

U 44/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning (blåkortsdirektivet)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning av den 7 juni 2016 och om upphävande av det tidigare direktivet 2009/50/EG samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 1 september 2016

Inrikesminister Paula Risikko

Specialsakkunnig Elina Johansson

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
1.9.2016

EU/2016/1123

**FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM VILLKOR FÖR TREDJELANDSMEDBORGARES IN-
RESA OCH VISTELSE FÖR HÖGKOMPETENT ANSTÄLLNING SAMT OM UPPHÄ-
VANDE AV DET TIDIGARE DIREKTIVET (2009/50/EG)**

1 Bakgrund

Kommissionen gav den 6 april 2016 följande meddelande till Europaparlamentet och rådet: Reform av det gemensamma asylsystemet och ökade möjligheter till laglig inresa till Europa.

Utifrån meddelandet gav kommissionen den 7 juni 2016 sitt förslag COM (2016) 378 final till slutligt direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning samt om upphävande av det tidigare direktivet 2009/50/EG (det s.k. blåkortsdirektivet).

Förslaget är ett led i EU:s insatser för att utveckla en övergripande migrationspolitik och i synnerhet en ny politik för laglig migration. Dessutom bidrar förslaget till EU:s tillväxtstrategi enligt målsättningarna i Europa 2020-strategin. Syftet är att migrationspolitiken i högre grad ska återspegla EU:s arbetsmarknadsbehov. Reformen av blåkortsdirektivet utgör samtidigt en del av en större helhet som siktar på att förbättra EU:s konkurrenskraft. Samtidigt undersöker kommissionen metoder genom vilka man kan locka och stödja innovativa företagare (såsom startup-företag) från tredjeländer som kan främja EU:s ekonomiska tillväxt och bidra till att skapa arbetsplatser. Samtidigt inleder kommissionen också en så kallad Refit-utvärdering av den gällande migrationslagstiftningens ändamålsenlighet och resultat. Genom utvärderingen identifieras eventuella brister för att strömlinjeforma och förenkla gällande regler om olika kategorier av tredjelandsmedborgare som uppehåller sig, arbetar eller studerar i EU.

Syftet med blåkortsdirektivet från 2009 var att för högkvalificerad anställning harmonisera villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse samt deras rättigheter. Direktivet skulle stärka EU:s konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt genom att förbättra EU:s möjligheter att dra till sig högkvalificerade tredjelandsmedborgare. Detta skulle åtgärda arbetskrafts- och kompetensbrist på arbetsmarknaden i EU. Direktivet har dock inte lyckats nå dessa mål, utan dess villkor för inresa har varit för restriktiva (bl.a. alltför hög lönetröskel). Dessutom har direktivet inte heller underlättat rörligheten inom EU.

Harmoniseringsnivån i medlemsstaterna har varit mycket låg, och i dag använder flera medlemsstater (såsom Finland) nationella tillståndssystem. Enligt kommissionen kan den rådande situationen vara oöverskådlig för tredjelandsmedborgare.

Syftet med kommissionens förslag är att reformera blåkortsdirektivet genom att ersätta de parallella nationella systemen med ett system som omfattar hela EU för att säkerställa ett flexibla och enklare inreseförfarande och förbättra rättigheterna såsom rörligheten inom EU.

Utifrån sin omfattande konsekvensbedömning har kommissionen beslutat att lämna ett förslag till ett helt nytt direktiv, eftersom de föreslagna ändringarna enligt bedömningen är så betydande till sin karaktär att en omarbetning av direktivet inte var aktuellt.

2 Huvudsakligt innehåll

Allmänna bestämmelser

Syfte

Ändringarna i beskrivningen av syftet är av redaktionell art. Det har kompletterats med en hänvisning till rättigheterna hos innehavare av blåkortet, varvid formuleringen är enhetlig i förhållande till de övriga direktiven om migration (artikel 1).

Definitioner

De största föreslagna ändringarna i definitionerna (artikel 2) är följande:

Definitionen av högkvalificerad anställning föreslås att ändras till ”högkompetent anställning = highly skilled employment”. Kommissionen motiverar ändringsförslaget med att den faktiska skickligheten borde betonas mer (antingen examensintyg eller yrkeskompetens) (artikel 2 b).

Kommissionen föreslår att en medlemsstat som bevis på hög kompetensnivå framöver utöver examensintyg även ska erkänna yrkeserfarenhet som kan jämföras med examen på högre nivå. För närvarande är det valfritt för medlemsstater att erkänna yrkeserfarenhet (Artikel 2 g).

