníků.

D. Rozdíly mezi trhy práce

Komise souhlasí s poznámkou, že poptávka po sezónních pracovnících z třetích zemí se mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie liší. Je to jasně uvedeno v posouzení dopadů⁸. Návrh bere tyto a další rozdíly mezi trhy práce členských států v úvahu a stanoví řadu ustanovení, která by členským státům měla umožnit zohlednit své vnitrostátní zvláštnosti. Zejména, jak stanoví čl. 79 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie a jak opakuje čl. 6 odst. 4 návrhu, je na členských státech, aby určily počet přijímaných sezónních pracovníků z třetích zemí. Podle čl. 6 odst. 2 a bodu odůvodnění 14 mohou členské státy používat rovněž test trhu práce a určit hospodářská odvětví, která budou zahrnuta do definice sezónní práce uvedené v čl. 3 písm. c) návrhu.

E. Spolupráce s třetími zeměmi a cirkulační migrace

⁸ Pracovní dokument útvarů Komise, posouzení dopadů k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání, SEK(2010) 887, s. 9–10.

Komise opakuje své stanovisko, že harmonizovaná pravidla migrace usnadní spolupráci Evropské unie s třetími zeměmi. Mezi migrací a rozvojem existuje nepopiratelná vazba⁹. Na společný právní režim sezónních pracovníků z třetích zemí v Evropské unii dlouho čekají některé třetí země. Tento společný režim je považován za důležitý prvek politiky Evropské unie v oblasti migrace, jenž může mít významný dopad na rozvojovou politiku¹⁰. Budoucí přínosy návrhu v oblasti rozvojové spolupráce by proto neměly být podceňovány.

V reakci na pochybnosti některých národních parlamentů ohledně konceptu cirkulační migrace by Komise chtěla zopakovat, že podporou legální migrace a mobility nejenže cirkulační migrace přispívá k sociálně-ekonomickému rozvoji zemí původu a určení, ale pravděpodobně také zamezuje nelegální migraci, neboť vytváří podmínky pro migraci legální¹¹. Dále se často uvádí, že cirkulační migrace může přispět k tzv. trojnásobně pozitivním výsledkům, a sice že země určení naplní potřeby svého trhu práce, migranti z třetích zemí při svém návratu přinášejí do svých zemí původu odborné dovednosti, znalosti a finanční prostředky, z čehož má následně prospěch země původu¹².

III. Zvláštní ustanovení

A. Právní základ (úvodní ustanovení a článek 1)

Návrh v první řadě upravuje podmínky vstupu, pobytu a práv státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě. V důsledku toho je vhodným právním základem čl. 79 odst. 2 písm. a) a b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

Dále je třeba dodat, že jako právní základ pro přijetí jiných právních nástrojů v oblasti legální migrace byl využíván čl. 63 odst. 3 a 4 Smlouvy o založení Evropského společenství, tedy ustanovení, které je předchůdcem čl. 79 odst. 2 písm. a) a b)¹³.

B. Povinnost uvést úroveň odměny a počet pracovních hodin za týden (článek 5)

Ustanovení čl. 5 odst. 1 písm. a) jmenuje mezi doklady, jež jsou pro přijetí nezbytné, pracovní smlouvu nebo závaznou pracovní nabídku, v nichž je uvedena úroveň odměny a počet pracovních hodin. Komise považuje za podstatné zajistit, aby státní příslušníci třetích zemí obdrželi přiměřenou odměnu a pracovali rozumný počet hodin. Toto je důležité nejen proto, aby se předešlo možnému zneužívání státních příslušníků třetích zemí, ale rovněž proto, aby se zaručilo, jak je uvedeno v čl. 5 odst. 2, že sezónní pracovníci budou mít během svého pobytu dostatečné prostředky na pokrytí svých potřeb, aby nemuseli využívat systému sociální pomoci hostitelského členského státu.

⁹ Závěry Rady o soudržnosti politik ve prospěch rozvoje, 2974. zasedání Rady ve složení pro vnější vztahy, Brusel, 17. listopadu 2009.

¹⁰ Viz např. diskuse vedené v souvislosti s Partnerstvím EU-Afrika v oblasti migrace, mobility a zaměstnanosti.

¹¹ Pracovní dokument útvarů Komise, pracovní program pro soudržnost politik ve prospěch rozvoje 2010–2013 přiložený ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Dvanáctibodový akční plán EU na podporu rozvojových cílů tisíciletí, SEK(2010) 421 v konečném znění, s. 26.

