



Rådets direktiv om EU-blåkort för högkvalificerad anställning

Justitiedepartementet

2008-01-18

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 637 slutlig

Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning

Sammanfattning

Kommissionens förslag syftar till att förbättra EU:s förmåga att attrahera och vid behov behålla arbetstagare från tredje land som utför högkvalificerat arbete. Förslaget syftar också till att skapa snabba och effektiva lösningar för att kunna möta förändringar i efterfrågan på medlemsstaternas arbetsmarknader så att nuvarande och kommande kompetensunderskott hos medlemsstaterna kan avhjälpas.

För att uppnå dessa mål föreslår kommissionen ett gemensamt och snabbt förfarande för behandling av ärenden som rör tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att ta en högkvalificerad anställning. Kommissionen föreslår också attraktiva vistelsevillkor för denna grupp och deras familjemedlemmar. Sammantaget förväntar sig kommissionen att förslagen ska öka EU:s förmåga att attrahera efterfrågad arbetskraft och därmed stärka EU:s konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt i linje med de målsättningar som fastställdes i Lissabonstrategin år 2000.

Kommissionen föreslår att ett särskilt tillstånd, ett EU-blåkort, utfärdas för dem som beviljas tillstånd att vistas och arbeta i en medlemsstat för att ta en högkvalificerad anställning. EU-blåkortet tillerkänner innehavaren och hans eller hennes familjemedlemmar vissa förmåner, bl. a. gynnsamma villkor för

familjeåterförening, tillträde till arbetsmarknaden för makar, möjlighet att lägga ihop vistelsetiden i upp till tre medlemsstater för att få ställning som varaktigt bosatt samt fördelaktiga villkor för att flytta inom unionen etc.

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. Regeringen framhåller samtidigt betydelsen av att framtida gemenskapslagstiftning för arbetskraftsinvandring inte försvårar möjligheterna för svenska arbetsgivare att rekrytera arbetskraft från tredje land och att den inte är oförenlig med den kommande reformen av den nationella lagstiftningen på området. Vidare stödjer regeringen förslag som syftar till att öka rörligheten inom EU för arbetstagare från tredjeland som ett medel för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

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 som rör villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

Kommissionens förslag syftar till att underlätta för medlemsstaterna att fylla brister på arbetsmarknaden genom att underlätta inträdet till och rörligheten inom unionen för tredjelandsmedborgare som utför högkvalificerat arbete. Förslaget syftar också till att erbjuda attraktiva villkor för dessa personer och deras familjemedlemmar. För att uppnå dessa mål föreslår kommissionen gemensamma villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som vill ta en högkvalificerad anställning inom EU och en reglering av de villkor som ska gälla för denna grupp att vistas med sina familjemedlemmar i andra medlemsstater.

Förslaget utgör en miniminivå av harmonisering och bör enligt kommissionen inte påverka medlemsstaternas rätt att själva avgöra det antal tredjelandsmedborgare som ska beviljas tillträde till landets territorium. Medlemsstaterna får tillämpa förmånligare villkor för de personer som förslaget omfattar, med undantag för villkoren för den första inresan, i syfte att inte undergräva direktivförslagets tillämpningsområde. Medlemsstaterna uppmanas att avstå från att aktivt rekrytera personer verksamma inom sektorer där ursprungslandet har brist på kompetens. Medlemsstaterna uppmanas också att främja cirkulär migration för att återföra kompetens och erfarenheter till ursprungsländerna.

Förslaget omfattar endast tredjelandsmedborgare som tar en högkvalificerad anställning. För att beviljas rätt till inresa för högkvalificerat arbete krävs att tredjelandsmedborgaren antingen har en högre utbildning eller minst tre års motsvarande yrkeserfarenhet inom det relevanta yrket. Förslaget undantar familjemedlemmar till unionsmedborgare, varaktigt bosatta, personer som omfattas av övergångsbestämmelser, flyktingar och personer som söker internationellt skydd, forskare, personer vars avvisning eller utvisning har inhiherats samt personer som vistas inom EU i enlighet med internationella avtal med anknytning till handel och investeringar.

1.2.1.1 Inresevillkor

Kommissionen föreslår ett snabbt förfarande för behandling av ärenden gällande inresa för högkvalificerat arbete, vilket innebär att en ansökan normalt ska behandlas inom 30 dagar. Beslut ska meddelas skriftligen, ett avslag ska motiveras och en möjlighet till överklagande ska finnas.

