

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till
rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares in-
resa och vistelse för högkvalificerad anställning**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions förslag av den 23 ok-
tober 2007 till rådets direktiv om villkor för
tredjelandsmedborgares inresa och vistelse
för högkvalificerad anställning (KOM (2007)
637 slutlig) samt en promemoria om
förslaget.

Helsingfors den 27 december 2007

Minister *Astrid Thors*

Direktor Mervi Virtanen

ARBETSMINISTERIET

PROMEMORIA

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL DIREKTIV OM VILLKOR FÖR TREDJELANDS-
MEDBORGARES INRESA OCH VISTELSE FÖR HÖGKVALIFICERAD ANSTÄLL-
NING**1. Förslagets målsättning och tillämpningsområde**

Kommissionen lade den 23 oktober 2007 fram sitt förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (KOM (2007) 637 slutlig).

Det föreslagna direktivet reglerar förfaranden som gäller inresa, vistelse eller rätt att arbeta i ett eller flera medlemsländer för tredjelandsmedborgare med specialkompetens och deras familjemedlemmar. Förslaget syftar till att underlätta och effektivisera invandringen av personer med specialkompetens.

Förslaget hänför sig till meddelandet om en strategisk plan för laglig migration (KOM (2005) 669) som kommissionen gav år 2005. Handlingsplanens kärna utgörs av fem direktiv. Ett av direktiven är ett ramdirektiv om utländska arbetstagares rättigheter (KOM (2007) 638) och de övriga fyra särskilda direktiv för olika sektorer. Sektordirektiven gäller inresa och vistelse i landet i fråga om arbetstagare, säsongarbetare, praktikanter och personer med specialkompetens som överflyttas företagsinternt.

Direktivet som gäller personer med specialkompetens påverkar inte medlemsstaternas suveräna rätt att bestämma om tredjelandsmedborgare ska få tillträde till deras arbetsmarknad. Direktivet respekterar också den företrädesrätt som arbetskraft som flyttar inom ramen för fri rörlighet har i fråga om att söka lediga arbetsplatser. Bestämmelser som är förmånligare än direktivet är tillåtna i medlemsstaterna, när det är fråga om att en person som uppnått rättsställning i enlighet med direktivet övergår till arbete i ett annat medlemsland. Det skulle dock inte vara möjligt att bevilja det första uppehållstillståndet i enlighet med direktivet med villkor som är förmånligare än de i direktivet. Till denna del är det alltså inte fråga om ett minimidirektiv,

vilket skulle innebära betydliga ändringar i nuvarande lagstiftning.

I Finland regleras inresa, vistelse och arbete gällande personer som avses i förslaget till direktiv till stora delar i särskilda bestämmelser. Enligt gällande utlänningslag har en stor del av dem som hör till målgruppen rätt att arbeta med stöd av vanligt uppehållstillstånd (sakkunnig/specialsakkunnig). Beviljandet av vanligt uppehållstillstånd omfattar inte prövning enligt tillgång på arbetskraft. På grundval av regeringsprogrammet och regeringens invandringspolitiska program är avsikten att man med utgångspunkt i nationella synvinklar ännu förenklar tillståndsförfarandet i samband med utlänningars arbete från nuvarande nivå. Tvärtemot än i EU, är utgångspunkten i Finland inte att indela olika arbetstagare i grupper med olika förfaranden, utan alla uppehållstillstånd inbegriper lika rätt att arbeta. Om direktivet genomförs i den föreslagna formen, krävs också betydande ändringar i det system med tillstånd för utländska arbetstagare som regeringen planerar.

Förslagets rättsliga grund är artikel 63.3 a och 63.4 i EG-fördraget. Rådet fattar sitt enhälliga beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet.

2. Den legislativa bakgrunden till förslaget

I enlighet med det program Europeiska rådet fastställde i Tammerfors (1999) och Haagprogrammet från november 2004 har laglig migration stor betydelse för att stärka den kunskapsbaserade ekonomin och för att främja ekonomisk utveckling i Europa.

Förslaget är ett led i Europeiska unionens strävanden att utarbeta en övergripande migrationspolitik och att försöka bemöta bl.a. de frågor som ingick i kommissionens strategiska plan för laglig migration från 2005. I Europeiska rådets slutsatser från december

2006 enades man om de åtgärder rörande laglig migration som skulle vidtas under 2007. Samtidigt uppmanades kommissionen att lägga fram de förslag som nämns i den strategiska planen.