Kommissionen föreslår inga ändringar i den krävda utbildningsnivån men föreslår att den kompletteras med hänvisningar till krävda ISCED- och EQF-nivåer som är ISCED 2011 nivå 6 och EQF nivå 6 (artikel 2 h).

I anslutning till den föreslagna ändringen av artikel 2 g föreslår kommissionen att längden på den krävda yrkeserfarenheten (vars nivå kan jämföras med examen på högre nivå) framöver ska vara tre år. I det gällande direktivet har medlemsstater kunnat erkänna fem års yrkeserfarenhet (artikel 2 i).

Kommissionen föreslår att artikeln kompletteras med en helt ny definition: definition av affärsverksamhet. Behovet av detta motiveras med att den rådande situationen är oklar. Det behövs rättssäkerhet i situationer där personer inom ramen för den fria rörligheten reser in och vistas i en annan medlemsstat. För närvarande är det oklart hurdan affärsverksamhet personer med blåkort får utöva (artikel 2 l).

Definitionerna har också kompletterats med en definition av internationellt skydd, som i sig är en etablerad definition, men tillägget beror på en utvidgning av tillämpningsområdet (artikel 2 m).

Tillämpningsområde

Kommissionen föreslår stora ändringar i direktivets tillämpningsområde (artikel 3).

Kommissionen föreslår att tillämpningsområdet ska utvidgas. Enligt förslaget ska personer som beviljats internationellt skydd inte längre uteslutas. De kommer att kunna ansöka om blåkort som parallellt tillstånd (artikel 3.2 a och b).

Kommissionen föreslår en stor ändring i det gällande direktivet, dvs. framöver kan medlemsstaterna inte längre bevilja nationella uppehållstillstånd för högkompetenta arbetstagare (artikel 3.4). Finland har för närvarande ett nationellt uppehållstillståndssystem för högkompetenta arbetstagare. Enligt 77 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen kan annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete beviljas en utlänning som sköter ledningsuppgifter på högsta nivå eller mellan-nivå i ett företag eller utför sakkunniguppdrag som kräver specialkompetens. Sakkunniga enligt den paragrafen har enligt etablerad praxis ansetts vara till exempel IT-experten, sakkunniga som har hög kompetens inom vissa specialområden och som avlagt högskoleexamen, språklärare på universitetsnivå och professorer eller andra personer som avlagt högskoleexamen och som kommer att sköta krävande uppgifter där denna examen krävs. Vid bedömningen av specialkompetens beaktas bland annat särskild utbildning som arbetet kräver eller specialkompetens som erhållits i arbete, sakkunniguppgifternas art och lönen för arbetet. Lönetröskeln är enligt praxis 3 000 euro (brutto, inklusive naturaförmåner och dagpenning). Finland utfärdar avsevärt flera nationella uppehållstillstånd för högkompetenta arbetstagare jämfört med antalet blåkort. År 2014 ansöktes 8 och utfärdades 3 blåkort i Finland. Samtidigt ansöktes 1 149 och utfärdades 1 120 uppehållstillstånd för högkompetenta arbetstagare. År 2015 ansöktes 983 och utfärdades 985 nationella uppehållstillstånd för högkompetenta arbetstagare. Samtidigt ansöktes 16 och utfärdades 15 blåkort.

Förmånligare bestämmelser

Ändringar har gjorts i förmånligare bestämmelser. Kommissionen motiverar ändringarna med att man strävat efter att utarbeta så flexibla bestämmelser i direktivförslaget att förmånligare bestämmelser inte längre är möjliga (artikel 4).

Tillträdeskriterier

Flera betydande ändringsförslag har gjorts i bestämmelserna om inresevillkor genom vilka kommissionen vill ingripa i de rådande problemen.

Tillträdeskriterier

I artikel 5 fastställs de villkor som den sökande tredjelandssmedborgaren måste uppfylla för att få tillträde till blåkort.

Kommissionen föreslår att kravet på anställningstiden kortas från 12 till 6 månader (artikel 5.1 a).

Kommissionen föreslår också att lönekravet sänks från den rådande nivån (i dag minst 1,5 x genomsnittlig lön). Kommissionen föreslår att lönetröskeln framöver fastställs nationellt och att den kan variera mellan 1 och 1,4 x genomsnittlig lön (Eurostats statistik ska ingå) (artikel 5.2). För närvarande är lönekravet för blåkort 1,5 x genomsnittlig bruttoårslön, i Finland är lönegränsen 2016 således 4 524 €.

Kommissionen föreslår också att lönetröskeln ska vara lägre för branscher med arbetskraftsbrist (80 % av den allmänna tröskel som medlemsstaten valt) (artikel 5.4).

Även för nyutexaminerade föreslår kommissionen en lägre lönetröskel (80 % av den allmänna lönetröskel som medlemsstaten valt) (artikel 5.5).

Antal personer som beviljas inresa (kvoter)

Kommissionen föreslår att kvoter slopas. Det gällande direktivet har gjort det möjligt för medlemsstater att fastställa kvoter genom vilka de kunnat reglera antalet högkompetenta personer som anländer till landet. Kvoter har dock nästan aldrig använts.

Grunder för avslag

Kommissionen föreslår att möjligheten till tillgänglighetsprövning bevaras. Framöver tillåts den dock endast i undantagsfall, till exempel i branscher med hög arbetslöshet eller på vissa geografiska områden (artikel 6.2).

EU:s blåkort och förfaranden

EU-blåkortet

Kommissionen strävar efter att harmonisera giltighetstiden för de blåkort som medlemsstaterna beviljar, eftersom den rådande situationen är oenhetlig. För närvarande varierar giltighetstiden för de tillstånd som medlemsstaterna utfärdar från 1 till 4 år, alternativt kan de utfärdas för anställningstiden +3 månader.

Kommissionen föreslår att den standardiserade giltighetstiden för utfärdade blåkort ska harmoniseras. Enligt kommissionens förslag borde det första blåkortet utfärdas för minst 24 månader, alternativt enligt anställningstiden + 3 månader. Fortsatt tillstånd skulle sedan alltid beviljas för minst 24 månader (artikel 8.2)

Kommissionen föreslår nya artiklar avseende utvidgningen av tillämpningsområdet till att även omfatta personer som åtnjuter internationellt skydd. Med andra ord kan personer som åtnjuter internationellt skydd ansöka om blåkort som ett parallellt tillstånd. Då ska en anteckning om detta göras i blåkortet. Även om en person, som ansöker om internationellt skydd, ansöker om blåkort i en annan medlemsstat ska den medlemsstat som utfärdar blåkortet göra en anteckning om detta i handlingen (artikel 8.3 och 8.4).

Ansökningar om tillträde

Enligt kommissionens förslag kan en medlemsstat även framöver bestämma vem som kan anhängiggöra ansökan. En medlemsstat kan bestämma att ansökan anhängiggörs antingen av tredjelandsmedborgaren själv eller av arbetsgivaren. En medlemsstat kan också välja att bägge nämnda parter kan anhängiggöra ansökan (artikel 9).

Rättssäkerhetsgarantier

I förslaget föreslås att den längsta behandlingstiden för ansökan förkortas från nuvarande 90 dygn till 60 dygn. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna framöver får införa ett system för godkända arbetsgivare (artikel 12) och då ska de handlägga en ansökan inom 30 dygn från att den lämnats in (artikel 10.1).

Det gäller att notera att medlemsstater i exceptionella fall och av tydligt motiverade orsaker dock kan skjuta upp beslutet med ytterligare 30 dagar. Sökanden ska informeras om detta dröjsmål innan tidsfristen på 60 dygn går ut (artikel 10.2).

Avgifter

Kommissionen föreslår en ny artikel där det konstateras att avgifterna som medlemsstaterna tar ut inte får vara oproportionerliga (artikel 11).

System för godkända arbetsgivare

I förslaget ges medlemsstaterna möjlighet att inrätta ett frivilligt system för godkända arbetsgivare. Godkända arbetsgivare kan få snabbare handläggning av ansökningar (myndigheten i medlemsstaten ska handlägga ansökan inom 30 dygn). Medlemsstaterna kan besluta om åtgärder som syftar till att förhindra eventuellt missbruk. De ska sörja för förebyggande av missbruk, och ställningen som godkänd arbetsgivare kan återkallas, om arbetsgivaren inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet (artikel 12.1, 12.2 och 12.3).

Rättigheter

Tillträde till arbetsmarknaden

Kommissionen föreslår att blåkortsinnehavare framöver fritt ska få byta arbetsgivare, förutsatt att den nya anställningen kräver hög kompetens. Blåkortsinnehavaren ska underrätta myndigheterna om byte av arbetsplats, så att uppfyllandet av villkoren för blåkortet kan kontrolleras (artikel 13.1).

