



Kommissionens grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU

Utrikesdepartementet

2005-02-25

Dokumentbeteckning

KOM(2004)811 slutlig

Grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU

Sammanfattning

Med denna grönbok vill kommissionen inleda en diskussion mellan EU:s institutioner, medlemsstaterna och det civila samhället om huruvida det är lämpligt med gemenskapsregler om arbetskraftsinvandring och vilket mervärde ett sådant gemensamt ramverk skulle ha. Grönboken behandlar tredjelandsmedborgares rätt att resa till och vistas i EU och tar inte upp den fria rörligheten för EU-medborgare inom unionen. Unionens åldrande befolkning gör att invandringspolitiken bör ses i ett långsiktigt perspektiv, bland annat i ljuset av Lissabonstrategins mål om sysselsättning och konkurrenskraft, menar kommissionen.

Syftet med grönboken är att kartlägga de viktigaste aktuella frågeställningarna och ange möjliga vägval för gemensamma åtgärder avseende ekonomisk migration på EU-nivå. I grönboken presenteras behovet av gemensamma kriterier för arbetskraftsinvandrares inresa och vistelse. Kommissionen menar bland annat att avsaknaden av gemensamma regler kommer att resultera i att ett stigande antal tredjelandsmedborgare tar sig in i EU på olaglig väg. Kommissionen anser att regelverket därför bör harmoniseras på EU-nivå men det kommer fortfarande att vara medlemsstaterna själva som bestämmer hur många ekonomiska migranter som skall tillåtas resa in och vistas i landet.

Grönboken innehåller en mängd frågor som berörda parter bereds tillfälle att lämna synpunkter på senast den 15 april 2005. Därefter kommer en offentlig utfrågning om ekonomisk migration att anordnas. Kommissionen kommer sedan, enligt det så kallade Haagprogrammet som antogs av Europeiska rådet

i november 2004, att 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”.

Bakgrund

Kommissionen har sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 försökt inleda 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 mottogs dock inte med någon större entusiasm av medlemsstaterna och drogs tillbaka av kommissionen. 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”. I förslaget om upprättande av en konstitution för Europa fastslås också att ”Unionen skall besluta om en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna”. Detta har lett till att kommissionen nu har presenterat grönboken om ekonomisk migration.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Beslut om hur många ekonomiska invandrare som skall tillåtas resa in och vistas i en viss medlemsstat skall fortsatt fattas av den medlemsstat i vilken personen skall resa in (invandringspolitiken förblir alltså en nationell befogenhet även framöver). Sådana beslut påverkar dock de andra medlemsstaterna, bl.a. genom Schengensamarbetet och genom direktivet om varaktigt bosattas rättigheter som ger tredjelandsmedborgare rätt att flytta från en medlemsstat till en annan under vissa villkor¹. Kommissionen anser därför att det finns skäl att enas om harmoniserade regler och kriterier på detta område. Kommissionen konstaterar att frågan om tillträde till arbetsmarknaden för tredjelandsmedborgare hittills varit känslig. Därför görs bedömningen att en väl fungerande gemenskapspolitik på detta område endast kan införas stegvis, i syfte att underlätta en gradvis och smidig övergång från nationella regler till gemenskapsregler.

I grönboken har kommissionen försökt att beskriva de viktigaste frågeställningarna och föra fram olika alternativa lösningar som skulle kunna skapa ett öppet och flexibelt system. Både migranternas, ursprungsländernas och mottagarländernas intressen ska beaktas.

¹ 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Direktivet antogs den 25 november 2003 och skall tillämpas inom Unionen senast den 23 januari 2006."

Följande frågor tas upp:

1. Vilken grad av harmonisering bör EU eftersträva, exempelvis en övergripande strategi, sektorsvisa lagförslag eller inrättandet av ett gemensamt påskyndat förfarande
2. Vilka bestämmelser ska gälla för att en arbetstagare från tredje land ska få resa till och arbeta i EU, t.ex. principen om företräde för inhemska arbetssökande och användandet av arbetsförmedlingssystemet Eures
3. Vilka bestämmelser ska gälla för att en egenföretagare från tredjeland ska få resa till och arbeta i EU
4. Hur kan hanteringen av ansökningar om arbets- och uppehållstillstånd förenklas, bör det t.ex. inrättas ett kombinerat arbetstillstånd/uppehållstillstånd på EU-nivå
5. Vilka möjligheter ska tredjelandsmedborgare ha att byta arbetsgivare/näringssektor, d.v.s. bör det finnas begränsningar av rörligheten för tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden
6. Vilka rättigheter bör tredjelandsmedborgare som tillfälligt arbetar inom EU ges samt
7. Vilka åtgärder kan underlätta integration och återvändande och hur ska EU förbättra samarbetet med tredjeland på detta område

Det anges att grönbokens främsta syfte är att starta en bred diskussion bland alla berörda intressenter. Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, nationella myndigheter, regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadsparter (däribland arbetsgivarorganisationer och fackföreningar), icke-statliga organisationer, kandidatländer, EU:s partnerländer, den akademiska världen liksom andra organisationer och enskilda inom det civila samhället uppmanas att bidra.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska reglerna om utlänningars inresa och vistelse i Sverige återfinns huvudsakligen i utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547). Eventuella framtida gemenskapsregler inom detta område kan förmodas få effekt på den svenska lagstiftningen.

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 ska redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande i juni 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006. Kommitténs uppdrag sammanfaller således till del med de frågeställningar grönboken innehåller.

1.3 Budgetära konsekvenser

En grönbok är ett diskussionsunderlag och har som sådant inte några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar debatten om ekonomisk migration och anser att den är en framtidsfråga för EU. Det är viktigt att noga analysera behovet av ökad arbetskraftsinvandring. Den framtida strategin för arbetskraftsinvandring kompletteras av integrationspolitiken, som är ett nationellt ansvar. Strategin måste belysas ur såväl ett invandrings- som ett arbetsmarknadsperspektiv. Arbetskraftinvandringen från länder utanför EU är en faktor som kan bidra till att på sikt öka EU:s konkurrenskraft och säkerställa ekonomisk tillväxt. Därför måste man diskutera hur Europa kan göras attraktivt för framtidens arbetskraftsinvandrare. Det är viktigt att det i denna fråga blir en bra dialog mellan medlemsstaterna och kommissionen så att handlingsplanen som kommissionen avser ta fram till slutet av år 2005 har ett så brett stöd som möjligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte avgett något yttrande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har skickats ut till berörda myndigheter och organisationer för synpunkter. Svar har begärts till den 11 mars 2005.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen har uppmanat samtliga berörda parter att senast den 15 april 2005 inkomma med kommentarer. Därefter kommer kommissionen att

anordna en offentlig utfrågning. Efter detta kommer kommissionen att före utgången av 2005 lägga fram en handlingsplan för laglig migration, som bland annat kommer att ta upp arbetskraftsinvandrares rätt att resa till och vistas i EU.

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.”.

I artikel III-267 i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, som godkändes vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 17 – 18 juni 2004, fastslås följande: ”Unionen skall besluta om en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna...”.

3.3 Fackuttryck/termer