



NOTAT

Dato: 9. maj 2006
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 2006/4050-761

INM 234

Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om en politikplan om lovlig indvandring (KOM(2005)669 endelig)

Resumé

Kommissionens politikplan om lovlig indvandring er en opfølgning på den åbne konsultationsproces, som Kommissionen satte i værk i forbindelse med grønbogen om en fælles tilgang til en styret økonomisk indvandring. Kommissionen foreslår blandt andet, at der i perioden frem til udløbet af Haag-programmet i 2009 fremlægges en lovgivningspakke med henblik på at fremme udviklingen af en sammenhængende EU-politik på indvandringsområdet, herunder vedrørende højt kvalificerede tredjelandstatsborgere. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Meddelelsen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Andre medlemslande har budt debatten om en fælles tilgang til og erfaringsudveksling om indvandring af kvalificeret arbejdskraft velkommen. Danmark er generelt positiv overfor Kommissionens politikplan.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) vedtog på sit møde den 4. – 5. november 2004 et nyt flerårigt program på området for retlige og indre anliggender. Det fremgår blandt andet af programmet, at lovlig indvandring vil spille en vigtig rolle med hensyn til udbygning af den vidensbaserede økonomi i Europa og fremme af økonomisk udvikling og dermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien. Endvidere bekræftes det i programmet, at de enkelte medlemsstater selv fastlægger antallet af tilladelser, der udstedes med henblik på arbejde. DER opfordrede Kommissionen til på baggrund af resultaterne af drøftelserne om en grønbog om arbejdskraftindvandring, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabon-strategien inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan for lovlig migration.

Den 11. januar 2005 vedtog Kommissionen en grønbog om en fælles tilgang til en styret økonomisk indvandring. På baggrund af Grønbogen fandt der den 14. juni 2005 en offentlig høring sted blandt alle relevante aktører. På baggrund af resultaterne af drøftelserne vedtog Kommissionen den 4. januar 2006 en meddelelse om en politikplan for lovlig indvandring.

2. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens meddelelse er at præsentere de tiltag og lovgivningsmæssige initiativer, Kommissionen ønsker at tage inden udløbet af Haag-programmet i 2009 med henblik på at fremme udviklingen af en sammenhængende EU-politik på indvandringsområdet.

Der opstilles i meddelelsen en forventning om, at der som følge af globaliseringen og udviklingen af EU's økonomi vil ske en øget indvandring. Indvandring er ikke i sig selv en løsning på den manglende befolkningstilvækst i EU, og set i lyset af de høje arbejdsløshedstal og den lave beskæftigelsesfrekvens i EU skal der fortsat gives prioritet til at skaffe flere af de indvandrere og EU-borgere, som allerede opholder sig i medlemslandene, i arbejde. Det er fortsat op til medlemsstaterne at beslutte antallet af indvandrere, der er brug for i hvert enkelt medlemsland. Øget indvandring til ét medlemsland kan imidlertid få indvirkning på de andre lande, og for at sikre en effektiv håndtering af indvandringen, er det vigtigt at blive enige om nogle overordnede retningslinier på EU-plan.

Den offentlige høring over Grønbogen har ifølge Kommissionen vist, at der er behov for en regulering på EU-plan, der indeholder tilstrækkelig fleksibilitet til at opfylde de nationale arbejdsmarkeders forskellige behov. På den baggrund foreslår Kommissionen, at man i perioden fra 2007 og frem til 2009 fremlægger en lovgivningspakke bestående af et generelt dækkende rammedirektiv og fire specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandstatsborgere i arbejde skal have, når pågældende har fået adgang til en medlemsstat, og dels at regulere betingelserne og procedurerne for særlige grupper af tredjelandstatsborgeres adgang til EU.

Rammedirektivet forventes at blive et horisontalt instrument, der skal regulere overordnede rettigheder for tredjelandstatsborgere, der allerede er i arbejde, og som endnu ikke har opnået sig i en medlemsstat i de fem år, der kræves for at opnå status som fastboende udlænding, og de rettigheder, der følger af denne status. Rammedirektivet vil eventuelt kunne indeholde et forslag om, at der kun skal indgives én samlet ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse, som skal udstedes i ét og samme dokument indeholdende biometriske identifikationsdata. Det overvejes endvidere at lade et vist økonomisk ansvar hvile på arbejdsgiveren. Endelig forventes rammedirektivet at indeholde et forslag om, at det skal være en betingelse for udstedelse af opholds- og arbejdstilladelse, at der eksisterer en bindende arbejdskontrakt.

