



Parlamentul României
Camera Deputaților
B.P. Nr. 191 din 3.03.2011

PARLAMENTUL ROMÂNIEI
CAMERA DEPUTAȚILOR
SECRETAR GENERAL
Nr. 51/2011 din 2.03.2011

Parlamentul României

Comisia pentru afaceri europene a Parlamentului României



București, 2 martie 2011
Nr. 40 / 36

J. S. T
—
J. B. P.
[Signature]

Către Biroul Permanent al Camerei Deputaților

Vă înaintăm alăturat, avizul asupra Propunerii de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în vederea ocupării unor locuri de muncă sezoniere – COM (2010) 379.

Avizul a fost adoptat cu unanimitate de voturi în ședința comisiei din data de 1 martie 2011.

Președinte,

Viorel HREBENCIUC



Parlamentul României

Comisia pentru afaceri europene a Parlamentului României



București, 1 martie 2011

Nr. 40 / 35

AVIZ

asupra Propunerii de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în vederea ocupării unor locuri de muncă sezoniere - COM (2010) 379

Examinarea propunerii de Directivă a fost realizată la solicitarea Biroului Permanent al Camerei Deputaților (B.P. nr. 1387 din 29.11.2010) ca răspuns unei solicitări a președintelui Senatului Republicii Cehe de a primi punctul de vedere al Camerei Deputaților din România la avizul motivat emis de Senatul ceh la data de 22 septembrie 2010.

Avizul are ca obiect propunerea de *Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind condițiile de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în vederea ocupării unor locuri de muncă sezoniere*, sub aspectul respectării principiilor subsidiarității și proporționalității, precum și analiza de fond.

Biroul Permanent al Camerei Deputaților a decis ca propunerea să fie examinată pe fond de Comisia pentru afaceri europene a Parlamentului României, Comisia juridică, de disciplină și imunități și Comisia pentru muncă și protecție socială, iar ulterior comunicării punctelor de vedere al comisiilor, unele fiind poziții fiind divergente, a hotărât ca textul final, care să integreze toate opiniile exprimate, să fie redactat de către Comisia pentru afaceri europene.

În redactarea avizului final, Comisia pentru afaceri europene a avut în vedere propria analiză, comunicată Biroului Permanent cu Nota nr. 40/661 din 15 decembrie 2010, avizul Comisiei juridice, de disciplină și imunități, comunicat Biroului Permanent cu nr. 31/1113 din 15 decembrie 2010, punctul de vedere al Comisiei pentru muncă și protecție socială, comunicat Biroului Permanent cu nr. 27/764 din 1 februarie 2011, Nota Departamentul pentru afaceri europene al Guvernul României și Fișa de informare elaborată de către Direcția de Drept Comunitar din cadrul Departamentului de studii parlamentare și drept comunitar al Camerei Deputaților.

Avizul a fost adoptat cu unanimitate de voturi, în ședința comisiei din 1 martie 2011.

Examinarea sub aspectul respectării subsidiarității

Termenul de exercitare a controlului parlamentar privind principiile subsidiarității și proporționalității, în temeiul Tratatului de la Lisabona, a expirat la 15 octombrie 2010. Totuși ne exprimăm în acest sens, în măsura în care Tratatul prevede obligația tuturor instituțiilor Uniunii de a aplica aceste principii în acțiunea de reglementare, precum și rolul parlamentelor naționale în buna funcționare a Uniunii.

Comisia juridică consideră insuficientă motivarea respectării principiului subsidiarității, întrucât motivele invocate de Comisia Europeană pentru fundamentarea principiului subsidiarității sunt insuficiente, iar obiectivele acțiunii pot fi realizate satisfăcător la nivel național.

Departamentul pentru afaceri europene al Guvernului României, dimpotrivă, nu semnalează riscuri legate de principiul subsidiarității, reținând că propunerea respectă dreptul statelor membre să determine numărul de migranți economici provenind din țări terțe pe teritoriul lor. Astfel, statul membru în cauză este competent să analizeze dacă, din punct de vedere economic, are nevoie de lucrători sezonieri din țări terțe.

