



Strategisk plan för laglig migration

Utrikesdepartementet

2006-05-15

Dokumentbeteckning

KOM (2005) 669 slutlig
Strategisk plan för laglig migration

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 21 december 2005 en strategisk plan för laglig migration. Planen är kommissionens svar på Europeiska rådets begäran i Haagprogrammet att före 2005 års utgång presentera en strategi för laglig migration. Dess innehåll är ett resultat av medlemsstaternas och övriga aktörers kommentarer på den grönbok om ekonomisk migration som kommissionen lade fram i början av 2005 (KOM(2004)811). Den strategiska planen omfattar både rättsliga och icke-rättsliga åtgärder, vilka utgör en plattform för fortsatta konsultationer mellan kommissionen och medlemsstaterna. Planen sträcker sig över den resterande tiden för Haagprogrammet 2006-2009.

Kommissionens syfte med planen är att ta ytterligare ett steg i riktningen mot ett gemensamt regelverk för laglig migration. Kommissionen menar att det önskade migrationstryck som uppstår i vissa medlemsstater till följd av skillnader i lagstiftning skulle reduceras med ett gemensamt regelverk. Kommissionens förväntning är att regelverket även effektivt ska kunna hantera det ökade behovet av arbetskraftsinvandring. Mot bakgrund av EU:s demografiska underskott skulle ett sådant regelverk kunna underlätta den invandring som i en nära framtid är angelägen och således också medverka till att Lissabonstrategins mål om sysselsättning och konkurrenskraft kan uppnås. Kommissionen menar även att gemensamma regler skulle kunna eliminera risken för en osund konkurrens om kvalificerad arbetskraft mellan medlemsstaterna, samtidigt som man gör EU:s arbetsmarknad mer attraktiv.

Sverige anser att det finns skäl att se över behovet och möjligheterna att ta fram lämpliga gemenskapsregler som avser migration till unionen. Utifrån medlemsstaternas försiktiga hållning i frågan är den strategiska planen väl avvägd och bedöms kunna utgöra underlag för den fortsatta dialogen. Sverige har emellertid vissa förbehåll. Beslut gällande ekonomisk migration är fortsatt främst en nationell angelägenhet inom unionen och det är likaså viktigt att ta tillvara den arbetskraftspotential som redan finns inom EU. Insatser för bättre integration av de tredjelandsmedborgare som redan finns inom EU måste ske parallellt med åtgärder för att underlätta arbetskraftsinvandring.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Bakgrund

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 initierade kommissionen en diskussion om ett förslag till gemensam strategi i fråga om ekonomisk migration. 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 (KOM(2001)386). Förslaget drogs dock tillbaka av kommissionen då man inte kunde enas i rådet. Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki i juli 2003 underströks "behovet av att utforska lagliga sätt för medborgare i tredje land att migrera till unionen, med beaktande av medlemsstaternas mottagningskapacitet". 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". Kommissionen presenterade en grönbok om ekonomisk migration i januari 2005 som ett första steg i arbetet med den kommande planen. Flertalet medlemsstater och ett stort antal andra aktörer, där i bland arbetsmarknadens parter, valde att kommentera grönboken. Dessa synpunkter ligger nu till grund för planen.

Efter ett år av konsultationer med medlemsstaterna och ett flertal aktörer från det civila samhället har kommissionen identifierat vissa framkomliga vägar för en fördjupad diskussion om laglig migration. Kommissionen fastställer två utgångspunkter för denna diskussion. Den första är att antalet migranter som skall tillåtas resa in och vistas i en viss medlemsstat även fortsättningsvis skall beslutas av den berörda medlemsstaten. Det andra är att gemenskapsföreträdet fortsatt skall gälla, d.v.s. för att en arbetsgivare ska få

rekrytera någon utanför EU skall möjligheterna att finna kvalificerad arbetskraft inom EU vara uttömda.

2005/06:FPM92

Genom den strategiska planen föreslår kommissionen en diskussion utifrån följande fyra områden:

- En struktur för ett gemensamt regelverk för arbetskraftsinvandring uppdelad på fem direktiv; ett ramverksdirektiv som skulle kunna täcka migranternas rättigheter och utformningen av ett gemensamt uppehålls- och arbetstillstånd; ett direktiv för högkvalificerad arbetskraft med avsikt att göra EU till en mer attraktiv arbetsmarknad; ett direktiv för säsongsarbetare som ger möjlighet att bevilja flera inresor i samma tillstånd med avsikt att bekämpa att arbetstagaren olagligen uppehåller sig i EU; ett direktiv för företagsinternt utstationerad personal som underlättar rörligheten för dessa inom företagets förgreningar i EU; samt ett direktiv för avlönade praktikanter då detta inte reglerats i studentdirektivet, i vilket oavlönade praktikanter ingår (2004/114/EC).
- Kunskapsuppbyggnad och förbättrat informationsutbyte om laglig migration mellan EU:s medlemsstater, och mellan EU och ursprungsländer. Kommissionen tänker sig att det europeiska migrationsnätverket kan komma att spela en viktig roll i sammanhanget. Även den europeiska portalen för rörlighet i arbetslivet (EURES) skulle kunna vidareutvecklas.
- Främja integrationen, bl. a. utifrån det ramverk som finns i kommissionens meddelande ”En gemensam agenda för integration” och att integrationsfrågorna bör ha en framskjuten plats under nästa programperiod för strukturfondsmedlen.
- Ökat samarbete mellan EU och ursprungsländer med avsikt att stimulera de positiva effekter migration kan medföra för båda parter utveckling. En inriktning är att vidta åtgärder i syfte att reducera de negativa effekter som brain drain medför.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Efter avslutade konsultationer är avsikten att fem direktiv ska föreslås, vilket på sikt innebär att författningsändringar är att förvänta. Dessa kommer då främst att beröra utlänningslagen (2005:716).

