

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare (arbets- och näringsstillståndsdirektiv)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 11 juli 2001 till ett direktiv av Europeiska unionens

råd om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare

Helsingfors den 15 november 2001

Arbetsminister Tarja Filatov

Specialplanerare

Meri-Sisko Eskola

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM VILLKOR FÖR TREDJELANDSMEDBORGARES INRESA OCH VISTELSE I SYFTE ATT BEDRIVA VERKSAMHET SOM ANSTÄLLD ELLER EGENFÖRETAGARE (ARBETS- OCH NÄRINGSTILLSTÅNDSDIREKTIV)

1. Förslagets mål och huvudsakliga innehåll

Förslaget grundar sig på förverkligandet av slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors. Kommissionen behandlade ämnet ekonomisk invandring den 22 november 2000 i sitt meddelande om en invandringspolitik för gemenskapen (KOM(2000)757) och föreslog en handlingsplan i två skeden: en rättslig ram för mottagandet av ekonomiska invandrare och en öppen samordningsmetod för invandringspolitiken. Som principer och huvudsakliga mål för den rättsliga ramen fastställdes tydlighet och ändamålsenlighet, skillnader i rättigheter beroende på vistelsens längd, respekt för den inre arbetskraftssituationen samt stödjande av näringslivet. Förslaget hänför sig till andra förslag till direktiv som bereds på basis av slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors, i synnerhet till förslaget till rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (KOM(2001) 127 slutlig). Förslaget hänför sig också till förslag till direktiv som gäller utbud av tjänster samt det allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS) som godkänts inom ramen för Världshandelsorganisationen.

Förslagets mål är att fastställa gemensamma definitioner, kriterier och förfaranden angående villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare. Den föreslagna rättsliga grunden är artikel 63.3 i EG-fördraget där det föreskrivs att rådet skall besluta om "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".

Kommissionen anser att regleringen av tredjelandsmedborgares inresa i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare är ett centralt delområde inom invandringspolitiken och en sammanhängande invandringspolitik för gemenskapen kan enligt kommissionen inte utformas utan att frågan behandlas på gemenskapsnivå. I förslaget till direktiv föreslås normer om vilka förfaranden som skall tillämpas när en medlemsstat skall bevilja tredjelandsmedborgare inresestillstånd och tillstånd att uppehålla sig på statens område i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare. För en person från ett tredje land som ansöker om arbetstillstånd skulle en medlemsstats nationella arbetstillståndsprövning ersättas med beviljande av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare ifall det inte finns tillgång till medborgare från ifrågavarande medlemsstat eller andra medlemsstater eller sådana tredjelandsmedborgare som redan bor i området och som uppfyller vissa villkor. Det föreslås att tillgången skall provas genom att lediga platser utannonseras via arbetsförmedlingsmyndigheterna i flera medlemsstater under minst fyra veckor.

Som en avvikelse från det huvudsakliga förfarande som beskrivits ovan skulle man också nationellt kunna utfärda bestämmelser enligt vilka myndigheterna till vissa delar kan göra tidsbundna bedömningar av behovet av arbetskraft inom enskilda sektorer och yrken och ge ifrågavarande sektorer möjlighet att frångå systemet med att prioritera gemenskapens medborgare och sådana tredjelandsmedborgare som bor i en medlemsstat och som uppfyller vissa villkor.

På detta sätt skulle det skapas ett system som motsvarar det s.k. Green Card-systemet som tillämpas i vissa länder. Medlemsstaterna skulle på motsvarande sätt kunna frånga prioriteringssystemet också i sådana fall där tredjelandsmedborgarens årsinkomst överskrider en viss inkomst som fastställts särskilt. Dessutom skulle man kunna utfärda bestämmelser om möjligheten att frånga prioriteringen i sådana fall där arbetsgivaren betalar ett visst belopp till den behöriga myndigheten för främjande av integreringen av tredjelandsmedborgare eller tredjelandsmedborgares yrkesutbildning. Målet skulle vara att medlemsstaterna tillämpar och prövar förfarandena för att finna en god praxis. Det föreslås att resultat och erfarenheter skall behandlas och utvärderas i samband med det öppna samordningssystem som föreslagits för invandringspolitiken.

