



Direktiv om ett kombinerat tillstånd för arbete 2021/22:FPM90

Justitiedepartementet

2022-05-24

Dokumentbeteckning

COM(2022) 655 final

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a member state (recast)

COM(2022) 657 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS - Attracting skills and talent to the EU

Sammanfattning

Kommissionens förslag om ett reviderat direktiv om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (direktivet om ett kombinerat tillstånd) presenteras tillsammans med ett meddelande och ytterligare ett direktivförslag som ett led i att skapa en långsiktigt hållbar politik för laglig migration inom EU. Det övergripande syftet med direktivförslaget är att förbättra EU:s möjligheter att attrahera kompetens och talanger. Kommissionen menar att en förenklad tillståndprocess för arbetskraftsinvandring, ökade rättigheter och ett förbättrat skydd mot exploatering kan bidra till att öka EU:s attraktionskraft. Förslaget innebär bland annat att ansökningar kan ges in i berörd medlemsstat och en rätt att byta arbetsgivare under tillståndstiden. Ändringar har också gjorts i direktivtexten som handlar om utökade rättigheter för arbetstagare från tredje land och åtgärder för att förhindra exploatering.

Regeringen ställer sig bakom det övergripande syftet att attrahera kompetens och talanger till EU. Samtidigt innebär direktivförslaget vissa begränsningar av medlemsstaternas möjligheter att på egen hand avgöra hur nationella regelverk för arbetskraftsinvandring ska utformas, vilket regeringen har invändningar emot. Det är också viktigt att medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa arbetsmarknadsprövning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Inom EU har ett antal direktiv förhandlats fram på området laglig migration, däribland direktivet om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (direktiv 2011/98/EU). Syftet med direktivet är att förenkla och harmonisera processen för uppehålls- och arbetstillstånd inom EU och att fastställa en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat. I samband med genomförandet av direktivet i svensk rätt gjordes bedömningen att merparten av direktivets bestämmelser motsvaras av den ordning som redan gäller i Sverige vid ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd för arbete.

I sitt meddelande om en ny migrations- och asylpakt (faktapromemoria 2020/21:FPM19) aviserade kommissionen att den avsåg lägga fram ett paket med åtgärder för att attrahera kompetens och talanger till EU, inklusive en översyn av direktivet om ett kombinerat tillstånd.

Den 27 april 2022 presenterades förslaget om ett omarbetat direktiv om ett kombinerat tillstånd. Förslaget presenterades samtidigt som ett meddelande om att attrahera kompetens och talanger till EU (COM(2022) 657 slutlig) och ett förslag om reviderat direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (faktapromemoria 2021/22:FPM91).

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget är en omarbetning av det nuvarande direktivet om ett kombinerat tillstånd. Omarbetningen berör delar av direktivet, som också har kompletterats med nya bestämmelser. Syftet med omarbetningen är att ytterligare förenkla och harmonisera ansökningsförfarandet för tillstånd för arbete och stärka rättigheter och skydd för tredjelandsmedborgare som arbetar lagligt i EU. En förenklad ansökningsprocess gynnar enligt kommissionen både sökanden och potentiella arbetsgivare i EU. Utökade rättigheter ska skapa mer rättvisa konkurrensvillkor inom EU och minska risken för lönedumpning.

Vissa ändringar har gjorts för att förtydliga vilka grupper som omfattas av direktivet. Kommissionen föreslår bland annat att vissa personer som har beviljats internationellt skydd ska omfattas av direktivet och menar att det är oklart om den gruppen omfattas av nuvarande direktiv. En ansökan om tillstånd för arbete ska vidare kunna ges in antingen i tredje land eller i den aktuella medlemsstaten. Vissa ändringar har också gjorts för att korta handläggningstiderna. Arbetsmarknadsprövning ska till exempel ske inom ramen för den befintliga tidsgränsen för beslut på fyra månader. Förslaget innehåller även mer detaljerade krav kring vilken information medlemsstaterna ska hålla tillgänglig för tredjelandsmedborgare.

1.2.2 Stärkta rättigheter och skydd för tredjelandsmedborgare

När det gäller arbetstagares rättigheter innebär förslaget en rätt för tredjelandsmedborgare att byta arbetsgivare inom tillståndstiden. Medlemsstaten kan kräva att arbetstagaren notifierar ansvariga myndigheter om bytet av arbetsgivare och har möjlighet att göra en arbetsmarknadsprövning. Om tredjelandsmedborgaren förlorar sin anställning kan tillståndet återkallas först efter tre månader. Vissa ändringar har också gjorts som rör likabehandling av personer som omfattas av direktivet.

Nya bestämmelser föreslås om påföljder för arbetsgivare som bryter mot bestämmelser som följer av direktivet, särskilt i fråga om arbetsvillkor, föreningsfrihet och tillgång till sociala förmåner. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att motverka överträdelser av bestämmelser i direktivet, inklusive övervakning och, om lämpligt, inspektioner. Det ska också finnas möjligheter för arbetstagare från tredje land att lämna klagomål på sin arbetsgivare, direkt eller genom en tredje part.