De fire specifikke direktiver skal komplementere rammedirektivet ved at fastsætte regler for indrejse og ophold for visse særlige grupper. Det er en gennemgående generel betingelse, at opholdstilladelsen er betinget af indgåelse af en arbejdskontrakt, og at der skal foretages en arbejdsmarkedstest.

Det første direktiv skal vedrøre indrejse og opholdsbetingelser for højt kvalificerede tredjelandstatsborgere. Direktivet forventes at indeholde en særlig fælles procedure til hurtigt at udvælge højt kvalificerede indvandrere på særligt attraktive betingelser. Formålet er at tilskynde de højt kvalificerede til at vælge at arbejde i Europa. Kommissionen vil i den forbindelse overveje, om direktivet skal indeholde bestemmelser om adgang til mobilitet indenfor

EU, eller om man skal forsøge sig med et mere ambitiøst forslag og etablere en fælles EU opholds- og arbejdstilladelse (EU green-card).

Det andet direktiv skal vedrøre indrejse og opholdsbetingelser for sæsonarbejdere. Formålet er hovedsageligt at søge at dæmme op for illegalt arbejde i de sektorer, der typisk anvender sæsonarbejde, eksempel turistindustrien, landbruget og byggeindustrien. Endvidere vil der med direktivet blive sikret en vis retstilstand for de pågældende personer. Kommissionen forventes således at foreslå en opholds- og arbejdstilladelse for tredjelandsstatsborgere, der skal gælde for et bestemt antal måneder om året over en længere årrække.

Det tredje direktiv skal vedrøre procedurer for indrejse og midlertidigt ophold for udstationerede medarbejdere (Intra-Corporate Transferees). Direktivet forventes at regulere adgangen til EU og ret til midlertidigt ophold i EU for udstationerede medarbejdere. Formålet med direktivet er at lette adgangen for internationale koncerner til at udstationere nøglepersoner og specialister i EU.

Det fjerde direktiv skal vedrøre indrejse og opholdsbetingelser for lønnede praktikanter. En regulering af dette område kan være medvirkende til at sikre, at unge tredjelandsstatsborgere opnår kvalifikationer og viden igennem et kortere ophold i EU og kan medvirke til at sikre en naturlig cirkulation af unge kvalificerede indvandrere mellem EU og oprindelseslandene.

Afslutningsvis indeholder meddelelsen et afsnit om informationsudveksling og vidensopbygning indenfor EU, herunder et forslag fra Kommissionen om at etablere en EU-indvandringsportal før udgangen af 2007. Endvidere lægges der op til gennemførelse af specifikke informationskampagner om EU's indvandringspolitik samt en drøftelse af muligheden for at udvide EURES-netværket (den europæiske portal for jobmobilitet) til også at omfatte forvaltning af økonomisk indvandring for tredjelandsstatsborgere. Desuden beskrives behovet for fortsat arbejde med integrationspolitik på EU-plan, herunder etableringen af en integrationsfond.

Endelig indeholder meddelelsen et afsnit om samarbejde mellem oprindelseslandene og EU med henblik på at sikre, at indvandrere vender tilbage til deres hjemlande, og hindre hjerneflugt. Der planlægges blandt andet undersøgelser af eventuelle foranstaltninger, som f.eks. udstedelse af langfristede visa, der giver indvandrere mulighed for at vende tilbage flere gange, eller mulighed for at udstede tidligere indvandrere ny opholdstilladelse efter en forenklet procedure med henblik på at udføre midlertidigt arbejde.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler derfor, herunder hvis udlændingen kan få ansættelse inden for et område, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft.

Opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, meddeles efter udlændingemyndighedernes nuværende praksis dels til udlændinge, der konkret har indgået aftale eller fået til-

bud om ansættelse hos en herværende arbejdsgiver, dels til udlændinge, der vil etablere selvstændig virksomhed her i landet.

Der er ingen kvote for, hvor mange udenlandske statsborgere der kan meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1. Der foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

Arbejdstagere

Opholdstilladelse til udlændinge, der har indgået aftale eller fået tilbud om ansættelse hos en herværende arbejdsgiver, meddeles som udgangspunkt alene, hvis der ikke er herværende arbejdskraft – det være sig danskere, EU-borgere eller tredjelandstatsborgere – der kan påtage sig det pågældende arbejde. Med henblik på en vurdering heraf hører udlændingemyndighederne normalt det regionale arbejdsmarkedsråd eller en relevant arbejdsgiver- eller fagforening, forinden der træffes afgørelse i sagen.