För att beviljas rätt att resa in måste tredjelandsmedborgaren kunna visa upp, förutom en giltig resehandling och en sjukförsäkring, ett giltigt anställningsavtal eller ett bindande anställningserbjudande för minst ett års anställning. Månadslönen ska inte vara lägre än en nationell lönetröskel som

medlemsstaterna ska fastställa och offentliggöra, som måste motsvara minst tre gånger den minimimånadslön brutto som gäller i medlemsstaterna. I länder där reglerade minimilöner saknas, ska lönen motsvara tre gånger den minimiinkomst som utgör tak för rätten till ekonomiskt bistånd eller vara i linje med kollektivavtal eller vad som är praxis i branschen. Vidare måste sökanden kunna uppvisa bevis som styrker att han eller hon har erforderlig högre utbildning *eller* minst tre års motsvarande yrkeserfarenhet inom det relevanta yrket. När det gäller reglerade yrken måste sökanden uppfylla de krav som ställs på EU-medborgare enligt den nationella lagstiftningen.

Kommissionen föreslår en särskild ordning för sökande under 30 år, som på grund av begränsad yrkeserfarenhet inte kan förväntas kunna kräva löner enligt de nivåer som anges i förslaget. För att underlätta för unga arbetstagare föreslås att det endast ska fordras att han eller hon har slutfört en högre utbildning inom det område som anställningen gäller och att lönen motsvarar åtminstone 2/3 av den lönetröskel som beskrivs ovan. Vidare föreslås befrielse från lönekriteriet för tredjelandsmedborgare som har skaffat sig en högre utbildning motsvarande en kandidat- eller en magisterexamen i någon av medlemsstaterna.

1.2.1.2 EU-blåkort, förfarande och insyn

Kommissionen föreslår att en tredjelandsmedborgare som uppfyller direktivets allmänna kriterier och som fått sin ansökan beviljad ska erhålla en särskild typ av uppehålls- och arbetstillstånd, ett så kallat EU-blåkort, som tillerkänner den berörda personen och hans eller hennes familjemedlemmar särskilda förmåner. EU-blåkortet ska utarbetas i enlighet med vad som fastställs i förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland och som huvudregel utfärdas för två år i taget.

Medlemsstaterna ska avslå en ansökan om sökanden inte uppfyller kriterierna, om handlingarna inte har förvärvats på ett korrekt sätt, eller om situationen på den nationella arbetsmarknaden kräver det. Medlemsstaten får även beakta principen om gemenskapsföreträde. En ansökan om förnyat EU-blåkort ska avslås om sökanden inte längre uppfyller de krav som ställs eller om han eller hon inte respekterat de begränsningar som beskrivs under nästa rubrik.

Medlemsstaterna ska via systemet för ömsesidigt informationsutbyte om medlemsstaternas åtgärder rörande asyl och invandring (2006/688/EG), upplysa kommissionen och övriga medlemsstater om lagstiftningsåtgärder när det gäller ev. nationella kvoter. Via nätverket ska medlemsstaterna även förmedla statistik över antalet EU-blåkort som har beviljats, förnyats eller

1.2.1.3 Tillträde till arbetsmarknaden och rätt till likabehandling

Kommissionen föreslår att EU-blåkortet under de två första åren ska vara kopplat till sådan verksamhet som låg till grund för ansökan. Varje förändring av anställningssituationen ska förhandsgodkännas av berörd myndighet. Efter två år ska tredjelandsmedborgaren åtnjuta samma rätt som landets medborgare att ta en anställning för högkvalificerat arbete. Den berörda personen behöver då bara anmäla förändringar i anställningsförhållandet till behörig myndighet. Om en innehavare av ett EU-blåkort blir arbetslös har han eller hon rätt att inom en tremånadersperiod söka nytt arbete. Villkoren för att få ta en ny anställning beror på hur länge personen har vistats i en medlemsstat, i enlighet med vad som beskrivs ovan.

När personen erhållit ställning som varaktigt bosatt öppnas möjligheten för att bedriva verksamhet som egenföretagare. Medlemsstaterna får emellertid behålla vissa inskränkningar, bl. a. när det gäller tillträde till verksamhet som innebär myndighetsutövning om verksamheten enligt nationell lagstiftning endast får utföras av landets egna medborgare.

Kommissionen föreslår att innehavare av EU-blåkort ska åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare bl. a. när det gäller; arbetsvillkor, inklusive lön, uppsägning, arbetsmiljö, föreningsfrihet, utbildning och yrkesutbildning, inklusive studiestöd i enlighet med vad som föreskrivs i nationell rätt, erkännande av utbildningsbevis och yrkeskvalifikationer, socialförsäkringar som definierats av relevanta EG-rättsliga instrument, ekonomiskt bistånd i enlighet med vad som föreskrivs i nationell rätt, utbetalning av intjänade pensioner vid flytt till tredjeland, skatteförmåner, tillgång till varor och tjänster, inklusive bostads- och arbetsförmedlingstjänster. Dessa rättigheter får i vissa fall begränsas av medlemsstaterna, bl. a. när det gäller rätt till studiestöd, tillgång till allmännyttiga bostäder samt rätt till ekonomiskt bistånd.