I februari 2004 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté som ska göra en översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring (Dir. 2004:21). Huvuduppdraget är att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Kommittén ska också utreda behovet och konsekvenser av ytterligare arbetskraftsinvandring och flera därtill kopplade frågor. Kommittén redovisade sitt uppdrag i ett delbetänkande i juni 2005 och avser att redovisa slutbetänkandet i oktober 2006. Kommitténs uppdrag sammanfaller således delvis med de

1.3 Budgetära konsekvenser

Den strategiska planen saknar en fullständig ekonomisk analys. Kommission menar dock att integrationsarbetet kan finansieras genom redan existerande fonder samt genom den föreslagna integrationsfonden under förutsättning att den realiserar. Finansieringsmöjligheterna för övriga områden avser kommissionen att vidare undersöka när förslagen blivit mer konkreta.

Det är uppenbart att många av åtgärdsförslagen är förenade med kostnader. Att vidareutveckla befintliga informationssystem, databaser och bedriva utbildning i ursprungsländerna är exempel på åtgärder som kommer att belasta gemenskapens medel. Genomförandet av eventuella direktiv kan även nationellt medföra kostnader; ta fram och producera nya tillståndsetiketter, utbildning av personal, etc. Det är i dagsläget dock inte möjligt att sätta några siffror på ovanstående resonemang.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige anser att det finns skäl att se över behovet och möjligheterna att ta fram lämpliga gemenskapsregler som avser migration till unionen. Laglig migration är en viktig fråga för EU i ett framtidsperspektiv. Att underlätta för ekonomisk migration kan lindra effekterna av EU:s framtida demografiska underskott och bidra till att på sikt öka unionens konkurrenskraft och till att säkerställa ekonomisk tillväxt.

Sverige ser således fram emot en fortsatt och fördjupad diskussion i frågan, men med några förbehåll. Beslut gällande ekonomisk migration är fortsatt främst en nationell angelägenhet inom unionen vilket innebär att en framtida europeisk reglering måste göras flexibel och lämna utrymme åt de enskilda medlemsstaterna att besluta om densamma. Det är samtidigt viktigt att ta tillvara den arbetskraftspotential som redan finns inom EU. Att öka rörligheten på de inhemska arbetsmarknaderna är en angelägen uppgift i detta sammanhang liksom att öka sysselsättningsgraden för de migranter som redan finns i unionen.

Utifrån medlemsstaternas försiktiga hållning i frågan är den strategiska planen väl avvägd och bedöms kunna utgöra underlag för den fortsatta dialogen. Sverige välkomnar att kommissionen har inkluderat ett jämställdhetsperspektiv i planen, vilket Sverige påpekade saknades i den tidigare grönboken om ekonomisk migration. De åtgärder som kommissionen föreslår angående samarbetet med ursprungsländer uppfyller

dock inte Sveriges förväntningar. Sverige ser gärna fler och mer konkreta åtgärder inom detta område.

2005/06:FPM92

Roller och uppgifter för arbetsmarknadens parter måste närmare klargöras och beskrivas.

Avslutningsvis är det i sammanhanget viktigt att uppmärksamma den parlamentariska kommitté som för närvarande ser över reglerna för arbetskraftsinvandring till Sverige. Kommittén har att ta ställning till frågor som i högsta grad berörs av den strategiska planen. Kommittén ska i sitt arbete beakta pågående arbete inom EU.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Den strategiska planen har ännu inte behandlats i EU varför medlemsstaternas ståndpunkter är okända. Däremot finns flertalet av medlemsstaternas synpunkter på grönboken om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU (KOM (2004) 811) tillgängliga på http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm#member_states

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen kommer att genomföra flera konsultationer med medlemsstaterna och övriga intressenter under den resterande perioden av Haagprogrammet 2006-2009. Frågor som kommissionen bedömer som särskilt komplicerade, såsom huruvida man bör införa ett system med gröna kort och jobbsökarvisering anser kommissionen kräver fördjupade studier. Enligt tidsplanen avser kommissionen att föreslå ett ramverksdirektiv och ett direktiv om högkvalificerad arbetskraft under 2007. Följande år föreslås ett direktiv om säsongarbetare. Avslutningsvis presenteras 2009 ett direktiv om betalda praktikanter och ett om företagsinternt stationerad personal.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

I artikel 63.3 i EG-fördraget föreskrivs att rådet ska anta "åtgärder som avser invandringspolitiken inom följande områden: (a) villkor för inresa och

bosättning, normer för medlemsstaternas förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening."

2005/06:FPM92

Beslut fattas med enhällighet i rådet efter hörande av Europaparlamentet.

3.3 Fackuttryck/termer