Den strategiska planen gäller Haagprogrammets återstående år, 2007-2009. Enligt kommissionen har den strategiska planen också anknytning till Lissabonstrategin (2005). Kärnan i den strategiska planen utgörs av fem direktiv, varav ett är det ramdirektiv om utländska arbetstagares rättigheter som presenteras nedan, och de övriga fyra är sektordirektiv för olika områden. Sektordirektiven gäller inresa och vistelse i landet för högutbildade arbetstagare, företagsinternt utstationerad personal, säsongarbetare och avlönade praktikanter. Det är meningen att de tre sistnämnda direktivförslagen ska laggas fram under 2008.

3. Förslagets huvudsakliga innehåll

Definition av person med specialkompetens

Det föreslagna direktivet gäller personer med specialkompetens. Enligt definitionen är det fråga om tredjelandsmedborgare som söker anställning som förutsätter specialkompetens och som varar i minst ett år. Därtill ska personen ha minst treårig högre utbildning eller minst tre års yrkeskvalifikationer eller yrkeserfarenhet.

I Finland innebär definitionen i praktiken att migrationsmyndigheterna får en ny uppgift att bedöma om specialkompetens krävs för det aktuella arbetet samt att bedöma hurdan den utländska arbetstagarens utbildning och yrkeskompetens är. Eftersom definitionen i synnerhet med tanke på yrkeskvalifikationer och i ännu större grad gällande yrkeserfarenhet är otydlig, bör man som underlag för myndighetsprövningen skapa principiella riktlinjer och anvisningar av något slag som ständigt hålls à jour beträffande sådana kvalifikationer och erfarenhet som behövs i vart och ett arbete.

Beträffande många yrkesbenämningar där specialkompetens behövs, till exempel läkare, ingenjör, arkitekt och jurist, kräver bedömningen av yrkeskvalifikationer också särskild sakkunnighet. Observeras bör att det

i EU inte finns något system för erkännande av examina avlagda i tredje land, utan erkännandet av examina sker utgående från nationella utgångspunkter. I Finland inbegriper till exempel bedömningen av en läkares yrkeskvalifikationer också lagstiftningen om yrkesutövande inom hälso- och sjukvården samt ett godkännande från rättsskyddscentralen för hälsovården (TEO) att personen får utöva sitt yrke i Finland.

Finland skulle uppenbarligen i allmänhet få de uppgifter som gäller examina som avlagts i tredje land samt yrkeskvalifikationer och yrkeserfarenhet genom de finländska beskickningarna. För att man utan dröjsmål och konsekvent ska kunna tillämpa sådan lagstiftning som direktivet förutsätter, bör myndighetsmaskineriet ses över rentav i betydlig mån.

Avgränsning av tillämpningsområdet

Förslaget till direktiv gäller arbete i anställningsförhållande där lönebetalaren har arbetsledningsrätt. Det verkar som om förslaget till direktiv i Finland gäller främst arbete i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande. I Finland skall direktivet således inte gälla till exempel verkställande direktörer för aktiebolag, som betraktas vara bolagsorgan, och inte heller exempelvis freelanceavtal som ofta förekommer i samband med tolkars och översättares arbete.

Direktivet skulle inte gälla flyktingar, familjemedlemmar till EU/EES-medborgare, tredjelandsmedborgare som länge bott i ett EU/EES-land, eller personer om vilkas inresa, vistelse och tillträde till arbetsmarknaden i landet det finns bestämmelser i handelsavtal som EU ingått (bland annat GATS och Cariforum).

Direktivet skulle inte heller gälla sådana arbetstagargrupper om vilkas vistelse och arbete det har utfärdats ett separat direktiv. För närvarande gäller detta främst vistelse och arbete av forskare som avses i forskardirektivet (2005/71/EG) och studerande som avses i studerandedirektivet (2004/114/EG). Enligt ett meddelande som kommissionen givit 2005 avser man därtill att utfärda sektordirektiv gällande säsongarbetare, företagsinternt utstationerad personal och praktikanter

under 2008 och 2009. De kriterier och förfaranden som gäller dessa arbetstagargrupper bereds i sinom tid utgående från egna utgångspunkter.