Kommissionen föreslår ett tillägg enligt vilket medlemsstaterna ska tillåta företagsverksamhet parallellt med verksamheten i anställning. Den huvudsyssla som blåkortet förutsätter ska fortsätta för att förutsättningarna för tillträde fortfarande ska uppfyllas (artikel 13.2).

Familjemedlemmar

Kommissionen föreslår att familjeåterförening framöver ska beviljas på samma gång som blåkortet, om ansökningarna lämnats in samtidigt (artikel 16.4).

Blåkortsinnehavares ställning som varaktigt bosatt inom EU

Enligt kommissionens förslag kan blåkortsinnehavare beviljas ställning som varaktigt bosatt redan efter en tre år lång oavbruten vistelse i en medlemsstat (artikel 17.2).

Bestämmelser om rörlighet

Affärsverksamhet i andra medlemsstater (korta arbetsresor)

Kommissionen föreslår tillägg av en artikel avseende rätt till arbete under korta arbetsresor till en annan medlemsstat. En blåkortsinnehavare får resa in och vistas i en annan medlemsstat i 90 dagar under en 180-dagarsperiod för att arbeta. Enligt direktivet får den andra medlemsstaten inte kräva andra tillstånd för affärsverksamheten än blåkortet. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa rättssäkerheten i situationer där en blåkortsinnehavare reser till en annan medlemsstat på en kort arbetsresa med stöd av sin fria rörlighet enligt Schengenregelverket och det är oklart om det krävs uppehållstillstånd för affärsresan (artikel 19.1 och 19.2).

Ansökan om blåkort i andra medlemsstater

Kommissionen föreslår att det ska bli möjligt att flytta till en annan EU-stat redan efter 12 månader, och efter 6 månader från den andra medlemsstaten till en tredje (nu är det i bägge fallen möjligt att flytta först efter 18 månader). Framöver ska den andra medlemsstaten utfärda nytt tillstånd på lättare villkor, eftersom den första medlemsstaten redan har undersökt förutsättningarna för att utfärda tillstånd (artikel 20.1).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund föreslår kommissionen artikel 79.2 a och b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Den hänvisar samtidigt också till artikel 79.1 i samma fördrag.

Enligt artikel 79.1 ska unionen utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel.

För att nå dessa mål ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder på följande områden:

- a) villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening,
- b) fastställande av rättigheterna för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat, inbegripet villkoren för fri rörlighet och vistelse i övriga medlemsstater.

Enligt statsrådets uppfattning är den rättsliga grunden korrekt.

Kommissionen anser att medlemsländerna inte kan nå förslagets mål i tillräcklig utsträckning om de agerar ensamma, samt att målen bättre kan nås på unionsnivå och att unionen kan godkänna åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Enligt kommissionen överskrider de föreslagna ändringarna i lagstiftningen inte den nivå som är nödvändig för att målen ska nås.

Statsrådet betraktar förslaget som förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets förhållande till förpliktelseerna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt till grundlagen

Enligt kommissionen respekterar förslaget de grundläggande rättigheterna och iakttar särskilt de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och till vissa delar befäster förslaget genomförandet av dem.

Bland de grundläggande rättigheterna i stadgan bidrar förslaget i synnerhet till att tillgodose respekten för privat- och familjelivet (artikel 7, rätt till familjeåterförening). Dessutom bidrar

förslaget till att tillgodose rätten till fritt yrkesval och rätten till arbete: var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke (artikel 15.1).

Enligt kommissionen är förslaget dessutom helt förenligt med artiklarna om arbetsvillkor (artikel 15.3) och om arbetstagarnas rättigheter (artiklarna 27–36), eftersom där föreskrivs om högkompetenta arbetstagares rätt till likabehandling avseende arbetsvillkor, social trygghet, utbildning, yrkesstudier samt nyttigheter och tjänster. Dessutom är förslaget förenligt med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol), eftersom det nya direktivet bevarar de gällande bestämmelserna om EU:s blåkort som har samband med rätten att söka ändring vid avslag och rätten till information om grunderna för avslaget.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionen medför förslaget inga konsekvenser för EU:s budget.

Konsekvenser för den nationella statsbudgeten

Eftersom förslaget påverkar den arbetsrelaterade migrationens volym och struktur väntas förslaget medföra ekonomiska konsekvenser. I förslaget förbjuds parallella, konkurrerande nationella system, vilket väntas orsaka åtminstone vissa administrativa kostnader.

