

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2006 rd

Statsrådets utredning med anledning av ett meddelande från kommissionen om en strate- gisk plan för laglig migration

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 29 mars 2006 statsrådets utredning med anledning av ett meddelande från kommissionen om en strategisk plan för laglig migration (E 32/2006 rd) till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Meri-Sisko Eskola, arbetsministeriet
- regeringsråd Eero Koskeniemi, inrikesministeriet.

UTREDNINGEN

Förslagens huvudsakliga innehåll

I sitt meddelande lägger kommissionen fram en strategisk plan för laglig migration för de återstående åren 2006—2009 av Haagprogrammet. Planen har samband med Lissabonprogrammet 2005.

Den strategiska planen bygger på kommissionens grönbok från januari 2005 om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU och gensvaret på grönboken. Det visade enligt kommissionen att det fanns ett stort politiskt intresse för ekonomisk migration. Men medlemsstaterna visade inte själva något större intresse för den horisontella lösningen i arbetstillståndsdirektivet från 2001.

Kommissionen anser i alla fall att ett lagstiftningsinitiativ på gemenskapsnivå är påkallat. Det kommer sig bl.a. av att rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare i en medlemsstat också kan påverka andra medlemssta-

ter och deras arbetsmarknader. Arbetskraften i EU åldras och därmed kommer det att behövas fler invandrare på arbetsmarknaderna. EU-medborgarnas gemenskapsföreträdare (community preference) till tillgängliga arbetsplatser bör dock respekteras och i många medlemsstater fortfarande gällande övergångsåtgärder beaktas.

Kärnan i den strategiska planen består av fem direktiv; ett av dem är ett ramdirektiv om anställda tredjelandsmedborgares rättigheter och de övriga fyra särskilda direktiv om olika sektorer. De sektoriella direktiven reglerar villkoren för inresa och vistelse för högutbildade arbetstagare, företagsinternt utstationerad personal, säsongarbetare och avlönade praktikanter. Utifrån kommissionens offentliga samråd omfattar de områden där medlemsstaterna har gemensamma behov och intressen. Kommissionen bedömer att också redan gällande direktiv kan komma att ändras.

I den strategiska planen ingår också andra åtgärder än rent legislativa, som att ta fram olika slag av webbplatser. Dessutom är det enligt kommissionen fullt möjligt att också andra åtgärder än sådana som nämns i planen kan bli aktuella. De här andra åtgärderna beror på diskussioner och konsultationer som kommer att föras längre fram med nationella och andra sakkunniga.

Kommissionen framhåller att den ekonomiska migrationen är en komplex fråga. I den strategiska planen ingår utvecklingsrelaterade åtgärder som ska öka samarbetet med ursprungsländer och motarbeta de negativa konsekvenserna av kunskapsflykt för dem. Däremot har olaglig invandring och olaglig anställning av utlänningar lämnats utanför meddelandet. Kommissionen tänker sig ett särskilt meddelande om dem i april 2006.

Regeringens ståndpunkt

1. Allmänt

Finland ser gärna att gemenskapen utarbetar en gemensam strategisk plan för ekonomisk migration i EU. Migrationen är en flerdimensionell fråga och därför behövs det ett brett grepp och en allsidig uppsättning åtgärder för att utveckla migrationspolitiken. Migrationsfrågor behandlas på många nationella, europeiska och globala arenor. En gemensam syn i EU kan underlätta hanteringen av den ekonomiska migrationen och minska konkurrensen om arbetskraft mellan medlemsstaterna. Men det är minst lika viktigt att se till att genomföra existerande direktiv (studerande, forskare och familjemedlemmar) under den period (2006—2009) som planen omfattar.

Finland ser ingen nytta med sådan EU-lagstiftning som skapar stela strukturer på arbetsmarknaderna. De arbetskraftspolitiska besluten om arbetskraft från tredjeländer bör fortsatt fattas nationellt, vad gäller omfattning och struktur. Trots att näringslivet globaliseras kommer arbetsmarknadernas struktur och arbetskraftsbehoven att förbli nationella och lokala. Också vårt geografiska läge något avsidat från det internationella arbetskraftsflödet kräver en flexibel na-

tionell lagstiftning. Det kan behövas något slag av gemensam ram, men den måste vara tillräckligt flexibel och får inte bli ett hinder för nationellt beslutsfattande. Det är viktigt att det finns tillräckligt med vägar för laglig ekonomisk migration. Finland har fört fram en liknande ståndpunkt i sitt svar i januari 2005 på kommissionens grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU.