Den utgångspunkt och de avgränsningar som kommissionen gått in för återspeglar nödvändigtvis inte situationen på arbetsmarknaden särskilt väl. Man kan utgå från antagandet att det i praktiken i allmänhet kommer att uppstå situationer där flera olika tillståndsförfaranden kan komma i fråga för arbetstagaren (till exempel för forskare). Detta skulle innebära ett mera komplicerat tillståndssystem och att personer i ökande grad skulle indelas i grupper enligt arbetstagarstatus. Därtill skulle detta skapa ett tryck mot tydlig och förstående informationsförmedling. Särskilt borde man bland annat avgöra under vilka förutsättningar arbetstagaren och hans eller hennes familjemedlemmar har möjlighet att övergå från en tillståndskategori till en annan.

Förutsatt lön

I förslaget till direktiv ställs som lönekriterium för personer med specialkompetens en lön som är minst tre gånger den minimilön som fastställts i den nationella lagstiftningen, eller om sådan minimilön saknas åtminstone tre gånger den minimiinkomst som utgör tak för rätten till socialförmån eller att lönen följer det kollektivavtal som tillämpas på arbetet. Med tanke på likabehandling av arbetstagare verkar det ofattbart att man föreslår att det är möjligt att till en person med specialkompetens som är under 30 år betala två tredjedelar av den minimilön som förutsätts i direktivet. Diskrimineringsförbudet i EU-direktivet om diskriminering i arbetet gäller också särbehandling på grund av ålder i fråga om lönevillkor. Finland har också verkställt direktivet om diskriminering i arbetet.

Initiering av ansökningar och påskyndad behandling

Enligt förslaget till direktiv kan man på nationell nivå att pröva om man kräver att tillståndsansökan initieras före ankomsten till Finland eller därefter, och om också arbetsgivaren kan initiera ansökan. I Finland har

arbetsgivaren rätt att initiera ansökan endast i samband med uppehållstillstånd för arbetstagare. Det har i Finland ansetts vara smidigt att arbetsgivaren har rätt att initiera ansökan, men det är delvis problematiskt bland annat med tanke på biometrisk identifierare.

I förslaget till direktiv är det av central betydelse att skapa ett förfarande med påskyndad behandling av ansökningar gällande personer med specialkompetens. Den väsentliga innebörden av förfarandet är att myndigheten i normala fall ska ge beslut om ansökan senast inom 30 dagar från mottagandet av ansökningen. I särskilt svåra fall kan behandlingstiden förlängas med 60 dagar. Den tid som beviljas för tilläggsuppgifter i anslutning till ansökan räknas inte med i tidsfristen.

I Finland kräver den förutsatta påskyndade behandlingen i praktiken inte att tillstånden behandlas fortare än för närvarande. De genomsnittliga behandlingstiderna för vanliga uppehållstillstånd som beviljas personer med specialkompetens (vanliga och krångliga ansökningar inklusive begäran om komplettering) är på utlänningsverket för närvarande cirka 30 dagar, så den nuvarande genomsnittliga behandlingstiden skulle uppfylla kriteriet i direktivet. Ur nationell synvinkel har man dock ansett att de nuvarande behandlingstiderna i Finland är för långa och man försöker förkorta tiderna på olika sätt.

Bedömningen av examina avlagda i tredje land samt yrkeskvalifikationer och yrkeserfarenhet i tredje land skulle förlänga behandlingstiderna. Uppgifter och eventuella kompletteringar och tilläggsförklaringar bör komma genom de finländska beskickningarna.

Tillträde till arbetsmarknaden och längd på tillståndets giltighetstid

Enligt förslaget har medlemsstaterna oberoende av direktivet fortfarande ha rätt att bestämma om tillträde till deras arbetsmarknad. Direktivet respekterar också den företrädesrätt som arbetskraft som flyttar inom ramen för fri rörlighet har i fråga om att söka lediga arbetsplatser (*community preference*). Således sträcker sig de mest centrala reformerna i direktivet inte till innehållet i prövningen av tillstånd, utan närmast till förfar-

randet i samband med behandlingen av ansökningar. Den rättsliga grunden för direktivet skulle inte heller tillåta ett annat slags betraktelsesätt.

Avsikten är att ett tillstånd som beviljats personer med specialkompetens ska vara giltigt i två år i det beviljande medlemslandet, eller om arbetet varar under två år, tiden då arbetet fortgår plus tre månader. Tillståndet kan förnyas för minst två år. Under de två första åren berättigar tillståndet till anställning i det beviljande medlemslandet i arbete som fastställs i direktivet. Däremot måste man på förhand få myndighetsgodkännande om tillståndsinnehavaren byter arbetsuppgift eller arbetsgivare. Efter de två första åren har personen samma rätt till högkvalificerad anställning som medborgare i medlemslandet. Efter det två första åren ska byte av arbetsuppgift eller arbetsgivare anmälas till myndigheterna.

Direktivet skulle förutsätta tämligen detaljerade bestämmelser om avgränsningen av en tillståndskategori, uppehållstillstånd för personer med specialkompetens. I förhållande den nuvarande utlänningslagen begränsar direktivet också rätten att arbeta i fråga om personer med specialkompetens.

Eftersom uppehållstillståndet för närvarande innefattar fri rätt till yrkesmässig rörlighet inom expertbranscher, skulle förslaget också ändra utlänningslagen arbetsmarknadsstatus i osäkrare riktning. I förhållande till nuläget skulle förslaget också utöka utlänningslagen anmälningsskyldigheter och berörda myndigheters uppgifter.

Förfarandet med förhandsgodkännande av rörlighet på arbetsmarknaden gällande personer med specialkompetens skulle emellertid för sin del kunna förbättra förutsättningarna för statistikföring och uppföljning beträffande utländsk arbetskraft. I Finland är bristerna i statistikföringen och uppföljningen av utländsk arbetskraft som arbetar i Finland ett centralt migrations- och arbetskraftspolitiskt problem.

Likabehandling i anslutning till uppehållstillstånd för personer med specialkompetens

Enligt förslaget till direktiv bör de som fått specialkvalifikationstillstånd beviljas likabe-

handling jämfört med medborgarna i medlemslandet inom tämligen omfattande livs-områden. Detta inbegriper med vissa begränsningar bland annat utbildning, erkännande av examina, social trygghet för EU-arbetstagare, arbetskraftsservice och utförsel av intjänade pensioner.

Enligt förslaget till direktiv har också personer med specialkompetens möjlighet att uppnå samma ställning som de som vistats länge i landet samt de därtill anslutna rättigheterna. Vid beräkning av kravet på fem års bosättning räknar man ihop den tid som personen med specialkompetens vistats i olika medlemsländer. Arbetslöshet som varat kortare tid än tre månader utan avbrott skulle inte i sig kunna ligga till grund för återkallande av ett uppehållstillstånd som beviljats personen med specialkompetens.

Möjlighet till rörlighet i andra EU-länder för personer med specialkompetens ("Blue Card")

I förslaget till direktiv är det också centralt att för personer med specialkompetens skapa en arbetsmarknad som inbegriper hela EU. Rätten till rörlighet kommer i fråga efter att personen haft en högkvalificerad anställning i minst två år i det medlemsland som beviljat det första tillståndet. Rätten till rörlighet baserar sig emellertid inte på det tillstånd för personer med specialkompetens som den första medlemsstaten beviljat, utan personen eller hans eller hennes arbetsgivare måste också i det andra medlemslandet lägga fram bevis för att han eller hon omfattas av direktivet. Det andra medlemslandet har suverän rätt att bedöma om personen omfattas av direktivet samt rätt att tillämpa sin arbetskraftspolitiska prövning och eventuella kvoter för invandring av arbetskraft. Om personen i egenskap av person med specialkompetens vill flytta till ett tredje medlemskap och därefter vidare, tillämpas tydligen inte längre kravet på två år i arbete.

I enlighet med förslaget är rätten till rörlighet inom EU-området för personer med specialkompetens inte så värst smidig, vilket för sin del förklaras av medlemsländernas rätt att bestämma om tredjelandsmedborgares tillträde till deras arbetsmarknader. Tvåårsbe-

gränsningen verkar dock vara konstgjord, även om den uppenbart syftar till att hindra missbruk av systemet.

Familjemedlemmar

Enligt förslaget till direktiv är de bestämmelser som gäller familjemedlemmar till personer som ansöker om tillstånd för person med specialkompetens dels förmånligare än bestämmelserna i direktivet om återförening av familjer, både i de medlemsländer som beviljat det första tillståndet och i de medlemsländer som beviljat fortsatta tillstånd. I och med att förslaget försätter personer i delvis ojämlik ställning på grund av familjeförhållanden, är det också till denna del problematiskt med tanke på likabehandling.

