

U 36/2010 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till Europaparlaments och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal (direktiv om företagsintern överföring)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 13 juli 2010 till Europaparlamentets och rådets di-

rektiv om villkor för inresa och vistelse tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 14 oktober 2010

Migrations- och Europaminister *Astrid Thors*

Överinspektör Mirkka Mykkänen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMPORIA

EU/2010/378

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM VILLKOR FÖR INRESA OCH VISTELSE FÖR TREDJELANDSMEDBORGARE INOM RAMEN FÖR FÖRETAGSINTERN ÖVERFÖRING AV PERSONAL**1 Allmänt**

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 13 juli 2010 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare inom ramen för företagsintern överföring av personal (KOM(2010) 378 slutlig).

Förslaget till direktiv är ett led i EU:s strävanden att utarbeta en heltäckande migrationspolitik. I Haagprogrammet från november 2004 erkändes att laglig migration ”kommer att ha stor betydelse för att stärka den kunskapsbaserade ekonomin i Europa och främja ekonomisk utveckling och på så sätt bidra till genomförandet av Lissabonstrategin”. Kommissionen uppmanades i programmet att lägga fram en strategisk plan för laglig migration ”som inbegriper förfaranden för inresetillstånd som snabbt kan svara på fluktuerande efterfrågan på migrerande arbetskraft”.

I det meddelande från kommissionen om en strategisk plan för laglig migration (KOM(2005) 669) som följde i december 2005 föreskrivs att fem lagstiftningsförslag om arbetskraftsinvandring, inklusive ett direktiv om företagsinternt utstationerad personal, skulle antas mellan 2007 och 2009.

I Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet vid dess möte den 10-11 december 2009, medges att arbetskraftsinvandring kan bidra till ökad konkurrenskraft och ekonomisk livskraft samtidigt som en flexibel invandringspolitik kommer att utgöra ett viktigt bidrag till unionens ekonomiska utveckling och styrka på lång sikt, mot bakgrund av de stora demografiska utmaningarna och det därmed sammanhängande ökade behovet av arbetskraft som EU kommer att ställas inför i framtiden.

Mot bakgrund av de hinder som företag står inför till följd av att reglerna är många och invecklade är syftet med detta förslag till direktiv framför allt att underlätta företagsin-

tern överföring av kompetens både till och inom EU för att stärka EU-ekonomins konkurrenskraft och att komplettera EU:s övriga åtgärder för att uppnå målen i Europa 2020-strategin.

Direktivet syftar framför allt till att snabbt och effektivt åtgärda efterfrågan på chefer och kvalificerad personal vid filialer och dotterbolag till multinationella företag genom att inrätta transparenta och harmoniserade villkor för tillträde för denna kategori arbetstagare samt attraktivare villkor för temporär vistelse för personer som är föremål för företagsintern överföring och deras familjer. Syftet är också att skapa förutsättningar för en effektiv fördelning och omfördelning av överförd personal mellan enheter inom EU. Att uppnå detta övergripande mål skulle också hjälpa EU att uppfylla internationella handelsåtaganden, däribland särskilda regler för personer som är föremål för företagsintern överföring.

Enligt förslaget avses med företagsintern överföring temporär överföring av en tredjelandsmedborgare från ett utanför en medlemsstats territorium etablerat företag till vilket tredjelandsmedborgaren är knuten med ett anställningsavtal till en inom en medlemsstats territorium etablerad enhet som tillhör samma företagsgrupp. Det är således fråga om s.k. utstationerade arbetstagare, som företag som är etablerade i tredjeländer utstationerar för att arbeta på en arbetsplats eller i ett företag som tillhör koncernen inom en medlemsstats territorium för en bestämd tid.

Möjligheterna för internationella företag att förlita sig på rörlighet i form av företagsintern överföringar av personal begränsas emellertid av ett antal faktorer. Många multinationella företag som vill överföra personal har stött på bristande flexibilitet och restriktioner, bland annat brist på tydliga särskilda ordningar i flertalet EU-medlemsstater, invecklade krav, kostnader, förseningar i fråga om beviljande av viseringar eller arbetstillstånd och osäkerhet om regler och förfaran-

den. Dessutom råder stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller villkor för tillträde och begränsningar i familjerättigheter.

Kommissionens förslag lades första gången fram den 22 juli 2010 i EU:s strategiska kommitté för invandring, gränser och asyl. Förslaget ska läggas fram för ministrarna i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 7 och 8 oktober 2010.

Samtidigt med kommissionens förslag lades det fram ett förslag till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (KOM(2010) 379 slutlig).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget rör villkoren för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare och förfarandena för utfärdande av de nödvändiga tillstånden. Förslaget reglerar även på vilka villkor en tredjelandsmedborgare får vistas i en annan medlemsstat. Lämplig rättslig grund är därför artikel 79.2 a och b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förslaget till direktiv är ett led i EU:s strävanden att utarbeta en heltäckande migrationspolitik som inbegriper gemensamma regler om ekonomisk migration. Målet är att införa ett särskilt förfarande för inresa och vistelse samt normer för medlemsstaternas utfärdande av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som ansöker om att få vistas i EU med anledning av en företagsintern överföring. Målet är också att fastställa rättigheterna för tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta i en medlemsstat i enlighet med detta förslag och på vilka villkor de får vistas i andra medlemsstater.

Subsidiaritetsprincipen gäller utom där förslaget avser ett område där unionen är ensam behörig. Medlemsstaterna kan av följande skäl inte i tillräcklig utsträckning uppnå målen med förslaget:

- Behandlingen av personer som är föremål för företagsintern överföring på EU-nivå, tillsammans med de villkor och förfaranden som reglerar sådan rörlighet, inverkar på hur attraktivt EU är som helhet och påverkar i vilken omfattning multinationella företag be-

slutar att bedriva verksamhet eller investera i ett visst område.

- Bristande flexibilitet i migrationsbestämmelserna när företag överför personal från ett kontor till ett annat är ett svårt problem för multinationella företag. Åtgärder på EU-nivå är det enda sättet att öka flexibiliteten.

- En gemensam rättslig ram med gemensamma villkor för tillträde för personer som är föremål för företagsintern överföring, däribland sociala och ekonomiska rättigheter, skulle förebygga risken för illojal konkurrens.

- De stora skillnaderna mellan medlemsstaterna vad gäller förfaranden för inresa och rätt till tillfälligt uppehållstillstånd kan hindra en enhetlig tillämpning av de internationella åtaganden som EU och dess medlemsstater har gjort i WTO-förhandlingarna.

Förslaget till direktiv ger medlemsstaterna en hög grad av flexibilitet i genomförandet. Ett direktiv fastställer bindande miniminormer men ger medlemsstaterna flexibilitet att välja form och metoder för att genomföra dessa principer i sina nationella rättssystem och på ett allmänt plan.

De föreslagna reglerna gäller villkor, förfaranden och tillstånd för tillträde samt rättigheter för personer som är föremål för företagsintern överföring, vilka rättigheter inbegriper rätten till fri rörlighet inom EU.

Genom förslaget införs ett transparent, förenklat förfarande för tillträde för personer som är föremål för företagsintern överföring, grundat på gemensamma definitioner och harmoniserade villkor. Personen i fråga måste inneha en tjänst som chef, specialist eller trainee i enlighet med EU:s åtaganden enligt Gats, och måste ha varit anställd inom samma företagsgrupp i minst 12 månader före överföringen, om medlemsstaten så kräver. En uppdragsskrivelse måste visas upp som bekräftar att tredjelandsmedborgaren överförs till värdenheten och som innehåller uppgifter om lönen. Om detta villkor inte strider mot principen om unionspreferens såsom den kommer till uttryck i anslutningsakterna utförs ingen arbetsmarknadsprövning.

Det krävs inte någon arbetstillståndsprövning, eftersom detta kriterium skulle strida mot målet att införa ett transparent och förenklat förfarande för tillträde för sådan kvali-

ficerad personal som är föremål för företagsintern överföring. Dessutom skulle det, för de personer som är föremål för företagsintern överföring och som omfattas av dessa, vara oförenligt med EU:s åtaganden inom ramen för Gats och bilaterala handelsavtal.

Förslaget till direktiv påverkar inte medlemsstaternas rätt att besluta om antalet tredjelandsmedborgare som ska beviljas inresa på deras territorium inom ramen för företagsinterna överföringar. Denna rätt bör dock tillämpas i enlighet med åtagandena i internationella avtal som underlättar inresa och tillfällig vistelse för vissa kategorier av fysiska personer med anknytning till handel och investeringar.

Sökande som uppfyller kriterierna för tillträde kommer att få ett särskilt uppehållstillstånd som ger rätt att arbeta som personer som är föremål för företagsintern överföring enligt villkoren i artikel 14. Inget ytterligare arbetstillstånd får krävas. Medlemsstaterna ska utse en myndighet som ska vara behörig att ta emot ansökningar om och utfärda tillstånd.

Upehållstillståndets giltighetstid ska begränsas till tre år för chefer och specialister och ett år för traineer. Tidsfristen för handläggningen av ansökningar är kort (30 dagar) och kompletteras av olika rättssäkerhetsgarantier som inbegriper möjlighet att överklaga beslut om avslag på en ansökan och en skyldighet för myndigheterna att motivera sådana beslut.

I den nationella lagstiftningen bör personer som är föremål för företagsintern överföring i enlighet med direktivet beviljas lika behandling som i fråga om de grenar av den sociala tryggheten som definieras i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen av den 29 april 2004. Hit hör bl.a. förmåner vid sjukdom, arbetsoförmåga, arbetslöshet och ålderdom samt familjeförmåner.

Tredjelandsmedborgare som är föremål för företagsintern överföring bör beviljas förmånliga villkor för familjeåterförening i den medlemsstat som är den första att bevilja uppehållstillstånd utifrån detta direktiv.

Personer som är föremål för företagsintern överföring och som fått tillstånd för inresa

och vistelse skulle få ett särskilt uppehållstillstånd (försett med uppgiften ”person som är föremål för företagsintern överföring”) som skulle göra det möjligt för dem att utföra sitt uppdrag vid olika enheter tillhörande samma transnationella företag däribland, på särskilda villkor, enheter i andra medlemsstater. Tillståndet skulle också ge dem förmånliga villkor för familjeåterförening i den första medlemsstaten.

3 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

I lagen om utstationerade arbetstagare finns det bestämmelser om de anställningsvillkor som ska tillämpas på utstationerade arbetstagare. Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare har implementerats nationellt i ovan nämnda lag. Lagen tillämpas även på arbetstagare från tredjeländer som utstationerats i Finland, eftersom de företag som är etablerade utanför gemenskapen inte bör behandlas på ett förmånligare sätt än de företag som är etablerade inom en medlemsstats territorium.

Direktivet i dess föreslagna form medför ändringar i den nationella lagstiftningen, särskilt i de bestämmelser i utlänningslagen (301/2004) som gäller arbete och beviljande av uppehållstillstånd, fastän Finlands utlänningslagstiftning och dess tillämpningspraxis är rätt stor utsträckning motsvarar innehållet i förslaget till direktiv. Förslaget får dessutom konsekvenser som sträcker sig till den arbetsrättsliga lagstiftningen och lagstiftningen om arbetskraftsservice.

Även lagstiftningen om social trygghet bör ändras med anledning av kravet på likabehandling. I fråga om rätten till bosättningsbaserade socialskyddsförmåner förutsätter den gällande lagstiftningen i regel att en person är stadigvarande bosatt i Finland. Utöver kontinuiteten i boendet beaktas bl.a. ett minst tvåårigt arbetsavtal för arbete i Finland som en omständighet som visar att en person är stadigvarande bosatt i landet. Kravet på likabehandling förutsätter att de nuvarande kraven på boende i fråga om rätten till socialskyddsförmåner samt hälso- och sjukvårdstjänster inte kan upprätthållas för alla personer som omfattas av direktivets tillämp-

ningsområde. I fråga om rätten till socialskyddsförmåner samt hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter den gällande lagstiftningen i regel att en person är stadigvarande bosatt i landet. Den av social- och hälsovårdsministeriet tillsatta arbetsgruppen med uppdrag att utreda det socialskyddsregelverk som hänför sig till invandring och utflyttning har kartlagt de problematiska punkter som följer av unionens lagstiftning, behovet av att ändra den nationella lagstiftningen och eventuella lösningar. Även arbetspensionslagstiftningen bör ändras för att kravet på lika behandling i direktivet ska kunna genomföras. Alla arbetstagare som arbetar i Finland ska i regel arbetspensionsförsäkras. Med avvikelse från detta gäller emellertid inte lagen om pension för arbetstagare numera sådana arbetstagare från ett tredjeland som är utstationerade i Finland för högst två år för att arbeta i en utländsk arbetsgivares tjänst. En utländsk arbetsgivare kan dessutom på ansökan bli befriad från att arbetspensionsförsäkra sina arbetstagare om arbetstagaren arbetar i Finland från två till fem år.

I och med att behandlingen av förslaget framskrider kommer dess konsekvenser i fråga om lagstiftningen att preciseras.

4 Ekonomiska konsekvenser

Det föreslagna direktivet har inga betydande ekonomiska konsekvenser. De ekonomiska konsekvenserna för direktivets socialtrygghetssystem är dock svåra att förutse.

5 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det vara viktigt att främja Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet vid dess möte i december 2009. Arbetskraftsinvandring kan bidra till ökad konkurrenskraft och ekonomisk livskraft. En ändamålsenlig och välformulerad gemenskapslagstiftning när det gäller ekonomisk migration främjar konsekvensen i gemenskapens migrationspolitik och EU:s konkurrenskraft samt ökar den ekonomiska företagsamheten i medlemsländerna.

För att detta mål ska nås anser statsrådet det vara viktigt att slutresultatet av en harmonisering av bestämmelserna om arbets-

kraftsinvandring inte blir gemenskapslagstiftning som är osmidig och som komplicerar de nationella systemen. För att förenhetligandet av bestämmelserna om arbetskraftsinvandring ska kunna främja gemenskapens mål att utvecklas globalt till ett konkurrenskraftigt ekonomiskt område bör förenhetligandet tillföra ett mervärde i förhållande till medlemsstaternas nationella invandringssystem. Direktivet i den form kommissionen föreslår uppfyller inte helt dessa krav sett ur det finska nationella systemets synvinkel, och vid de fortsatta förhandlingarna bör uppmärksamhet fästas vid avhjälpande av denna brist. Innan experterna inleder behandlingen av förslaget är det omöjligt att bedöma huruvida konsekvenserna är fördelaktigare sett ur övriga medlemsstaters synvinkel och om direktivet sålunda bättre svarar mot sina mål.

Direktivförslagets mål bör understödhas. Många av de förslag som ingår i direktivet kräver en ännu mer detaljerad genomgång innan statsrådets slutliga ståndpunkt kan formas. Trots detta är det klart att man vid de förhandlingar som ska föras om förslagets innehåll bör koncentrera sig på att utveckla förslaget så att genomförandet av det på ett effektivare sätt verkar för direktivets mål än det ursprungliga förslaget. Förslagets innehåll medför problem för Finland särskilt vad avser arbetsrätt, arbetskraftsservice och social trygghet. Till dessa problem hör att utsträcka likabehandlingen till den bosättningsbaserade sociala tryggheten, de offentliga hälso- och sjukvårdstjänsterna och arbetspensionslagstiftningen samt den offentliga arbetskraftsservicen.

Vid förhandlingar som gäller direktivförslaget bör uppmärksamhet fästas vid det faktum att direktivet bör harmonisera även med sådan gemenskapslagstiftning som gäller inom andra sektorer eller som är under beredning.

Vid den fortsatta beredningen av förslaget bör de arbetsrättsliga bestämmelserna i förslaget utvärderas mer detaljerat samt deras förhållande till såväl nationell lagstiftning som gemenskapslagstiftning bl.a. i fråga om utstationerade arbetstagare och hyrt arbete. Den arbetsrättsliga lagstiftningen bör till sin karaktär vara minimireglering. Förslagen bör

inte ingripa i de nationella lönedefinitionerna och inte heller i system utifrån vilka löner och andra anställningsvillkor fastställs.

Statsrådet har inget att anmärka på i fråga om den rättsliga grunden som nämns i förslaget.