2. Förslagen till direktiv i den strategiska planen

Hela paketet med ett direktiv om personers rättsliga ställning och sektoriella direktiv med särskild lagstiftning förefaller att ha en lämplig struktur. Men det är för tidigt att bedöma de fem direktiven i den strategiska planen närmare eftersom innehållet inte har redovisats särskilt noggrant i meddelandet. Det behövs ytterligare utredning bl.a. om ramdirektivet ska gälla också andra rättigheter och skyldigheter än sådana som kan hänföras till migration. Utifrån en eventuell utredning kan det bli nödvändigt att se över direktivets rättsliga grund.

Med stöd av det som anförs om de sektoriella direktiven i meddelandet kan det rent generellt konstateras att de uppenbart innebär en viss skärpning av Finlands nuvarande lagstiftning om ekonomisk migration. Det gäller speciellt villkoret för ekonomisk behovsprövning, som ska vara huvudregel enligt de sektoriella direktiven i meddelandet. I vår lagstiftning är en ekonomisk behovsprövning på det område som direktiven omfattar ett undantag.

Inresa och vistelse för företagsinternt utstationerad personal är rätt långt harmoniserade genom internationella åtaganden och därmed kan en lösning på gemenskapsnivå motiveras. Högutbildade arbetstagare utgör den rörligaste delen av den migrerande arbetskraften och därmed är en lösning på gemenskapsnivå motiverad också i deras fall. Men Finlands läge i EU:s periferi kan komma att kräva att inresa och vistelse för högutbildad arbetskraft underlättas ännu mer.

Det finns ingen migration att tala om bland säsongarbetare mellan Finland och övriga EU-länder. Typiskt för utländska säsongarbetare

framför allt inom jordbruks- och trädgårdsnäringen är kortvarig pendling från närområdena bortom den ryska gränsen. Det är ett problem att en lösning på gemenskapsnivå allmänt motiveras med att tillstånd som en medlemsstat beviljar säsongarbetskraft inverkar på arbetsmarknaden i ett annat medlemsland.

Inte heller avlönade praktikanter rör sig i nämnvärd grad från ett EU-land till ett annat. En lösning på gemenskapsnivå kan inte anses nödvändig för den skull heller att det är ett centralt inslag i vår politik för aktiv arbetskraftsinvandring att locka utländska praktikanter till Finland.

3. Andra förslag i den strategiska planen

I den strategiska planen ingår en lång rad andra åtgärder för att hantera den ekonomiska migrationen än legislativa sådana. Bland dem kan nämnas Europeiska portalen för rörlighet i arbetslivet (Eures) som öppnas 2007 och ett när-

mare samarbete med ursprungsländer. Planen tar i själva verket upp nästan alla insatser som kommissionen arbetar med i migrationsfrågor. Olaglig invandring och olaglig behandling av utlänningar på arbetsmarknaderna har lämnats utanför meddelandet, eftersom kommissionen tänker sig ett särskilt meddelande om dem.

Internationell migration med åtföljande ekonomisk migration är en mångdimensionell fråga och därför välkomnar Finland det breda greppet i den strategiska planen. Det är befogat att understryka att integrationssystemen behöver ses över och att fästa särskilt avseende vid att rekryteringen är "etisk". Statistiken och uppföljningen av migrationen bör också förbättras i hela gemenskapen. En bred gemensam strategi för hantering av ekonomisk migration skulle utan tvivel bidra till att motarbeta konkurrensen mellan EU-länderna om utländsk arbetskraft som behövs på arbetsmarknaderna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I den strategiska planen för laglig migration skisseras gemensamma åtgärder på gemenskapsnivå upp för ekonomisk migration under den återstående perioden 2006—2009 av Haagprogrammet. Kärnan består av ramdirektivet om utländska arbetstagares rättigheter. Det huvudsakliga syftet är att garantera allmänna rättigheter för de tredjelandsmedborgare som ännu inte fått ställning som varaktigt bosatta. Dessutom finns det fyra sektoriella direktiv om högutbildade arbetstagare, företagsinternt utstationerad personal, säsongarbetare och avlönade praktikanter. Därtill finns det en lång rad andra åtgärder i planen än legislativa.

Utskottet ser gärna att migrationsfrågor synas i ett brett perspektiv. Den strategiska planen bör ses mot bakgrund av kommissionens grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU. Jämfört med grönboken ger planen inga egentliga nya infallsvinklar, men den konkretiserar diskussionen om kommissionens planer.

Förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande FvUU 11/2005 rd — E 10/2005 rd om grönboken. Synpunkterna i utlåtandet är fortsatt aktuella.

Utskottet ser i likhet med regeringen ingen större nytta med EU-lagstiftning som skapar stela strukturer på arbetsmarknaderna. Det hänvisar till utlåtandet ovan och framhåller att det kan skilja sig en hel del i arbetsmarknadernas struktur och arbetskraftsbehovet både i olika länder och regionalt och lokalt inom ett och samma land. Det kan också skilja sig stort i migrationsströmmar. För Finland spelar vårt geografiskt perifera läge i relation till de internationella arbetskraftsströmmarna en viss roll. Det kan vara bra med en allmän ram för arbetskraftsinvandring förutsatt att den är tillräckligt flexibel och ger rum för nationellt beslutsfattande om både omfattningen och strukturen.

I kommissionens meddelande beskrivs direktivens tilltänkta innehåll högst generellt och därför kan någon grundlig utvärdering inte göras på det här stadiet. Utifrån den strategiska planen fö-

refaller det som om de åtminstone i vissa delar skulle innebära en skärpning av lagstiftningen om ekonomisk migration. I de sektoriella direktiven föreslås till exempel ekonomisk behovsprövning för normalt uppehållstillstånd i Finland, vilket inte finns i vår gällande utlänningslag (301/2004). Kommissionen tänker sig liknande bestämmelser om arbetsgivarens ekonomiska ansvar för arbetstagarna som i forskardirektivet. På denna punkt hänvisar utskottet till sina överväganden i FvUU 28/2004 rd och FvUU 14/2004 rd — U 28/2004 rd. Det lönar sig att se på Finlands geografiska läge i förhållande till de planerade direktiven. Utskottet underströk i sitt utlåtande om grönboken att det bör göras en samlad bedömning bl.a. om rörlighet och kompetens och ser positivt på att åtminstone ramdirektivet förefaller att ta upp erkännande av examina och kunskaper. Men också här bör beredningen av direktivet nog följars upp. Meningen är att förslagen till ramdirektiv och direktiv om högutbildade arbetstagare ska läggas fram 2007 och förslagen till de övriga direktiven under 2008 och 2009.

Det är nödvändigt att informera om lagstiftningen och andra migrationsrelaterade frågor och att förbättra informationsutbytet. I slutet av 2007 kommer en EU-portal med material rörande invandring att stå färdig. Förbindelsen mellan den och Europeiska portalen för rörlighet i arbetslivet (Eures) kommer att utvecklas 2007—2009. Utskottet vill att statistiken över och upp-

följningen av arbetskraftsinvandringen både från EU-länder och tredjeländer förbättras (FvUU 15/2006 rd — SRR 1/2006 rd). Utskottet omfattar regeringens syn att statistikföringen och uppföljningen av migrationen förbättras också på EU-nivå.

I den strategiska planen tas bl.a. frågor kring integration upp på ett generellt plan och hänvisas till de allmänna riktlinjer som är under beredning i EU. EU stöder också medlemsstaternas integrationsinsatser med hjälp av olika finansiella instrument. Kommissionen har föreslagit en ny integrationsfond i anknytning till de finansiella programmen för rättsliga och inrikes frågor. Utskottet hänvisar till denna del till sina utlåtanden FvUU 40/2004 rd — E 111/2004 rd och FvUU 40/2005 rd — E 99/2005 rd.

Kommissionen har för avsikt att komma med ett särskilt meddelande om olaglig invandring och olaglig behandling av utlänningar på arbetsmarknaderna under våren 2006. Utskottet påpekar att laglig migration och olaglig invandring inte är två från varandra fristående frågor och understryker också här att det behövs en bred analys.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt.*

Helsingfors den 18 april 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Jyrki Kasvi /gröna
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.