For så vidt angår områder, hvor det er åbenbart, at der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft, er der etableret en fasttrack-procedure, den såkaldte jobkortordning. Ordningen indebærer, at udlændingemyndighederne kan træffe afgørelse uden forudgående høring af det regionale arbejdsmarkedsråd eller en relevant arbejdsgiver- eller fagforening. De områder, der er dækket af jobkortordningen, er opregnet på den såkaldte positivliste, som er under løbende revision.

Det er en betingelse for meddelelse af opholdstilladelse, at arbejdet foregår på sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår.

Selvstændige erhvervsdrivende

Efter udlændingemyndighedernes praksis kan der gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 a, stk. 1, til en udlænding, der ønsker at etablere selvstændig virksomhed her i landet, hvis der foreligger en væsentlig dansk erhvervmæssig interesse i, at virksomheden etableres her i landet.

Ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger en væsentlig dansk erhvervsinteresse lægges der vægt på virksomhedens innovative karakter, økonomiske og finansielle situation, mulighed for at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft og mulighed for at beskæftige ledig arbejdskraft. Der lægges endelig vægt på, hvorvidt det danske arbejdsmarked tilføres en ny type af virksomhed.

Ifølge udlændingelovens regler gives arbejds- og opholdstilladelse i samme procedure.

Senere vedtagelse af forslag fremlagt på baggrund af drøftelserne af politikplanen ventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet sådanne forslag må ventes at blive fremlagt med hjemmel i traktatens kapitel IV. Efter Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af sådanne forslag og er ikke bundet heraf.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens politikplan om lovlig indvandring.

Regeringen støtter således, at der overvejes tiltag, der kan medvirke til at gøre EU-landene mere attraktive for de tredjelandsstatsborgere, der forventes at blive behov for på vores arbejdsmarked.

For regeringen har det afgørende betydning, at det fortsat er medlemsstaterne, der afgør antallet af indvandrere, der gives opholds- og arbejdstilladelse her i landet.

Regeringen lægger vægt på, at det er erhvervs- og beskæftigelsesmæssige hensyn, der skal kunne begrunde arbejdskraftindvandring.

Fra regeringens side støttes Kommissionens fokus på, at der skal ske bedre integration af indvandrere både på arbejdsmarkedet og i værtslandet generelt.

Regeringen støtter en samtænkning af migrations- og udviklingspolitikken og et øget samarbejde med oprindelseslande, ikke mindst i form af udveksling af information om muligheder for og begrænsninger i adgangen til økonomisk indvandring.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens politikplan har endnu ikke været drøftet blandt medlemslandene.

Medlemslandene understregede under drøftelserne af Kommissionens grønbog om en fælles tilgang til en styret økonomisk indvandring, at arbejdskraftindvandring fortsat først og fremmest er et nationalt anliggende. Medlemslandene bød dog debatten om en fælles tilgang til og erfaringsudveksling om indvandring af kvalificeret arbejdskraft velkommen.

6. Høring

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Rådet for Etniske Minoriteter, Landsorganisationen i Danmark, Dansk Arbejdsgiverforening, Kommunernes Landsforening, Akademikernes Centralorganisation, Finanssektorens Arbejdsgiverforening og FTF har været hørt over meddelelsen.

Af de modtagne høringssvar fremgår det blandt andet, at Akademikernes Centralorganisation finder det positivt, at Kommissionen møder den demografiske udfordring ved at fokusere på indvandringen til EU-landene. Dansk Arbejdsgiverforening er ligeledes positiv over for Kommissionens fremgangsmåde, men anfører desuden, at indvandring fra tredjelande til EU ikke vil løse hele arbejdskraftproblemet. Landsorganisationen i Danmark finder som udgangspunkt, at det må være op til den enkelte medlemsstat i tæt samarbejde med parterne at udvikle en effektiv integrationspolitik på arbejdsmarkedet, men anbefaler at man på EU-niveau vedtager regler, som sikrer, at medlemslandene ikke diskriminerer arbejdstagere fra tredjelande, som arbejder lovligt på deres territorium.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Idet der er tale om en politikplan, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelse har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller beskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da der er tale om et oplæg til debat om, hvilke fremtidige retsakter, som Kommissionen foreslår at fremsætte.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg, Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik og Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg, Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integration eller Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg.