



## Rådets direktiv om rättigheter och ansökningsförfarande för arbetstagare från tredjeland

Justitiedepartementet

2008-01-18

### Dokumentbeteckning

KOM (2007)638 slutlig

Förslag till rådets direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat

### Sammanfattning

Kommissionens förslag är ett led i strävan att stärka den rättsliga ställningen för arbetstagare från tredjeland. Direktivet syftar till att tillförsäkra dem som ännu inte fått status som varaktigt bosatta inom unionen en gemensam uppsättning rättigheter. Direktivförslaget syftar också till ett sammanhållet ansökningsförfarande och ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd, i syfte att förenkla administrationen och proceduren kring dessa ansökningar samt för att bättre kunna kontrollera tredjelandsmedborgares vistelse på medlemsstaternas territorier för att arbeta.

Regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asyl- och migrationspolitiken inom EU. Regeringen eftersträvar också en ökad samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitiken inom EU:s politik. En svensk prioritering när det gäller arbetskraftsinvandring till EU är att skapa en övergripande gemensam rättslig ram som ger medlemsstaterna utrymme att i detaljerna utforma sina system för arbetskraftsinvandring. Regeringen stödjer därmed huvudsyftet med förslaget att införa en enhetlig ansökningsprocedur och att tillförsäkra arbetstagare från tredjeland en gemensam uppsättning rättigheter.

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 påbörjades diskussionerna om gemensamma regler i fråga om invandring. Vid mötet underströks bl. a. att tredjelandsmedborgare som vistas lagligt inom EU bör ha rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgares. År 2001 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv som behandlade villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare. Förslaget återkallades eftersom man inte lyckades nå enighet i rådet.

Enligt Haagprogrammet som antogs av Europeiska rådet i november 2004, skulle kommissionen före utgången av år 2005 presentera en "strategisk plan för laglig migration som inbegriper förfaranden för inresetillstånd som snabbt kan svara på fluktuerande efterfrågan på migrerande arbetskraft". Som ett första steg i arbetet med den kommande planen presenterade kommissionen en grönbok om ekonomisk migration i januari 2005. Mot bakgrund av de konsultationer som fördes om grönboken presenterade kommissionen i december 2005 en strategisk plan för laglig migration. I den strategiska planen aviseras att det mellan 2007 och 2009 ska läggas fram ett antal lagförslag som rör arbetskraftsinvandring, inklusive ett förslag om att skapa ett övergripande ramverk för en rättighetsbaserad syn på migration.

Till skillnad från det förslag till direktiv som lades fram 2001 och som syftade till att generellt reglera inresevillkoren, avser det nu aktuella direktivförslaget endast till att förenkla förfarandena för ansökningar samt att bevilja en gemensam uppsättning rättigheter till de tredjelandsmedborgare som fått tillträde till någon av medlemsstaternas territorium och arbetsmarknad.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag har två huvudsyften, dels att tillförsäkra arbetstagare från tredje land som vistas lagligt i en medlemsstat en gemensam uppsättning rättigheter, dels att förenkla förfarandena kring att bevilja tillstånd att vistas och arbeta i en medlemsstat genom att införa ett sammanhållet

Förslaget omfattar alla arbetstagare från tredjeländ som vistas och arbetar lagligt i en medlemsstat och som inte är varaktigt bosatta, oavsett i vilket syfte eller på vilket grund de ursprungligen fick tillstånd att resa in. Undantagna är emellertid familjemedlemmar till unionsmedborgare, flyktingar och personer i behov av internationellt skydd, säsongsarbetare, utstationerade arbetstagare enligt rådets direktiv (1996/71/EG) samt personer som flyttar företagsinternt eller i enlighet med GATS-bestämmelserna.

*1.2.1.1 Ett sammanhållet ansökningsförfarande och ett kombinerat tillstånd*

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska pröva en ansökan om tillstånd att arbeta och vistas på en medlemsstats territorium i ett sammanhållet ansökningsförfarande och - om ansökan beviljas - utfärda ett kombinerat tillstånd som ger sökanden rätt att både vistas och arbeta i en medlemsstat. Villkoren för att bevilja ett kombinerat tillstånd ska enligt förslaget även fortsättningsvis vara nationell kompetens och därför måste kriterierna för att beviljas ett kombinerat tillstånd regleras i nationell lagstiftning. Ett kombinerat tillstånd ska utfärdas i en enda administrativ handling, utformad i enlighet med vad som föreskrivs i förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeländ. I denna handling ska medlemsstaterna ange om tredjeländsmedborgaren får arbeta eller inte. Inget separat tillstånd för arbete får utfärdas.

I förslaget anges vidare att medlemsstaterna ska utse den myndighet som ska vara behörig för att ta emot, behandla och fatta beslut om ansökan. Medlemsstaterna har rätt att ta ut en skälig avgift för att behandla ansökan. Beslut ska meddelas skriftligt, som huvudregel inom tre månader från den dag då ansökan lämnades in. Ett avslag ska följas av en motivering samt en hänvisning till vilket rättsmedel som tredjeländsmedborgaren kan använda vid överklagan av beslutet. Förslaget slår därmed fast att ett beslut om att avslå en ansökan om ett kombinerat tillstånd eller beslut om att inte bevilja, ändra eller förnya eller att återkalla ett tillstånd ska gå att överklaga till domstol. Medlemsstaterna ska vidta erforderliga åtgärder för att informera tredjeländsmedborgaren och den framtida arbetsgivaren om vilka handlingar som behöver lämnas för att ansökan ska vara fullständig.

Förslaget reglerar även rättigheter som följer av det kombinerade tillståndet gällande villkoren för inresa till och resa inom medlemsstatens territorium, resa genom andra länders territorium samt för att bedriva den verksamhet som medges enligt tillståndet.