Comisia pentru muncă consideră că principiul subsidiarității este respectat.

Comisia pentru afaceri europene constată că însuși angajamentul autorului, formulat în expunerea de motive, este limitat: *„Propunerea constituie o schimbare relativ mică de la statu-quo în ceea ce privește atât acțiunea legislativă necesară cât și sarcina asupra potențialilor angajatori.”*

În aceste condiții este dificil de identificat vreo provocare la adresa subsidiarității.

Există o serie de prevederi care, limitând drastic competențele Uniunii, elimină și suspiciunea de reglementare de către Comisia Europeană, dincolo de competențele atribuite de Tratat. Astfel de prevederi sunt:

- „statul membru în cauză este competent să analizeze dacă, din punct de vedere economic, are nevoie de lucrători sezonieri din țări terțe.”
- statele membre au dreptul de a determina numărul de migranți economici din țări terțe pe teritoriul lor, în conformitate cu articolul 79 alineatul (5) TFUE;

- faptul că statele membre pot stabili sectoarele economice specifice care îndeplinesc criteriile menționate pentru a se încadra în categoria activităților sezoniere
- statele membre au dreptul de a adopta sau de a menține prevederi mai favorabile (art. 4, pct. 1 și art. 16 paragraf 2).
- statele membre pot să stabilească dacă cererile urmează a fi introduse de către resortisantul unei țări terțe sau de către potențialul său angajator.
- statele membre pot să desemneze autoritatea competentă să primească cererile și să elibereze permisul.

Totuși întrucât aportul redus de valoare adăugată coincide cu necesitatea redusă de a se reglementa, mai multe parlamente naționale au emis aviz motivat, pe acest temei, ca de altfel și Comisia juridică a Camerei Deputaților din România.

Dar aprecierea aportului de valoare adăugată, nu trebuie făcută fără un cadru de referință. Acest cadru de referință este reprezentat, în general, de acțiunea Uniunii de a crea un Spațiu de libertate, securitate și justiție, iar în particular, Programul Stockholm cu toate componentele sale.

În particular, propunerea reprezintă o piesă de reglementare a politicii globale în domeniul migrației și consacră admisia lucrătorului sezonier din terțe state, ca specie a migrației legale.

Deși autorul este limitat în acțiunea sa de elemente conjuncturale, propunerea conține suficiente prevederi utile, pentru a justifica inițiativa de reglementare.

Toate acestea, precum și evidența faptului că reglarea fluxurilor migratorii presupune o acțiune comună a statelor membre, pe întreg teritoriul Uniunii, au condus la **concluzia Comisiei pentru afaceri europene, că propunerea se conformează principiului subsidiarității.**

Examinarea sub aspectul respectării proporționalității

Comisia juridică consideră improprie alegerea instrumentului propus, sub forma directivei, atâta timp cât aceasta conține standarde minime obligatorii, iar statele membre au flexibilitatea necesară în privința nevoilor pieței interne a muncii și a cadrului legislativ în vigoare, nu este necesară, întrucât oricum se ajunge la puterea discreționară de legiferare a fiecărui stat. Astfel, obiectivul propunerii de directivă poate fi realizat suficient și satisfăcător de către fiecare stat în parte.

Departamentul pentru afaceri europene al Guvernului României consideră că forma acțiunii nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul de a se reglementa fluxurile de migrație sezonieră

în mod eficient. Măsurile cu caracter neobligatoriu ar avea un efect prea limitat deoarece potențialii lucrători sezonieri din țări terțe și angajatorii lor potențiali ar continua să se confrunte cu o serie de norme diferite de intrare și de ședere și pe parcursul șederii ar fi acordate diferite niveluri de drepturi.