¹² Viz např. dialog v souvislosti s dialogem EU-AKT o migraci a rozvoji.

¹³ Viz např. směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty nebo směrnici Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

C. Upřednostňování pracovníků z Unie (čl. 6 odst. 2)

Komise by chtěla zdůraznit, že návrh respektuje zásadu upřednostňování pracovníků z Unie tak, jak je vyjádřena v ustanoveních aktů o přistoupení z let 2003 a 2005. Bod odůvodnění 7 návrhu stanoví, že směrnice „by měla být uplatněna, aniž by byla dotčena zásada preference EU, co se týká přístupu na trh práce členských států, jak vyplývá z příslušných ustanovení aktů o přistoupení“. Toto je potvrzeno čl. 6 odst. 2, který upravuje důvody pro zamítnutí a v němž je uvedeno, že členské státy mohou ověřit, zda by dotyčné volné pracovní místo nemohlo být obsazeno státními příslušníky daného členského státu EU nebo státními příslušníky jiného členského státu EU nebo státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v tomto členském státu a již tvoří součást tamního trhu práce.

D. Doklady povolující pobyt a práci u pobytu kratšího než 3 měsíce (článek 10)

Komise by chtěla vyjasnit, že návrh nebrání členským státům vydávat pracovní povolení pro pobyty nepřekračující tři měsíce. Návrh sice opravdu zavádí povinnost vydávat sezónním pracovníkům povolení k pobytu v případě pobytů delších než tři měsíce, tím se však členským státům nezakazuje vydávat povolení při kratších pobytech. O této záležitosti rozhodují členské státy.

E. Délka pobytu (čl. 11 odst. 1)

Pokud jde o délku pobytu, Komise pečlivě zvážila případné možnosti. Při průzkumu stávajících právních rámců zjistila, že příslušný limit se ve většině členských států pohybuje mezi třemi až šesti měsíci, v některých členských státech je však stanoven delší pobyt, jenž trvá až 12 měsíců¹⁴. Vzhledem k tomu, že jedním z účelů směrnice je napomoci zaměstnavatelům pokrýt jejich potřeby sezónní pracovní síly a současně zajistit, aby nebyla sezónními pracovníky obsazována celoroční pracovní místa, Komise navrhla časový limit šesti měsíců.

F. Možnost změnit zaměstnavatele (čl. 11 odst. 2)

Možnost sezónních pracovníků třetích zemí změnit zaměstnavatele je dalším významným mechanismem zajišťujícím ochranu této zranitelné skupiny pracovníků. Je podstatné, aby sezónní pracovníci nebyli vázáni na své zaměstnavatele. Je však třeba zdůraznit, že změnu zaměstnavatele a uzavření nové smlouvy lze provést pouze v rámci stanovené maximální doby šesti měsíců.

G. Povolení na více sezón (článek 12)

Povolení na více sezón jsou pokládána za užitečný způsob, jak zajistit, aby sezónní pracovníci měli výhled zaměstnání v EU na více období než jednu sezónu. Očekává se, že tento systém přispěje k předcházení překračování doby povoleného pobytu. Rovněž to znamená, že zaměstnavatelé budou moci počítat se stabilnější a již proškolenou pracovní silou¹⁵. Opět je třeba zdůraznit, že členským státům byl ponechán určitý manévrovací prostor. Každý členský stát si totiž bude moci vybrat, zda upřednostní vydávání víceletých povolení nebo zda zajistí

¹⁴ Posouzení dopadů, viz výše pozn. č. 8, s. 10–11.

¹⁵ Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Vzájemné souvislosti migrace a rozvoje: Některé konkrétní pokyny; v Bruselu dne 1.9.2005 KOM(2005) 390 v konečném znění, s. 7.

zjednodušený postup pro státní příslušníky třetích zemí, kteří žádají o přijetí v následujících letech.

H. Ubytování (čl. 14 odst. 1)

Povinnost dokládat ubytování je dalším důležitým prvkem návrhu, jenž má zabránit zneužívání migrujících pracovníků. Je však třeba zdůraznit, že dotyčné ustanovení nepředstavuje pro zaměstnavatele nadměrnou zátěž, jelikož ubytování může poskytnout buď zaměstnavatel nebo třetí strana a sezónní pracovník bude muset platit nájem.