#### *1.2.1.2 Rätt till likabehandling*

Direktivförslaget är en horisontell rättsakt som syftar till att driva arbetet för att skapa en enhetlig reglering för invandring vidare och skapa lika villkor inom EU. Genom att tillförsäkra arbetande tredjelandsmedborgare olika anställningsrelaterade rättigheter anser kommissionen att snedvriden konkurrens på den inre marknaden och illojal konkurrens mellan EU-medborgare och arbetstagare från tredjeländer motverkas. Kommissionens målsättning är även att skydda invandrade arbetstagare från att utnyttjas.

I förslaget definieras ett antal anställningsrelaterade områden där tredjelandsmedborgare som lagligen arbetar i en medlemsstat ska åtnjuta samma rättigheter som landets egna medborgare. Rätten att definiera den närmare innebörden av rättigheterna ska även fortsättningsvis vara nationell kompetens. Då förslaget innehåller minimiregler, får förmånligare villkor än de som anges i förslaget medges.

Direktivförslaget innebär att alla arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat och ännu inte har beviljats ställning som varaktigt bosatta ska åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare när det gäller; arbetsvillkor, inklusive lön, uppsägning, arbetsmiljö, föreningsfrihet, utbildning och yrkesutbildning, erkännande av utbildningsbevis och yrkeskvalifikationer, socialförsäkringar som definierats av relevanta EG-rättsliga instrument, utbetalning av intjänade pensioner vid flytt till tredjeland, skatteförmåner och tillgång till varor och tjänster, inklusive bostads- och arbetsförmedlingstjänster.

Denna likabehandlingsprincip kan i vissa fall inskränkas, bl. a. när det gäller studiestöd, utbildning och allmännyttiga bostäder samt begränsningar av vissa rättigheter till att omfatta dem som inte bara har ett kombinerat tillstånd utan faktiskt också har en anställning.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget innehåller bl. a. bestämmelser som rör administrationen och proceduren kring ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, inklusive en möjlighet att kunna överklaga ett avslagsbeslut. Förslaget fastställer även en

gemensam rättslig ram för arbetstagare från tredjeländ som ännu inte åtnjuter ställning som varaktigt bosatta.

2007/08:FPM58

I Sverige tillämpas redan ett system med ett sammanhållet ansökningsförfarande och ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd även om ansökan formellt avser ett uppehållstillstånd och ett arbetstillstånd. I dagsläget finns begränsade överklagandemöjligheter då en ansökan om arbetstillstånd avslås eller ett tillstånd återkallas. Nuvarande svenska regler kan därför behöva ses över om kommissionen får gehör i denna del. Det kan följaktligen förväntas att föreslagna regler när det gäller administrativa förfaranden och beviljande av rättigheter kan få vissa effekter på svensk lagstiftning.

I sammanhanget bör det nämnas att det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring för närvarande ses över. Regeringen avser att under 2008 överlämna en proposition till riksdagen med förslag till en ny lagstiftning. Regeringens kommande förslag till nytt regelverk för arbetskraftsinvandring torde i huvudsak ligga i linje med de förslag till gemensamma regler som föreslås av kommissionen.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser

Förslaget påverkar inte gemenskapens budget. Någon övergripande bedömning av ekonomiska konsekvenser för den svenska statsbudgeten har ännu inte genomförts. En preliminär bedömning är att införande av förslagens bestämmelser kommer att medföra vissa ökade kostnader för statsbudgeten.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asyl- och migrationspolitiken inom EU. En svensk prioritering i frågan om arbetskraftsinvandring till EU är att skapa en övergripande gemensam rättslig ram som ger medlemsstaterna utrymme att i detaljerna utforma sina system för arbetskraftsinvandring. Regeringen anser att förslaget om en enhetlig ansökningsprocedur och gemensamma rättigheter för arbetskraftsinvandrare inom hela EU kommer att bidra till en enhetlighet och transparens som kan göra den europeiska arbetsmarknaden mer attraktiv för den arbetskraft som kommer att efterfrågas. Regeringen har vidare den grundläggande inställningen att tredjelandsmedborgare bosatta inom unionen så långt som möjligt ska ha samma rättigheter som unionsmedborgare. Regeringen eftersträvar slutligen också en ökad samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitiken inom EU:s politik.

Ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats ut till berörda instanser. Sammanfattningsvis finns ett stöd för en enhetlig och förenklad procedur för ansökningsförfarandet inom EU. Synpunkter har lämnats när det gäller den rättighetsbaserade delen angående löne- och arbetsvillkor, rätten till studiestöd, handläggningstider, socialförsäkringar, utbetalning av pensioner vid flytt, samt vikten av överensstämmelse med de nationella förslagen om nytt regelverk för arbetskraftsinvandring och direktivförslaget.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 63.3 a i EG-fördraget.

Beslut fattas med enhällighet i rådet efter hörande av Europaparlamentet.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen gäller, eftersom förslaget avser ett område där gemenskapen inte har exklusiv behörighet. Kommissionen anser att medlemsstaterna själva inte i tillräcklig utsträckning kan uppnå målen med förslaget (ett effektivt ansökningsförfarande för uppehålls- och arbetstillstånd och en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland inom hela EU). Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen då förslaget endast utgör en miniminivå av harmonisering. Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom medlemsstaterna i enlighet med art. 63 näst sista stycket i EG-fördraget får behålla eller införa andra åtgärder än de som anges i direktivet så länge de är förenliga med fördraget och med internationella avtal.

# 4 Övrigt

## 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i relevant rådsarbetsgrupp under våren 2008.