Kommissionen föreslår vidare att en innehavare av ett EU-blåkort ska erbjudas förmånliga villkor för familjeåterförening och tillträde till arbetsmarknaden för deras makar, enligt ett undantag från vad som stadgas i direktivet (2003/86/EG) om rätt till familjeåterförening. Kommissionen vill främja geografisk rörlighet för innehavare av EU-blåkort och deras familjemedlemmar och föreslår därför en möjlighet att, under vissa förutsättningar, lägga samman vistelsetiden i upp till tre medlemsstater i syfte att få ställning som varaktigt bosatt. Förslaget innebär en avvikelse från direktivet (2003/109/EG) om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

För att främja möjligheten till cirkulär migration föreslår kommissionen att tiden som en tredjelandsmedborgare har rätt att vistas utanför EU utan att fräntas sina tillstånd enligt direktiv (2003/109/EG) om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, förlängs. Möjligheten gäller i de fall en innehavare av ett EU-blåkort vill återvända till sitt ursprungsland för att under en tid bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare, utföra volontärarbete eller studera.

1.2.1.4 Vistelse i andra medlemsstater

Kommissionen föreslår att en innehavare av ett EU-blåkort efter två år ska tillåtas flytta till en andra medlemsstat för att ta en högkvalificerad anställning. Han eller hon ska inom en månad anmäla sin närvaro och lägga fram erforderliga handlingar till behörig myndighet som ska besluta om ett EU-blåkort ska utfärdas. Den andra medlemsstaten får tillämpa de villkor för inresa som gäller för en tredjelandsmedborgare vid första inresan till EU.

Efter att en innehavare av ett EU-blåkort fått ställning som varaktigt bosatt och vill flytta inom EU för att arbeta, ska medlemsstaterna enligt förslaget ge honom eller henne företräde framför andra tredjelandsmedborgare som önskar resa in i samma syfte.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget på dessa

De svenska reglerna som berörs av direktivförslaget återfinns bl. a. i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). 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.

De av kommissionen föreslagna bestämmelserna om laglig migration kan komma att påverka svensk lagstiftning och bestämmelserna i det kommande förslaget till nytt regelverk om arbetskraftsinvandring. De närmare rättsliga konsekvenserna och överensstämmelsen med det kommande regelverket analyseras för närvarande i regeringskansliet.

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.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen eftersträvar en ökad harmonisering av asyl- och migrationspolitiken inom EU. Regeringen anser att vi måste arbeta för att Europa ska kunna konkurrera om den arbetskraft, den kunskap och den kompetens som vi så väl behöver. Det handlar inte bara om högkvalificerad arbetskraft. Regeringens målsättning är att Sverige ska kunna attrahera den arbetskraft som det finns behov av, oavsett om den är hög- eller lågkvalificerad. Regeringen framhåller därmed betydelsen av att framtida gemenskapslagstiftning för arbetskraftsinvandring inte försvårar möjligheterna för svenska arbetsgivare att rekrytera arbetskraft från tredje land och att den inte är oförenlig med den kommande reformen av den nationella lagstiftningen på området.

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 genom att tillförsäkra arbetstagare från tredjeländ en gemensam uppsättning rättigheter, baserade på likabehandlingsprincipen, kommer EU:s förmåga att attrahera den arbetskraft som det finns behov av att öka. Regeringen välkomnar förslag som syftar till detta. Vidare stödjer regeringen förslag som syftar till att öka rörligheten inom EU för arbetstagare från tredjeländ som ett medel för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Regeringen eftersträvar slutligen också en ökad samstämmighet mellan migrations- och utvecklingspolitiken inom EU:s politik.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats till berörda instanser. Flera instanser ställer sig positiva till att införa attraktiva villkor för efterfrågad arbetskraft från tredjeländ, samtidigt som lämpligheten och önskvärldheten i att skapa vertikala rättsakter för olika kategorier av invandrare ifrågasätts av några instanser.

Synpunkter begränsas i de flesta fallen till områden som berör den aktuella organisationen eller myndigheten. Frågor har väckts bl. a. angående hur begreppet ”högkvalificerad anställning” ska tolkas och avseende den föreslagna bestämmelsen om lönekrav, rätten till studiestöd för innehavare av EU-blåkort och deras familjemedlemmar, samt huruvida arbetstagare under 30 år bör specialregleras angående lönekrav.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 63.3 a och 63.4 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 åtgärder på gemenskapsnivå är motiverade eftersom enskilda medlemsstater kan ha svårt att hävda sig i konkurrensen om arbetstagare för högkvalificerade arbeten. Kommissionen anser vidare att förslaget ger medlemsstaterna tillräckligt med utrymme att anpassa systemet efter behovet på den nationella arbetsmarknaden. Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom medlemsstaterna 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.

4.2 Fackuttryck/termer