Det verkar vara egendomligt att behandlingstiden för uppehållstillstånd för familjemedlemmar är betydligt längre (6 månader) än den maximala behandlingstiden för ansökan av personen med specialkompetens (30+60 dagar). Behandlingstiden bör vara samma i båda fall. Det kan inte anses vara ändamålsenligt att en utländsk arbetstagare inte har möjlighet att före arbetets början få veta om hans eller hennes familj får följa med eller inte.

På grundval av den gällande utlänningslagen behandlas uppehållstillstånd för familjemedlem i anslutning till uppehållstillståndet för den huvudsakliga sökanden.

4. Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Förslaget innebär ändringar i den nationella lagstiftningen, i synnerhet i utlänningslagen.

Den finländska lagstiftningen uppfyller uppenbarligen förutsättningarna i direktivet till de delar som gäller undervisning och arbetarskydd. Ändringar i lagstiftningen skulle uppenbarligen åtminstone behövas i fråga om arbetskraftsservice. Man bör särskilt utreda behovet av att ändra annan lagstiftning, såsom lagstiftning om pensioner, beskattning, utkomstskydd för arbetslösa och social trygghet.

5. Ekonomiska konsekvenser

Vilka ekonomiska konsekvenser förslaget har för Finlands vidkommande har inte utretts. Eftersom förslaget har en anknytning till den ekonomiska invandringens volymer och struktur, har förslaget troligen ekonomiska konsekvenser.

Utökningen av utländska arbetstagares rättigheter gällande bland annat socialförmåner innebär att man bedömer de tilläggskostnader som detta medför för den offentliga sektorn. Därtill borde man också i statsbudgeten förbereda sig inför dessa kostnader.

6. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig med vissa förbehåll positivt till det direktiv som kommissionen föreslagit.

Statsrådet anser det vara viktigt att man främjar verkställigheten av slutsatserna från Europeiska rådet i Haag och främjar genomförandet av Lissabonstrategin. Ändamålsenliga och lyckade gemenskapsbestämmelser inom sektorn ekonomisk invandring främjar följdriktigheten i gemenskapens migrationspolitik och EU:s konkurrenskraft samt ökar den ekonomiska handlingskraften i medlemsländerna.

Statsrådet betonar dock att det trots internationaliseringen av näringslivet finns tämligen stora skillnader mellan arbetsmarknaderna i de olika medlemsländerna, i och med att arbetsmarknaderna till största delen är nationella och lokala. Vid vidareutvecklingen av en arbetsbaserad migrationspolitik som utgår från arbetsmarknadens behov bör man därför inte förbigå de nationella arbetsmarknadernas särdrag.

Statsrådet godkände år 2006 ett invandrarpolitiskt program och har på grundval av programmet bundit sig att främja arbetsbaserad invandring. I Finland är de viktigaste frågorna kring främjande av arbetsbaserad invandring hur man får den arbetskraft som är rörlig på den internationella arbetsmarknaden att bli intresserad av att arbeta i Finland och hur man säkerställer adekvata löne- och arbetsvillkor för utländska arbetstagare. En central politisk riktlinje är att alla tillstånd som utlänningar beviljas inbegriper rätt att arbeta och att alla uppehållstillstånd för arbete beviljas inom ett likadant förfarande.

Statsrådet anser det vara viktigt att harmoniseringen av bestämmelserna om invandring av arbetskraft inte leder till oflexibel gemenskapsreglering som komplicerar nationella system. För att harmoniseringen av bestämmelser som gäller invandring av arbetskraft ska kunna främja gemenskapens mål att bli ett globalt sett konkurrenskraftigt ekonomiskt område, bör harmoniseringen medföra mervärde i förhållande till medlemsländernas nationella migrationssystem.

Det är inte klart om det föreslagna direktivet medför mervärde för de nationella systemen och om det i betydlig mån främjar att personer med specialkompetens invandrar till EU-området. I förslaget finns också problem som hänför sig till likabehandling. Kommissionens sektorvisa betraktelsesätt är överlag problematiskt med tanke på att utländska arbetstagare indelas i olika grupper. I den fortsatta beredningen av förslaget till direktiv bör man förutom det innehållsmässiga mervärdet också säkerställa att direktivet i förhållande till nuläget inte medför mera byråkrati, överlappande och otydliga bestämmelser, ogrundad indelning i olika människogrupper eller onödiga nya förpliktelser för utländska arbetstagare.