Enligt förslaget skall direktivet också innehålla bestämmelser om rättigheter som hänför sig till vistelsen, såsom rätten att uppehålla sig, resa och bo samt en likvärdig behandling i förhållande till medborgarna i fråga om bl.a. arbetsförhållanden och arbetsvillkor, yrkesutbildning, erkännande av examensbevis, social trygghet inklusive hälsovård, tillgång till varor och tjänster samt föreningsfrihet och rätt att ansluta sig till fackliga organisationer. Målet är att de rättigheter som hänför sig till vistelsen gradvis skall öka i förhållande till vistelsens längd och närma sig medborgarnas rättigheter på det sätt som fastställts i det kommissionens förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning som just nu behandlas i rådet.

Motsvarande bestämmelser föreslås för inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som egenföretagare. Dessutom innehåller förslaget också bestämmelser om arbets- och uppehållstillstånd för säsongarbetare, gränsarbetare, personer som tillfälligt flyttats av sitt företag samt praktikanter.

2. Beskrivning av de enskilda artiklarna

1....1..5.

Syftet med direktivet är att fastställa villkor, förfaranden och normer för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare. (artikel 1)

Med tredjelandsmedborgare avses i förslaget sådana personer som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 i EG-fördraget, inklusive statslösa personer. I förslaget definieras sådana tredjelandsmedborgare på vilka direktivet inte skall tillämpas på grundval av bilaterala eller multilaterala avtal som garanterar dem en fördelaktigare behandling. I förslaget definieras också vad som inom tillämpningsområdet för förslaget avses med verksamhet som anställd, verksamhet som egenföretagare, uppehållstillstånd för arbetstagare, uppehållstillstånd för egenföretagare, säsongarbetare, gränsarbetare, personer som tillfälligt förflyttas av sitt företag samt praktikanter. (artikel 2 och 3)

Enligt förslaget skall ett uppehållstillstånd för arbetstagare som beviljas av myndigheterna i en medlemsstat krävas av en arbetstagare som flyttar från ett tredje land. Tillståndet kan beviljas på basis av en ansökan som inlämnas av arbetstagaren själv eller arbetsgivaren. Ansökan skall bl.a. innehålla uppgifter om arbetsplatsen och anställningsförhållandet, en utredning om ansökningsförfarandet, bevis på god vandel samt hälsointyg om medlemsstaten kräver sådana, resehandlingar, en utredning över att sökanden har nödvändiga förutsättningar att utföra arbetet samt en utredning över att sökanden har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och sina familjemedlemmar utan att belasta värdmedlemsstatens system för social trygghet under vistelsen samt över att sökanden har en heltäckande sjukförsäkring i värdmedlemsstaten. Tillgångarna skall anses tillräckliga om de motsvarar åtminstone nivån på utkomststödet. (artikel 4 och 5)

Vid ansökningen krävs en utredning där det framgår att man för arbetet i fråga inte har kunnat anställa en unionsmedborgare eller en sådan tredjelandsmedborgare som uppehåller sig på EU:s område och som uppfyller vissa

förutsättningar. Innan tredjelandsmedborgare får anställas skall alla lediga platser utannonseras via arbetsförmedlingsmyndigheterna i flera medlemsstater under fyra veckor. Samtidigt med detta förfarande får man inte använda sig av nationell arbetstillståndsprövning. Medlemsstaterna ges också möjlighet att nationellt frångå det föreslagna förfarandet inom en viss sektor och för en viss tid. Genom detta strävar man efter flexibilitet inom sådana sektorer där det råder brist på arbetskraft. Medlemsstaterna kan dessutom avstå från enskilda bedömningar om den årsinkomst som erbjuds överstiger ett minimibelopp som fastställs särskilt, eller om arbetsgivaren till behöriga myndigheter betalar ett belopp som fastställs särskilt och som skall användas för att främja integreringen av tredjelandsmedborgare eller tredjelandsmedborgares yrkesutbildning. (artikel 6)