I. Sociální zabezpečení (čl. 16 odst. 2 a bod odůvodnění 22)

Pokud jde o obavy, že by sezónním pracovníkům z třetích zemí mohla být v oblasti sociálního zabezpečení přiznána rozsáhlejší práva než občanům Unie, je třeba zdůraznit, že návrh tuto možnost vylučuje. Bod odůvodnění 22 stanoví, že „sezónním pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, by se mělo dostat rovného zacházení, pokud jde o oblasti sociálního zabezpečení uvedené v článku 3 nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Tato směrnice by neměla přiznávat více práv, než jsou ta, která jsou již stanovena ve stávajících právních předpisech EU v oblasti sociálního zabezpečení státních příslušníků třetích zemí, v jejichž případě existují mezi členskými státy přeshraniční zájmy. Dále by tato směrnice neměla přiznávat práva ve vztahu k situacím, které přesahují oblast působnosti těchto právních předpisů EU, jako například v případě rodinných příslušníků pobývajících ve třetí zemi. Není tím dotčeno nediskriminační uplatňování vnitrostátních právních předpisů členskými státy, jež stanoví pravidla *de minimis* týkající se příspěvků do penzijních systémů.“

IV. Jiné připomínky

A. Možnost pracovat v jiném členském státě

Pokud jde o délku pobytu, návrh je formulován jasně: sezónním pracovníkům by měl být umožněn pobyt v členském státě v maximální délce šesti měsíců v každém kalendářním roce a poté se sezónní pracovníci vrátí do třetí země (článek 11 ve spojení s čl. 3 písm. b) návrhu). Jinými slovy je období šesti měsíců stanoveno pro členský stát, a nikoliv pro Evropskou unii jako celek. Z toho vyplývá, že návrh nemá v úmyslu znemožňovat státnímu příslušníkovi třetí země hledání sezónní práce v druhém členském státě, jelikož takový systém by byl nejen zbytečně restriktivní pro potenciální zaměstnavatele a zaměstnance, ale hlavně by vytvářel další zátěž pro členské státy.

B. Neoprávněné zaměstnávání/pobyt

Pokud jde o výhrady, podle nichž návrh náležitě neřeší otázku neoprávněného zaměstnávání a/nebo pobytu, je třeba zopakovat, že návrh by měl být chápán v kontextu širšího rámce migrační politiky. Tyto aspekty upravují jiné nástroje Evropské unie, zejména směrnice 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Návrh přesto otázky neoprávněného zaměstnávání a/nebo pobytu řeší nepřímo. Vytvořením podmínek pro legální migraci a zavedením mechanismu, jenž dává státním příslušníkům

třetích zemí vyhlídku na legální návrat v následující sezóně, se může návrh při řešení problému nelegální migrace ukázat stejně účinným jako opatření represivní povahy. Je důležité vytvořit pro migranty z třetích zemí více legálních pracovních příležitostí a zároveň jim umožnit pravidelně se vracet do své země původu a udržovat vazby s rodinou a místním společenstvím.

C. Dodatečné náklady

I když by zavedením navrhovaného právního rámce mohly některým členským státům vzniknout určité dodatečné správní a finanční náklady (viz podrobná analýza v posouzení dopadů, s. 40–43), předpokládá se, že přínos navrhovaného systému možné náklady převáží.

D. Neprovedení řádné analýzy otázky subsidiarity

Důvodová zpráva návrhu směrnice obsahuje oddíl věnovaný zásadě subsidiarity na stránce 6 a 7¹⁶. Posouzení dopadů, jež návrh doprovází, a přílohy vymezují problém, popisují cíle, analyzují jednotlivé možnosti politiky a podrobně se rozepisují o příslušných aspektech navrhovaného právního rámce, včetně posouzení očekávaných nákladů¹⁷. Komise má za to, že otázka subsidiarity byla řádně prozkoumána a že návrh při prověře subsidiarity obstál.

V. Závěrečné poznámky

Komise zastává názor, že návrh směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání představuje významnou legislativní iniciativu.

Komise učinila maximum, aby představila vyvážený návrh, jenž zohledňuje různé, místy až protichůdné zájmy zúčastněných stran. Komise je přesvědčena, že Evropský parlament a Rada mohou k návrhu významně přispět, a dále tak zdokonalit jeho výsledné znění. Věří, že poté, co návrh posoudí spoluzákonodárci, budou v této oblasti zavedena společná pravidla.

¹⁶ Viz též posouzení dopadů, pozn. č. 8 výše, s. 15-16.

¹⁷ Tamtéž, s. 33–43.