Mai mult, conținutul acțiunii este limitat la ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul propus. Propunerea constituie o schimbare relativ mică de la statu-quo în ceea ce privește atât acțiunea legislativă necesară cât și sarcina asupra potențialilor angajatori.

Comisia pentru muncă nu semnalează abateri de la principiul proporționalității.

Comisia pentru afaceri europene nu a identificat prevederi neconforme cu principiul proporționalității.

Evaluarea generală a propunerii și observații

Departamentul pentru afaceri europene al Guvernului României apreciază că elaborarea unor reglementări comune cu privire la admisia lucrătorilor sezonieri – pe lângă faptul că reprezintă un element al politicii UE de migrație în scop de muncă – constituie totodată un aspect important atât al politicii externe de migrație a UE, în contextul "parteneriatelor de mobilitate" cu state terțe, cât și o măsură esențială în ceea ce privește fenomenul migrației circulare.

Statele membre și întreprinderile care angajează lucrători sezonieri ar beneficia de un sistem de admisie flexibil care le-ar permite să facă față deficitului de forță de muncă.

Crearea de proceduri de admisie rapide și flexibile și asigurarea unui statut juridic lucrătorilor sezonieri pot reprezenta o garanție împotriva exploatării, protejând totodată lucrătorii sezonieri care sunt cetățeni UE împotriva concurenței neloiale.

Având în vedere că propunerea este sub forma unei directive, aceasta stabilește standarde minime obligatorii, dar, în același timp, oferă statelor membre flexibilitatea necesară în raport cu cerințele de pe piața forței de muncă și cu cadrul juridic existent.

Crearea de proceduri de admisie rapide și flexibile și asigurarea unui statut juridic lucrătorilor sezonieri pot reprezenta o garanție împotriva exploatării, protejând totodată lucrătorii sezonieri care sunt cetățeni UE împotriva concurenței neloiale.

Comisia pentru muncă agreează de asemenea ansamblul prevederilor propunerii.

Comisia pentru afaceri europene apreciază propunerea ca necesară și apreciază ca viabile argumentele de susținere prezentate de Comisia Europeană în favoarea reglementării.

Recunoaște că armonizarea condițiilor de intrare și de ședere a resortisanților țărilor terțe în vederea ocupării unor locuri de muncă sezoniere este necesară cât timp nevoia Pieței interne pentru forță de muncă din țări terțe reprezintă o necesitate economică ce contribuie la întărirea forței concurențiale a Uniunii Europene pe plan internațional și la afirmarea rolului său în calitate de actor global.

Admite că economiile din UE se confruntă cu o nevoie structurală de lucrători sezonieri și că este necesară gestionarea eficace a fluxurilor de migrație pentru această categorie specifică.

Beneficiile unui cadru european comun, transparent și accesibil care ar contribui la diminuarea imigrației ilegale și muncii ilegale sunt certe.

Prin asigurarea unui statut juridic sigur lucrătorilor sezonieri, Directiva ar contribui, într-adevăr la prevenirea exploatarei și la protecția siguranței și sănătății muncitorilor sezonieri.

O procedură rapidă pentru admisia de lucrători sezonieri din țări terțe, pe temeiul unei definiții și unor criterii comune, proceduri unice de solicitare a contractului de lucrător sezonier, existența permisului de lucrător sezonier, facilitarea reintrării, reprezintă măsuri de organizare a domeniului, cu valențe cert pozitive.

Dintre observațiile¹ menite să contribuie la îmbunătățirea textului, reținem următoarele:

- Art. 4 „Dispoziții mai favorabile” și art. 16 pct. 2 care acordă drepturi lucrătorilor sezonieri din țările terțe prin stabilirea domeniilor în care egalitatea de tratament cu proprii cetățeni ar trebui asigurată sub forma unei cerințe minime, fără a se aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta sau de a menține prevederi mai favorabile, pot intra în contradicție cu art. 6 pct. 2.
- “Migrarea circulară”, între statul de origine și statul membru, prevăzută de art. 12, induce riscul instituirii unei categorii distincte de lucrători, a căror muncă nu ar mai fi prilejuită de o nevoie incidentală într-un anumit sector, ci de o „inertie contractuală” (cunoașterea sistemului, relații personale cu angajatorul, cunoașterea oportunităților de cazare, de transport, aprovizionare, etc.), pe care aceștia ar avea-o în plus, inclusiv față de lucrătorii cetățeni europeni în domeniile de referință.