Uppehålls- och arbetstillstånd beviljas för högst tre år och kan förnyas enligt nationell lagstiftning med högst tre år åt gången. Arbetstillstånd för arbetstagare är under de tre första åren begränsade till ett yrke eller en sektor, men efter det bortfaller begränsningarna. Uppehållstillstånd som förvärvats på otillåten väg skall återkallas. Arbetslöshet är däremot inte en grund för att återkalla tillståndet om inte arbetslösheten har pågått i över tre månader under en period på tolv månader om innehavaren av tillståndet har varit verksam som en anställd arbetstagare eller egenföretagare i en medlemsstat i mindre än två år, eller i sex månader av en period på tolv månader om innehavaren av tillståndet varit verksam i en medlemsstat i över två år. (artikel 7, 8, 9 och 10)

Enligt förslaget får arbetstagaren tillfälligt vara borta från medlemsstatens territorium utan att det inverkar på hans rättigheter och han har rätt att resa genom andra medlemsstater. Arbetstagaren har också rätt att bo på ifrågavarande medlemsstats territorium samt rätt till likvärdig behandling som unionsmedborgarna åtminstone till följande delar: arbetsvillkor, tillgång till yrkesutbildning, erkännande av examensbevis, social trygghet (inkl.

hälsovård), tillgång till varor och tjänster (inkl. bostad som finansieras med offentliga medel) samt föreningsfrihet och rätt att ansluta sig till fackorganisationer. Rättigheterna kan begränsas under det första året av vistelsen, i fråga om bostad under de tre första åren. När uppehållstillståndet går ut och arbetstagaren återvänder till sitt land har han rätt att begära och få tillbaka de avgifter som betalats in till allmänna pensionssystem om han inte kan få eller medlemsstaten inte kan betala ut den pension som arbetstagaren förvärvat på basis av arbetet i fråga eller om pensionsrättigheterna inte kan överföras till det land arbetstagaren är bosatt i. (artikel 11)

I förslaget föreskrivs också om uppehålls- och arbetstillstånd för säsongarbetare, uppehålls- och arbetstillstånd för gränsarbetare, uppehålls- och arbetstillstånd för personer som tillfälligt flyttats av sitt företag, uppehålls- och arbetstillstånd för praktikanter samt uppehålls- och arbetstillstånd för deltagare i ungdomsutbyten eller personer som arbetar som au pairer. (artikel 12, 13, 14, 15 och 16)

Förslaget innehåller också normer om förfaranden som motsvarar uppehålls- och arbetstillstånd för arbetstagare i fråga om inresa eller vistelse i syfte att bedriva verksamhet som egenföretagare. Av sökanden krävs på motsvarande sätt en affärsplan och tillräckliga tillgångar för att genomföra den, och dessutom skall sökanden kunna påvisa att verksamheten som egenföretagare kommer att skapa ett arbetstillfälle för den sökande och att den kommer att ha en fördelaktig inverkan på sysselsättningen eller på den ekonomiska utvecklingen i medlemsstaten. Det första tillståndet kan beviljas enligt nationell lagstiftning för högst tre år och liksom uppehållstillstånd för arbetstagare kan det förnyas för högst tre år åt gången. Under de första tre åren kan tillståndet begränsas till en viss sektor. Om en person inte kan täcka sina levnadskostnader kan uppehållstillstånd för egenföretagare återkallas under samma villkor som uppehållstillstånd för arbetstagare. De rättigheter som hänför sig till uppehållstillstånd för egenföretagare är desamma som i fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare. (artikel 17, 18, 19, 20, 21,

22, 23 och 24)

Enligt förslaget kan medlemsstaten begära att sökandena för handläggningen av ansökan betalar en avgift som grundar sig på de faktiska kostnaderna. Medlemsstaterna får anta nationella begränsningar av det maximala antal tillstånd som kan beviljas samt om att avbryta utfärdandet av tillstånd. Medlemsstaterna får vägra att bevilja och får återkalla uppehållstillstånd av hänsyn till allmän ordning och säkerhet samt folkhälsa. Förslaget skall inte heller begränsa tillämpningen av nationell lagstiftning om tredjelandsmedborgares tillträde till anställning inom den offentliga sektorn eller till verksamhet som har samband med myndighetsutövning.