Det viktiga ur samhällsekonomisk synvinkel är att företagen även framöver snabbt och flexibelt kan rekrytera tredjelandsmedborgare för uppdrag som kräver hög kompetens. Om det blir svårare att rekrytera experter till Finland, får det negativa konsekvenser för företagens verksamhetsförutsättningar och mer allmänt för Finlands konkurrenskraft.

I det här skedet har förslagets ekonomiska konsekvenser ännu inte gått att utvärdera på ett omfattande plan. Arbetet med att utreda de ekonomiska konsekvenserna fortsätter i syfte att precisera uppskattningarna.

Konsekvenser för nationell lagstiftning och verksamhet

I kommissionens förslag förbjuds parallella, konkurrerande system. Finlands nuvarande uppehållstillståndssystem för högkvalificerade arbetstagare kan anses vara ett sådant system. Om förslaget godkänns i föreslagen form, innebär det ändringar i Finlands lagstiftning, i synnerhet utlänningslagen.

Om nationella system förbjuds så att Finlands tillgång till högkvalificerade arbetstagare däri-genom försvåras, kommer förslaget även att medföra negativa konsekvenser för företagens verksamhetsförutsättningar och mer allmänt för Finlands konkurrenskraft. På denna punkt är det dock ännu svårt att bedöma konsekvenserna eftersom förhandlingarna först nu har påbörjats, men det som är väsentligt är i vilken form det nya direktivet godkänns, dvs. hur flexibelt och ändamålsenligt blåkortet blir.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftningen och Gränsbevakningsväsendet.

7 Den nationella behandlingen av förslagen och behandlingen i Europeiska unionen

Förslaget har den 13 juni 2016 behandlats preliminärt av rådets arbetsgrupp för integration, migration och återsändande och artikelspecifikt den 13 –14 juli 2016. Den artikelspecifika behandlingen fortsätter på hösten och arbetsgruppen håller sitt följande möte den 7–8 september 2016.

Förslaget och U-skrivelsen har behandlats i skriftligt förfarande i EU-sektion 6 mellan den 20 juli och 5 augusti 2016. U-skrivelsen har behandlats i skriftligt förfarande i regeringens EU-ministerutskott den 25–29 augusti 2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

Med vissa reservationer förhåller sig statsrådet positivt till ändringen av direktivet enligt kommissionens förslag. I sin nuvarande form fungerar inte direktivet, och därför är statsrådet för en reform.

Statsrådet anser att det är viktigt att främja Europeiska unionens konkurrenskraft, vilket även reformen av blåkortsdirektivet enligt kommissionens bedömning siktar på. Enligt regeringsprogrammet ska regeringen främja en arbetskraftsinvandring som stärker sysselsättningen och de offentliga finanserna, förbättrar försörjningskvoten samt främjar en internationalisering av ekonomin i Finland. Befolkningen i Europa blir äldre och den försämrade försörjningskvoten orsakar underskott i de offentliga finanserna. En proaktiv politik för arbetskraftsmigration är också en rationell metod för hantering av migrationsströmmar. Arbetskraftsmigration bidrar till att lösa utmaningarna i befolkningsstrukturen och kompetensbristen inom EU samt till ekonomisk tillväxt och välfärdssamhällets hållbarhet.

Enligt regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram är en kontrollerat hanterad invandring en faktor som på lång sikt främjar tillväxt, innovationer, nya arbetsplatser och ekonomisk stabilitet. Migrationen är ett sätt att stärka Finlands innovationsförmåga och kompetens. Regeringen främjar företagande bland invandrare och ett mångsidigt utnyttjande av deras kompetenspotential. Inrikesministeriet har startat ett utredningsprojekt som utvecklar ett uppehållstillståndssystem för investerare, företagare och högkompetenta arbetstagare från tredjeländer.

Statsrådet betonar dock vikten av att direktivet även i praktiken genuint stöder målen för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning också för Finlands del. Arbetsmarknaderna och deras attraktivitet avviker en hel del från varandra i medlemsstaterna. För att få fram en arbetskrafts-inriktad invandringspolitik som utgår från arbetsmarknadens behov krävs det följaktligen att de nationella arbetsmarknadernas särdrag beaktas och att det är möjligt att införa flexibla nationella system. Därför anser statsrådet att det är viktigt för ett genuint mervärde av direktivet att förutsätta att medlemsstaterna också framöver ska ha möjlighet till ett mera flexibelt nationellt uppehållstillståndssystem för högkompetenta arbetstagare.

I övrigt preciseras statsrådets ståndpunkt om direktivförslaget när behandlingen framskrider.