¹ Observațiile se completează cu cele din documentele indicate la paragraful 4 al Avizului

Aceasta, deoarece acceptarea recurenței intrării este în contradicție cu caracterul ocazional al nevoii respective.

În aceste condiții s-ar crea un segment al pieței muncii în care contractele de muncă temporare și cele sezoniere s-ar afla în competiție directă.

De aceea, impactul asupra pieței muncii a prevederii legate de facilitarea formei recurente a contractului de muncă sezonier necesită o analiză suplimentară, inclusiv în ce privește riscurile de denaturare sau chiar abuz.

Acest aspect a fost indicat ca risc și de către Comisia de muncă.

În contextul în care în prezent, România suportă aplicarea de către unele state membre ale UE a dispozițiilor tranzitorii din Tratatul de aderare, în privința accesului cetățenilor români pe piața muncii din acele state, subiectul de mai sus este sensibil. Aceste restricții pun presiune pe domenii în care accesul este totuși permis, iar dintre aceste domenii, unele se regăsesc în activități cu caracter sezonier.

- Textul alineatului 2 al articolului 6 ar trebui să fie re-formulat, în sensul că statul membru să verifice, obligatoriu, nu doar opțional, înainte de aprobarea unei cereri de admisie, dacă locul de muncă nu ar putea fi ocupat de un cetățean al Uniunii Europene sau un terț care locuiește legal și care muncește deja pe teritoriul statului membru respectiv.
- În absența unor plafoane maxime de venit, care să poată fi garantate și de către acele state membre unde prețul forței de muncă este substanțial mai redus, unele state nu vor putea beneficia niciodată de prevederile Directivei.
- „Definițiile” de la art. 3 lit. b) și c)² sunt perfectibile.

Definiția propusă de către delegația guvernamentală română în formațiunile Consiliului, pentru „lucrător sezonier” a fost:
„cetățean al unui stat terț care lucrează temporar într-un stat membru, pentru un singur și bine identificat angajator, într-un sector de activitate care se desfășoară în funcție de succesiunea anotimpurilor, în baza unui contract individual de muncă

² (b) „lucrător sezonier” înseamnă orice resortisant al unei țări terțe care continuă să aibă domiciliul legal în statul terț, dar care locuiește în mod temporar pe teritoriul unui stat membru, în scopul ocupării unui loc de muncă într-un sector de activitate care se desfășoară în funcție de succesiunea anotimpurilor, în temeiul unuia sau mai multor contracte de muncă încheiate pe perioadă determinată direct între resortisantul țării terțe și un angajator stabilit într-un stat membru;

(c) „activitate care se desfășoară în funcție de succesiunea anotimpurilor” înseamnă o activitate care depinde, într-o anumită perioadă a anului, de un eveniment sau de o succesiune de evenimente pe durata cărora este necesar un nivel de forță de muncă mult superior nivelului obișnuit pentru operațiunile curente;

încheiat pe perioadă determinată, care nu poate depăși 6 luni într-un interval de 12 luni."

Comisia pentru afaceri europene consideră că este suficient ca lucrătorul sezonier să fie definit ca resortisant al unei țări terțe, care obține un contract de muncă într-un sector în care activitatea se desfășoară în funcție de succesiunea anotimpurilor.

- În secțiunea „Explicare detaliată a propunerii” există indicii despre domeniile economiei în care se pot presta activități sezoniere *„perioada plantatului sau a recoltatului în agricultură ori perioada vacanțelor în turism, inclusiv evenimente culturale, festivaluri, bienale sau expoziții pe termen lung.”* Dar fără ca acestea să fie introduse în textul Directivei.

Considerăm că stabilirea, eventual la un grad de generalitate care să permită o anumită flexibilitate, într-o anexă a Directivei, a domeniilor în care se pot presta activități sezoniere, ar ajuta la claritatea textului și ar facilita aplicarea actului.

- Posibilitatea de prelungire a contractului, prevăzută la articolul 11 pct. 2 include riscul de ștergere a demarcației dintre contractele de muncă sezoniere și cele temporare, ale lucrătorilor din state terțe.
- Articolul 5 pct. 1 lit. c)³ impune condiții pe care le considerăm excesive și de natură să limiteze numărul de solicitări.
- Simplificarea procedurii de prelungire a statutului de lucrător sezonier, reprezintă un risc suplimentar de înstrăinare pentru copil.

Propunerea și Raportul de impact (SEC (2010) 887 și 888) nu abordează subiectul drepturilor copilului, ca de altfel nici alte aspecte sociale ce devin importante atunci când există posibilitatea prelungirii recurente a permisului de lucrător `sezonier` (drept menționat în articolul 11 alineatul (2) al propunerii), cum ar fi sarcina, nașterea sau alăptarea.

Înțelegem ca obiectul propunerii este limitat la reglementarea aspectelor administrative ale relațiilor de muncă create între angajat și angajator și reținem că autorul exclude expresis verbis, la alin. (22) din preambulul propunerii, orice reglementare a situației membrilor de familie care își au

³ prevede că solicitantul trebuie să dețină „ documente justificative în sensul că s-a încheiat o asigurare de sănătate sau, dacă acest lucru este prevăzut de legislația națională, că s-a depus cerere pentru încheierea unei asigurări de sănătate pentru toate riscurile în privința cărora resortisanții statului membru sunt în mod normal acoperiți, pentru perioadele în care nu va beneficia, conform contractului de muncă sau în legătură cu acesta, de o astfel de asigurare și de beneficiile aferente”, iar pct. 2 prevede că „Statele membre impun obligația ca lucrătorul sezonier să dețină resurse suficiente pentru a se întreține pe perioada șederii fără să recurgă la sistemul de asistență socială al statului membru respectiv.”

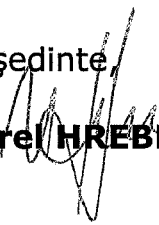
reședința într-o țară terță. Această limitare nu ar trebui însă să excludă cel puțin trimiteri specifice la acte normative care se aplică și ar trebui să cuprindă angajamentul de a îmbunătăți și uniformiza reglementările legate de ocrotirea intereselor copilului.

Fără a sugera legarea materiei reîntregirii familiei de cea a drepturilor lucrătorilor, susținem necesitatea abordării de către Comisia a ocrotirii drepturilor copiilor minori aflați în întreținerea părinților sau întreținătorilor legali, resortisanți ai statelor terțe, ocupanți ai locurilor de muncă sezoniere în Uniunea Europeană.

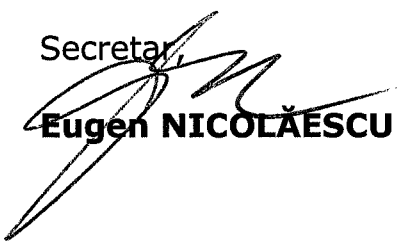
O modalitate ar fi să se completeze articolul 12 al propunerii cu o prevedere privind garantarea dreptului copilului minor de a-și urma părintele în astfel de situații.

O altă modalitate ar fi o declarație angajament privind o viitoare reglementare, în care Comisia Europeană să sprijine și să uniformizeze reglementările drepturilor copiilor minori ai lucrătorilor sezonieri.

Președinte,


Viorel HREBENCIUC

Secretar,


Eugen NICOLĂESCU