1.2.3 Kommissionens meddelande om att attrahera kompetens och talanger

Kommissionens meddelande innehåller initiativ som beskrivs som rättsliga, operativa respektive framåtblickande. De rättsliga initiativen består av de rättsakter som nämns ovan. De operativa initiativen handlar om en ambition att förverkliga talangpartnerskap med tredje land och utveckla en EU-talangreserv för matchning av kompetens. Talangpartnerskapen med tredje land ska leda till ett utökat samarbete mellan EU, EU:s medlemsstater och utvalda tredjeländer. Partnerskapen ska innehålla möjligheter till rörlighet samtidigt som de ska möta behov på arbetsmarknaden i EU. De första partnerskapen ska lanseras med Egypten, Marocko och Tunisien i slutet av 2022. Den talangreserv som kommissionen avser att utveckla syftar till att förbättra matchningen mellan arbetsgivare i EU och kompetens de är i behov av. Tredjelandsmedborgare som vill arbeta i EU ska registrera sin profil i

matchningsverktyget som även används av arbetsgivare. Ambitionen är att systemet ska lanseras 2023. En pilot har också inletts för att använda verktyget för att underlätta matchning av behov på arbetsmarknaden med kompetens hos personer som har flytt från Ukraina. De framåtblickande initiativen i meddelandet pekar ut områden där kommissionen ser behov av större fokus framöver. Det handlar om vårdpersonal från länder utanför EU, rörlighet för unga vuxna och start-ups.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska regler som berörs av direktivförslaget återfinns i bl.a. utlänningslagen (2005:716), utlänningsförordningen (2006:97) och socialförsäkringsbalken. Kommissionens förslag innebär vissa förändringar av den ordning som i dag gäller i Sverige avseende inresa och vistelse för arbete. Det handlar bland annat om att tillåta ansökningar som sker inifrån landet och en delvis annan ordning vid byte av arbetsgivare. Förslaget innebär också en begränsning av det nationella handlingsutrymmet för delar av regelverket för arbetskraftsinvandring. Förslaget kan även få konsekvenser för nationella regler om kontroller av arbetstagares villkor och insatser för att motverka att utländska arbetstagare utnyttjas. Förslaget väntas inte föranleda betydande förändringar av svensk lagstiftning men det är för tidigt att ange vilka författningsändringar som kan komma att behöva göras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget påverkar inte unionens budget. I direktivförslagets konsekvensanalys anges att förslaget bedöms medföra positiva ekonomiska konsekvenser eftersom en utökad arbetskraftsinvandring bland annat leder till större skatteintäkter och ökad konsumtion. Någon övergripande bedömning av eventuella ekonomiska konsekvenser för den svenska statsbudgeten har ännu inte gjorts. Utgångspunkten är att eventuella kostnader kan finansieras inom befintlig budgetram. Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig bakom det övergripande syftet att attrahera kompetens och talanger till EU. Flera av förslagen i meddelandet kan underlätta kompetensförsörjning och bidra till ett fördjupat samarbete på migrationsområdet med prioriterade länder utanför EU, vilket är positivt.

När det gäller direktivförslaget delar regeringen kommissionens uppfattning att smidiga processer för tillstånd för arbete kan bidra till att attrahera kompetens och talanger till EU. Förslaget fokuserar på tillståndsprocessen men innebär samtidigt vissa begränsning av medlemsstaternas möjligheter att på egen hand avgöra hur nationella regelverk för arbetskraftsinvandring ska utformas, vilket regeringen har invändningar emot. Sverige ska därför i förhandlingarna verka för smidiga processer och att medlemsstaterna ska kunna utforma regelverk för arbetskraftsinvandring som möter behoven i den egna medlemsstaten. Det är också viktigt för regeringen att medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa arbetsmarknadsprövning och kan ställa krav på anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal eller branschpraxis vid arbetskraftsinvandring. Arbetskraftsinvandring ska bidra till att möta företagets behov av kvalificerad arbetskraft, utan att leda till lönedumpning eller att inhemsk arbetskraft konkurreras ut.

Att motverka att utländska arbetstagare exploateras är en högt prioriterad fråga för regeringen. Sanktioner mot arbetsgivare och kontrollåtgärder av olika slag hanteras dock bäst på nationell nivå. Det är viktigt att direktivet respekterar medlemsstaternas olika arbetsmarknadsmodeller och arbetsmarknadens parter autonomi.

Det är en utgångspunkt i svensk migrationspolitik att uppehålls- och arbetstillstånd ska vara beviljat innan en person reser in i Sverige. Kommissionens förslag innebär ett avsteg från den huvudregeln som behöver analyseras närmare.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Remisstiden löper ut den 15 augusti 2022 och ännu har inga synpunkter inkommit.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för förslaget är artiklarna 79.2 a och b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det

ordinarie lagstiftningsförfarandet, artikel 294 i EUF-fördraget. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till direktiv ska antas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

2021/22:FPM90

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär i huvudsak en omarbetning av gällande regelverk och revideringen är relativt begränsad. Enligt kommissionen krävs åtgärder på EU-nivå om EU:s medlemsstater ska attrahera kompetens och talanger utan att konkurrera med varandra. En subsidiaritetsprövning gjordes när förslaget om ett direktiv om ett kombinerat tillstånd presenterades 2007. Då betonades att behovet av ett EU-gemensamt regelverk för laglig migration är kopplat till den fria rörligheten inom EU och skapandet av ett Schengenområde. Av kommissionens utvärdering av gällande direktiv om laglig migration framgår att de har haft positiva effekter som inte kunde ha uppnåtts om medlemsstaterna agerat på egen hand. Direktiven har lett till en viss grad av harmonisering av villkor, procedurer och rättigheter som bidrar till rättvisa konkurrensvillkor mellan medlemsstaterna. Revideringen av direktivet ska ytterligare förenkla procedurer, stärka rättigheter och skydda tredjelandsmedborgare som arbetar i EU. Åtgärdens innehåll är vidare begränsat till vad som är nödvändigt för att lösa de problem som har identifierats i utvärdering av det nuvarande direktivet. Kommissionen bedömer att den administrativa bördan för medlemsstaterna är begränsad med tanke på att de redan har genomfört direktivet i nationell rätt. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgrupp. Kommissionen presenterade sitt förslag i en första behandling den 19 maj 2022.

4.2 Fackuttryck/termer