Förfarandena förutsätter öppenhet och förutsägbarhet samt att allmänheten informeras. Medlemsstaterna skall varje år rapportera om tillämpningen av de nationella bestämmelserna till kommissionen. (artikel 25, 26, 27, 28, 29, 30 och 31)

Enligt förslaget skall bestämmelserna i direktivet genomföras enligt principen om icke-diskriminering. Medlemsstaterna skall utarbeta ett system för påföljder. Senast den 31 december 2007 skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna. Medlemsstaterna skall senast den 1 januari 2004 anta de bestämmelser som förutsatts i direktivet och direktivet träder i kraft den 20:e dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. (artikel 32, 33, 34, 35 och 36)

3. Verknningar på lagstiftningen i Finland samt regeringens ståndpunkt

Regeringen instämmer i den ståndpunkt i kommissionens förslag enligt vilken inresa i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare utgör ett centralt delområde i invandringspolitiken och gemenskapens bestämmelser på det här området främjar konsekvensen i gemenskapens invandringspolitik. Regeringen anser det viktigt att främja

genomförandet av slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors också i fråga om ekonomisk invandring.

Regeringen betonar att besluten om beviljande av arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare skall grunda sig på en nationell bedömning av behovet av arbetskraft. En tillräckligt djup analys av arbetsmarknadssituationen i respektive medlemsstat och en bedömning av behoven på arbetsmarknaden kan endast göras på basis av en nationell helhetsanalys. Dessutom anser regeringen det viktigt att man som slutresultat får ett tillräckligt flexibelt system som inte medför att arbetsmarknaderna blir trögare.

Om förslaget genomförs i den form som presenterats förutsätter det många ändringar i den finländska lagstiftningen, i synnerhet i fråga om villkoren i utlänningslagen för beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd. Genomförandet av förslaget förutsätter att den nationella arbetstillståndsprövningen ersätts med en bedömning av tillgången på arbetskraft i flera medlemsstater under fyra veckor innan en tredjelandsmedborgare kan ansöka om eller beviljas arbetstillstånd för arbetstagare. Lagstiftningen i Finland innehåller inte i sin nuvarande form något sådant villkor. Regeringen anser att förslaget till denna del inte väsentligt ökar rörligheten inom gemenskapen utan att det kan göra arbetsmarknaden trögare inom områden där det råder brist på arbetskraft trots att syftet med förslaget är det motsatta.

I Finland har man heller inte infört det system med kvoter för arbetstillstånd inom olika sektorer och yrken, som föreslagits som ett frivilligt system för medlemsländerna och vars mål är att medföra flexibilitet för medlemsländerna i det osmidiga grundläggande systemet i direktivet. Främmande för systemet i Finland är också den föreslagna, för medlemsstaterna frivilliga möjligheten att bevilja uppehålls- och arbetstillstånd för arbetstagare på andra grunder när årsinkomsten överstiger ett visst minimibelopp, liksom även det integrationsstöd som företagen betalar för arbetstillstånd. Enligt regeringens ståndpunkt kan en del av de föreslagna förfarandena medföra flexibilitet i fråga om rekrytering av

tredjelandsmedborgare för att tillfredställa behovet av arbetskraft, men man har ingen erfarenhet av sådana förfaranden i Finland. Regeringen anser också att det viktigaste är att garantera ett flexibelt och tydligt förfarande när det gäller att bevilja uppehållstillstånd, som sedan varje medlemsstat vid behov kan komplettera.

Regeringen förhåller sig positivt till förslaget om att uppehållstillstånd och arbetstillstånd slås samman till ett enda uppehållstillstånd. Ett motsvarande förfaringssätt har beretts också i samband med totalrevisionen av Finlands utlänningslag. Sammanslagningen inverkar inte på de finska myndigheternas befogenhet när det gäller att bevilja uppehållstillstånd.

De rättigheter som föreslås för tredjelandsmedborgare i anslutning till de uppehållstillstånd som avses i direktivet kommer att granskas mera ingående då behandlingen av förslaget till direktiv har inletts i rådet. I synnerhet då kommer man att beakta harmoniseringsproblemen mellan kommissionens förslag och Finlands nationella lagstiftning t.ex. i fråga om lagstiftningen gällande på boende grundad social trygghet, det frivilliga sjukförsäkringssystemet och återbäring av försäkringspremier.