

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.1.2005
KOM(2004) 811 slutlig

GRÖNBOK

OM EN GEMENSAM SYN PÅ EKONOMISK MIGRATION I EU

(framlagt av kommissionen)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning 3

2. En gemensam syn på ekonomisk migration i EU 5

2.1. Vilken grad av harmoniering bör EU eftersträva? 5

2.2. Förfaranden för inresa och vistelse för avlönat arbete 6

2.2.1 Företräde för inhemska arbetssökande 6

2.2.2 System som reglerar rätt till inresa och vistelse 7

2.3. Förfaranden för inresa och vistelse för egenföretagare från tredjeland 9

2.4. Ansökningar om arbets- och uppehållstillstånd 9

2.5. Möjlighet att byta arbetsgivare /näringssektor 10

2.6. Rättigheter 10

2.7. Beledsagande åtgärder: integration, återvändande och samarbete med tredjeland 11

3. Slutsats 12

Bilaga 14

1. INLEDNING

Syftet med denna grönbok är att inleda en djupgående diskussion med deltagande av EU-institutionerna, medlemsstaterna och det civila samhället, om den lämpligaste utformningen av gemenskapsregler för att ta emot ekonomiska migranter och om mervärdet av att anta ett sådant gemensamt ramverk. Kommissionen kommer under 2005 att organisera en offentlig utfrågning för att diskutera denna fråga med berörda intressenter.

Denna grönbok behandlar förfaranden för inresa och vistelse för ekonomiska migranter från tredje land och tar inte upp den fria rörligheten för EU-medborgare inom unionen. Diskussionen om hur gemenskapens arbetsmarknad skall göras fullständig äger rum i ett annat sammanhang.

I artikel 63.3 i EG-fördraget förskrivs att rådet skall anta ”*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*”. Ända sedan Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 har kommissionen försökt inleda en djupgående diskussion om ett förslag till strategi i fråga om ekonomisk migration. Kommissionen antog 2001 ett förslag till direktiv som behandlar ”*villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare*”[1]. Även om de övriga europeiska institutionerna yttrade sig positivt om förslaget[2], diskuterades texten i rådet enbart i en första behandling.

Kommissionen anser att det nu är dags att åter ta upp frågan med hänvisning till utvecklingen på invandringsområdet under de senaste tre åren. På den politiska nivån underströk Europeiska rådet vid sitt möte i Thessaloniki den 19-20 juli 2003 ”*behovet av att utforska lagliga sätt för medborgare i tredje land att migrera till unionen, med beaktande av medlemsstaternas mottagningskapacitet […]*”. I förslaget om upprättande av en konstitution för Europa, som godkändes vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 17-18 juni 2004, fastslås följande: ”*Unionen skall besluta om en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna […]*”[3].

Medveten om effekterna av en minskande och åldrande befolkning på ekonomin framhävde kommissionen emellertid behovet av att se över invandringspolitiken i ett mer långsiktigt perspektiv[4], särskilt i ljuset av de konsekvenser en strategi i fråga om ekonomisk invandring skulle kunna få för konkurrenskraften och därigenom för uppfyllandet av Lissabonmålen. Denna tendens i samhället har uppmuntrat debatten om invandringen till EU. Detta har emellertid inte inkräktat på medlemsstaternas ansvar att fatta beslut om hur många som skall tillåtas invandra. Även om Lissabonstrategins sysselsättningsmål för 2010 uppfylls kommer faktiskt de totala sysselsättningsnivåerna att falla till följd av den demografiska utvecklingen. Med nuvarande invandringsflöden kommer minskningen av befolkningen i arbetsför ålder i EU-25 åren 2010–2030 att leda till omkring 20 miljoner färre sysselsatta. En sådan utveckling

---

1 KOM(2001) 386.

2 Europaparlamentets yttrande av den 12 februari 2003 (A5-0010/2003), Europeiska Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 16 december 2002 (SOC/084, CES 28/2002); Regionkommitténs yttrande av den 13 mars 2002 (CdR 386/2001).

3 Artikel III-267.

4 KOM(2003) 336.

kommer att få mycket stora effekter på den totala ekonomiska tillväxten, den inre marknadens sätt att fungera och EU-företagens konkurrenskraft.

I detta läge kommer en mer kontinuerlig invandring att få allt större betydelse när det gäller att fylla EU-arbetsmarknadens behov och garantera Europas välstånd, även om invandringen i sig inte utgör en lösning på problemet med åldrande befolkningar. Invandring har dessutom allt större effekter på företagsamheten. EU måste också ta hänsyn till att de viktigaste regionerna i världen redan konkurrerar för att dra till sig invandrare som kan fylla deras ekonomiers behov. Det visar hur viktigt det är att se till att EU genom sin politik för ekonomisk migration ger en säker rättslig ställning och garanterar rättigheterna för dem som tas in för att underlätta deras integrering.

Behovet av ett europeiskt strategiskt initiativ förstärks dessutom av att det i avsaknad av ett sådant initiativ är så mycket troligare att migrationsflödena lyckas kringgå nationella regler och lagstiftning. Avsaknad av gemensamma kriterier för ekonomiska invandrares inresa och vistelse kommer att resultera i att ett stigande antal tredjelandsmedborgare tar sig in i EU på olaglig väg och utan att ha garantier om ett deklarerat arbete – och därför utan garantier om att bli integrerade i våra samhällen.

I detta sammanhang är kommissionen fullt medveten om att beslut om hur många ekonomiska migranter som skall tillåtas resa in och vistas i landet för att söka arbete fattas av medlemsstaterna. I utkastet till konstitutionsfördrag anges följande: ”*Denna artikel* [III-267] *skall inte inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare, med ursprung i ett tredjeland, som får beviljas inresa till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare*”. Beslut om rätt till inresa och vistelse för sådana tredjelandsmedborgare i en medlemsstat påverkar övriga medlemsstater (rätt att resa inom Schengenområdet, att tillhandahålla tjänster i andra medlemsstater, att flytta till andra medlemsstater när de väl uppnått ställning som varaktigt bosatta, effekterna av rätt till inresa och vistelse för arbetstagare från tredjeland på EU:s arbetsmarknad) och EU har internationella skyldigheter gentemot vissa kategorier ekonomiska migranter. Kommissionen anser därför att det finns klara skäl för att enas om transparenta och harmoniserade gemensamma regler och kriterier på EU-nivå om ekonomiska migranters rätt till inresa och vistelse.

Allt det som redovisats ovan, plus insikten om mervärdet av att anta åtgärder på EU-nivå, måste utgöra grundvalen för alla eventuella åtgärder som vidtas på detta område. Därutöver bör de åtgärder som vidtas leda till minskad administrativ börda för medlemsstater och tredjelandsmedborgare.

Syftet med denna grönbok är därför varken att beskriva invandringspolitiken i EU:s olika medlemsstater eller att jämföra den med politiken i andra regioner i världen. Syftet är att kartlägga de viktigaste aktuella frågeställningarna och ange möjliga vägval i en ramlagstiftning på EU-nivå om ekonomisk migration. Kommissionen har på så sätt beaktat de invändningar och farhågor som medlemsstaterna gav uttryck för under diskussionen om 2001 års förslag till direktiv och lägger nu fram förslag till alternativa lösningar.

Europeiska rådet underströk vid sitt möte den 4–5 november 2004 inom ramen för Haagprogrammet vikten av diskussionen om grönboken som – tillsammans med bästa praxis i medlemsstaterna och dennas betydelse för genomförandet av Lissabonstrategin – bör utgöra grunden för ”*en strategisk plan för laglig migration som inbegriper förfaranden för*

inresetillstånd som snabbt kan svara på fluktuerande efterfrågan på migrerande arbetskraft"[5]. Kommissionen kommer att lägga fram en sådan plan före utgången av 2005.

2. EN GEMENSAM SYN PÅ EKONOMISK MIGRATION I EU

Diskussionerna om en framtida europeisk politik för ekonomisk migration bör enligt kommissionens åsikt inriktas på vissa nyckelfrågor som, även om de inte täcker alla aspekter, hänger nära samman. De föreslagna valmöjligheterna skulle kunna kombineras på olika sätt beroende på vilket slutresultat man vill uppnå.

2.1. Vilken grad av harmoniering bör EU eftersträva?

Med hänsyn till att tillträde till arbetsmarknaden för tredjelandsmedborgare är en mycket känslig fråga, bedömer kommissionen att en väl fungerande gemenskapspolitik på detta område endast kan införas stegvis, i syfte att underlätta en gradvis och smidig övergång från nationella regler till gemenskapsregler. EU-lagstiftningen om inresa och vistelse för arbetskraftsinvandrare bör utformas som en "lagstiftning i ett första steg" och fastställa vissa gemensamma definitioner, kriterier och förfaranden, samtidigt som medlemsstaterna kan ta hänsyn till de särskilda behoven på sina respektive arbetsmarknader. Man bör komma ihåg att utkastet till konstitutionsfördrag överlåter till medlemsstaterna att besluta hur många tredjelandsmedborgare som skall beviljas inresa och vistelse för att söka arbete i medlemsstaterna. För bedömningen av de övergripande behoven på EU:s arbetsmarknad och utformningen av en gemensam politik för legal invandring i EU vore det emellertid värdefullt med ett samordningssystem där de medlemsstater som använder nationella invandringskvoter informerar kommissionen om genomförandet och resultaten av sin politik. Detta skulle också göra förfarandena effektivare och bättre samordnade, vilket vore till fördel för både medlemsstaterna och de personer som berörs.

Vad beträffar tillämpningsområdet för eventuell framtida EU-lagstiftning har kommissionen flera valmöjligheter. En första möjlighet skulle vara att **anta en övergripande strategi** i linje med det ursprungliga förslaget, som omfattar villkoren för inresa och vistelse för alla tredjelandsmedborgare som har avlönat arbete, bedriver verksamhet som egna företagare eller annan ekonomisk verksamhet under minst 3 månader inom en medlemsstats territorium. Särskilda bestämmelser skulle kunna täcka vissa gruppers särskilda behov, exempelvis säsongsarbetare, företagsinternt utstationerad personal osv. Fördelen skulle vara att en heltäckande gemensam ram för ekonomisk migration införs med en hög grad av flexibilitet.

Ett alternativ skulle kunna vara en serie **sektorsvisa lagförslag** i linje med förslagen till direktiv om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i studiesyfte[6] respektive i forskningssyfte[7]. Detta lagförslag skulle kunna avse säsongsarbetare, företagsinternt utstationerad personal, invandrare med särskilda färdigheter (inte nödvändigtvis enbart högt kvalificerade), kontraktsanställda inom tjänstesektorn och/eller andra kategorier och innebära att planerna på en heltäckande gemensam ram för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse tillfälligt läggs åt sidan. Fördelen skulle i det här fallet vara att antagandet av gemensamma regler underlättas.

---

5 Europeiska rådets slutsatser, bilaga I, punkt III 1.4.
6 KOM(2002) 548.
7 KOM(2004) 178.

Andra metoder skulle också kunna undersökas, exempelvis inrättandet av ett **gemensamt påskyndat förfarande** för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse om arbetsmarknaden drabbas av brist på särskild arbetskraft eller på särskilda färdigheter. Detta förfarande skulle kunna aktiveras mycket snabbt om ett bestämt antal medlemsstater får rådets godkännande att göra detta. Härigenom skulle onödig och potentiellt skadlig konkurrens mellan medlemsstaterna vid rekrytering av vissa kategorier av arbetstagare kunna undvikas.

- I vilken utsträckning är det önskvärt att utveckla en EU-politik för arbetskraftsinvandring och på vilken nivå bör gemenskapsingripanden på detta område ligga?
- Bör syftet med en invandringslagstiftning på EU-nivå vara att skapa en heltäckande rättslig ram som täcker in i det närmaste alla situationer som gäller tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i EU, eller bör lagstiftningen inriktas på särskilda grupper?
- Om en modell med sektorslagstiftning väljs, vilka invandrarkategorier bör lagstiftningen i första hand omfatta och varför?
- Anser ni att andra metoder – som exempelvis ett påskyndat EU-förfarande – bör undersökas? Skulle ni vilja föreslå andra lösningar?

2.2. Förfaranden för inresa och vistelse för avlönat arbete

Innan en arbetstagare från ett tredjeland beviljas rätt till inresa och vistelse vill medlemsstaterna oftast ha bevis för att den vakans som uppstått inte kan fyllas av någon i den befintliga arbetskraften på den inhemska arbetsmarknaden (bedömning av det ekonomiska behovet). I en del medlemsstater ges särskilda kategorier av arbetstagare rätt till inresa och vistelse – exempelvis arbetstagare med specialistkompetens eller arbetstagare som vill arbeta inom sektorer eller yrken där det redan råder personalbrist – genom särskilda ordningar som exempelvis påskyndade förfaranden, gröna kort osv. Man kan undersöka om sådana lösningar skulle kunna tillämpas på EU-nivå. EU skulle även kunna dra nytta av erfarenheterna från andra delar av världen[8].

2.2.1. Företräde för inhemska arbetssökande

Principen om företräde för inhemska arbetssökande (gemenskapsföreträde) definieras som att ”*medlemsstaterna endast kommer att beakta begäran om inresa till och vistelse på deras territorium av arbetsmarknadsskäl om uppkomna lediga platser i en medlemsstat inte kan besättas av inhemska arbetssökande, arbetssökande från andra medlemsstater eller av tredjelandsmedborgare som är lagligen varaktigt bosatta i den medlemsstaten och redan utgör en del av medlemsstatens reguljära arbetsmarknad*”[9]. Många medlemsstater undantar emellertid vissa kategorier av ekonomiska migranter (företagsinternt utstationerad personal, internationellt kända artister, osv.) från detta krav.

---

[8] "Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): se bilagan.

[9] Rådets resolution av den 20 juni 1994, jämförd med rådets förordning (EEG) nr 1612/68. Det bör påpekas att anslutningsfördraget av den 16 april 2003 ger företräde för arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat framför sådana som är tredjelandsmedborgare när det gäller tillträde till arbetsmarknaden i medlemsstaterna.

Den viktigaste frågan är huruvida ett sådant företräde skall ges till arbetskraft från tredjeland som redan vistas i en medlemsstat framför nyligen anlända tredjelandsmedborgare. Det är viktigt att minnas att varaktigt bosatta från och med 2006 kommer att ges företräde framför nyanlända invandrare i den medlemsstat där de är bosatta och ha möjlighet att flytta och slå sig ned i en andra medlemsstat för studier, arbete eller för andra syften[10]. Bör vidare ett sådant företräde utvidgas till att även omfatta tredjelandsmedborgare som är bosatta i en annan medlemsstat än den där arbetsbristen uppstått (utöver varaktigt bosatta)? Detta skulle inte begränsa rätten för den andra medlemsstaten att bestämma vem den vill bevilja inresa och vistelse, men skulle underlätta rekrytering och bidra till att snabbare och mer effektivt fylla bristerna i fråga om arbetskraft och yrkesfärdigheter där de uppstår. EU skulle i så fall kunna tillgodoräkna sig en ”reserv” av arbetskraft som redan börjat bli integrerad.

Detta företräde skulle även kunna utsträckas till att omfatta dem som redan har arbetat några år i EU och därefter tillfälligt återvänt till sina hemländer. Detta skulle i själva verket uppmuntra ett ”kompetensspridning”, genom att möjligheter öppnas för arbetstagare från tredjeland att försöka återintegrera sig i sina egna hemländer i vetskapen om att de kommer att de kommer att ges företräde om de längre fram skulle vilja återvända till EU för att arbeta.

- Hur kan vi säkerställa att principen om gemenskapsföreträde tillämpas på ett effektivt sätt?
- Är den gällande definitionen på gemenskapsföreträde fortfarande relevant? Om inte, hur bör den ändras?
- På vilja andra ekonomiska migranter (förutom företagsinternt utstationerad personal) skulle systemet med gemenskapsföreträde inte vara tillämpligt?
- Vilka – om alls några – kategorier tredjelandsmedborgare förutom varaktigt bosatta bör ges företräde framför nyanlända tredjelandsmedborgare?
- Bör företrädesrätt – på specifika villkor – beviljas tredjelandsmedborgare som tillfälligt lämnat EU efter att ha arbetat där en viss period?
- Skulle det vara till gagn för EU:s ekonomi och nationella arbetsmarknader att rörlighet för arbetstagare från tredjeland från en medlemsstat till en annan underlättas? Hur skulle detta praktiskt kunna genomföras på ett effektivt sätt? Med vilka begränsningar/lättnader?
- På vilket sätt kan de europeiska offentliga arbetsförmedlingarna (PES) och Eures portal för rörlighet på arbetsmarknaden[11] bidra till att underlätta arbetskraftsinvandring av tredjelandsmedborgare?

2.2.2. System som reglerar rätt till inresa och vistelse

Vid sidan av systemet finns det en specifik fråga som först måste diskuteras: bör medborgare från tredjeland endast beviljas tillträde till EU:s arbetsmarknad för att fylla en specifik ledig anställning eller bör det jämsides finnas mer flexibla system såsom gröna kort osv. som syftar

---

10 Rådets direktiv 2003/109/EG.

11 De europeiska offentliga arbetsförmedlingarna (PES) i medlemsstaterna är samordnade på EU-nivå genom Eures (europeiska arbetsförmedlingar) nätverk. Eures har lagt upp en portal för rörlighet på den europeiska arbetsmarknaden (http://europa.eu.int/eures) där alla offentligt registrerade lediga platser i EU blir tillgängliga genom en webbbaserad IT –plattform från och med 2005.

till att dra till sig arbetstagare för att fylla kortsiktiga och långsiktiga arbetsmarknadsbehov? Frågan gäller vidare också vilket förfarande som bör tillämpas för de tredjelandsmedborgare som söker tillträde till EU för att bedriva ekonomisk verksamhet (t.ex. till följd av ett tjänstekontrakt mellan deras arbetsgivare i utlandet och en kund i EU), men som inte ”träder in” på EU:s arbetsmarknad i egentlig bemärkelse.

- Bör tredjelandsmedborgare endast ges tillträde till EU:s arbetsmarknad om det finns ett konkret ledigt arbete eller bör det också finnas möjlighet för medlemsstaterna att bevilja inresa och vistelse utan att detta villkor är uppfyllt?
- Vilket förfarande bör gälla ekonomiska migranter som inte söker inträde på arbetsmarknaden?

Om beviljande av inresa och vistelse skulle vara avhängigt av att det finns ett specifikt ledigt arbetstillfälle (bedömning av det ekonomiska behovet), givet en EU-övergripande syn på ekonomisk migration, skulle en möjlighet kunna vara att gå vidare genom att göra en ”individuell bedömning”: arbetsgivare som annonserat ut en ledig plats under en viss minimiperiod och inte fått in någon godtagbar ansökan från sökande inom EU skulle tillåtas att rekrytera från tredjeland. Denna modell förutsätter att det finns ett system som exempelvis Eures för att sprida information om lediga platser inom hela EU och skulle medge viss kontroll av rekryteringar för att stävja missbruk. En ytterligare fråga gäller huruvida detta test skall upprepas när ett kortfristigt kontrakt har löpt ut och arbetsgivaren vill förnya det.

- Anser ni att behovsbedömningen är ett gångbart system? Bör det tillämpas på ett flexibelt sätt och exempelvis ta hänsyn till regionala och branschvisa särdrag eller till det berörda företagets storlek?
- Bör det finnas en minimigräns för hur länge en ledig plats måste utannonseras innan sökande från tredjeland kan komma i fråga för anställningen?
- På vilket sätt skulle det konkret kunna bevisas att det behövs en arbetstagare från tredjeland?
- Bör behovsbedömningen upprepas efter det att arbetstillståndet löpt ut, om anställningsavtalet – som ligger till grund för tredjelandsarbetstagarens inresa och vistelse – har förnyats eller kommer att förnyas?

Ett flertal frivilliga system skulle kunna ge ökad flexibilitet: en medlemsstat skulle kunna göra bedömningen att det finns ett ekonomiskt behov om årsinkomsten överstiger ett visst belopp och/eller om yrkeskvalifikationerna överstiger en viss nivå, och/eller att vissa sektorer eller regioner skall vara undantagna från kravet på styrkt arbetskraftsbrist, enligt beslut av den berörda medlemsstaten (gröna kort). Samma koncept skulle kunna gälla för kvotering av arbetskraftsinvandring för att göra det möjligt för medlemsstaterna att infria sina internationella åtaganden gentemot tredjeländer.

- Vilket alternativt frivilligt system skulle kunna övervägas?

En annan möjlighet skulle kunna vara att tillämpa ett urvalssystem inom EU för att möta behoven i fråga om specifika yrkesfärdigheter, särskilt i ett långsiktigt perspektiv. En gemensam ram på EU-nivå skulle kunna införas (t.ex. antal års yrkeserfarenhet, utbildning,

språkfärdigheter, huruvida det finns ett anställningserbjudande eller föreligger brist på arbetskraft, närvaro av familjemedlemmar i medlemsstaten osv.) och därefter skulle varje medlemsstat kunna välja om man vill tillämpa systemet och, om så är fallet, hur det kan urformas med hänsyn till behoven på dess arbetsmarknad. Alternativt skulle man kunna tänka sig flera system, t.ex. ett för okvalificerad arbetskraft (t.ex. företräde för mångårig erfarenhet inom en viss sektor) och ett för medel- och högkvalificerad arbetskraft (t.ex. företräde i förhållande till utbildning och därefter i förhållande till erfarenhet), med möjlighet för medlemsstaterna att välja vilket system de vill tillämpa. Ett sådant system skulle kunna tillämpas jämsides med såväl systemet med ”individuell bedömning” som med ”gröna kortet”. De medlemsstater som önskar införa ”tillstånd för arbetssökande” för vissa yrkeskategorier, sektorer osv. skulle kunna göra detta.

För detta ändamål skulle man kunna överväga att införa ett system med en ”clearingcentral”, förslagsvis baserat på de tjänster som tillhandahålls via Eures, där arbetsgivare över hela EU skulle kunna konsultera meritförteckningar på arbetssökande när ett behov av arbetskraft från tredjeland uppstår. När en lämplig kandidat hittats, skulle denne tredjelandsmedborgare kunna kontrollera via medlemsstatens hemsida huruvida han eller hon uppfyller kriterierna och påbörja de nödvändiga tillståndsförfarandena.

- Skulle ett urvalssystem fungera som möjlig allmän regel på EU-nivå för ekonomiska migranters tillträde till arbetsmarknaden och vilka relevanta kriterier skulle kunna användas?
- Hur skulle arbetsgivare kunna erbjudas fullständig tillgång till de arbetssökandes meritförteckningar överallt i EU och hur skulle Eures kunna förstärkas i detta syfte?
- Bör möjligheten att bevilja ett ”tillstånd att söka arbete” finnas?

2.3. Förfaranden för inresa och vistelse för egenföretagare från tredjeland

Harmoniserade villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för verksamhet som egenföretagare skulle också kunna införas på EU-nivå. Sådana villkor skulle kunna skilja sig från dem i punkt 2.2. Exempelvis skulle man kunna kräva av en tredjelandsmedborgare att han eller hon presenterar en detaljerad och ekonomiskt bärkraftig affärsplan, redovisar sina ekonomiska resurser och bevisar de gynnsamma effekterna av hans eller hennes verksamhet på sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen i den ifrågavarande medlemsstaten. Varierande grader av flexibilitet skulle kunna införas, såsom möjligheten för medlemsstaterna att undanta eller främja vissa sektorer osv.

- Bör EU ha gemensamma regler om inresa och vistelse för egenföretagare från tredjeland? Om ja, enligt vilka villkor?
- Bör ett mer flexibelt förfarande vara möjligt för egenföretagare för inresa och vistelse i EU under kortare tid än ett år för att fullgöra ett specifikt kontrakt med en kund i EU? Om ja, vilket förfarande?

2.4. Ansökningar om arbets- och uppehållstillstånd

Ett enda nationellt ansökningsförfarande för att erhålla ett kombinerat uppehålls- och arbetstillstånd (ett enda handläggningsställe) skulle kunnas förenkla de befintliga förfarandena. När det krävs inresevisum skulle medlemsstaterna antingen kunna fortsätta att

kräva ett ursprungligt inresevisum, eller anse att det är tillräckligt att dess konsulat utfärdar denna kombinerade tillståndshandling.

Denna tillståndshandling skulle inte inkräkta på nationella förvaltningars interna praxis och inte heller på villkoren för inresa och vistelse. I de flesta medlemsstater måste tredjelandsmedborgare först ha erhållit ett arbetstillstånd innan ansökan om uppehållstillstånd granskas. Det skulle därför kunna uppfattas som om utfärdandet av ett uppehållstillstånd – grundat på andra kriterier än arbetstillståndet – skulle bli närmast automatiskt enligt det kombinerade förfarandet, vilket inte är kommissionens avsikt.

Alternativet skulle vara att inte reglera denna fråga på EU-nivå. En kompromisslösning vore att föreslå en enda ansökan för såväl arbets- som uppehållstillstånden, även om slutresultatet skulle bli att två olika tillstånd utfärdades enligt nationella bestämmelser.

- Bör ett kombinerat ”arbets- och uppehållstillstånd” införas på EU-nivå? Vilka fördelar respektive nackdelar kan finnas?
- Bör i stället en enda ansökan föreslås (för både arbets- och uppehållstillstånd)?
- Finns det andra lösningar?

2.5. Möjlighet att byta arbetsgivare /näringssektor

Möjligheten att byta arbetsgivare eller näringssektor under den första anställningsperioden i EU hänger nära samman med frågan om vem som innehar tillståndet och villkoren för inresa och vistelse för arbetstagare från tredjeland (avsnitt 2.2). Om en tredjelandsmedborgare har beviljats inresa och vistelse med stöd av en särskild ordning vore det rimligt att införa tillfälliga begränsningar av hans/hennes rörlighet för att undvika missbruk av inresevillkoren. Däremot skulle inget faktiskt problem för värdlandets ekonomi uppstå om en arbetstagare från tredjeland som beviljats inresa och vistelse utanför ramen för sådana ordningar erbjuds ett mer lönande arbete (om nödvändigt med förbehåll för bedömningen av det ekonomiska behovet). Om tillståndet ligger hos arbetsgivaren skulle arbetstagaren kunna utsättas för risken att bli oskäligt kontrollerad (respektive ”ägd”) av hans eller hennes framtida arbetsgivare i EU.

- Bör det finnas begränsningar av rörligheten för tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden i den medlemsstat där han eller hon är bosatt? Om ja, vilka (arbetsgivare, sektor, region osv.), under vilka omständigheter och under hur lång tid?
- Vem bör inneha tillståndet? Arbetsgivaren, arbetstagaren eller båda gemensamt?

2.6. Rättigheter

Invandrad arbetskraft måste ges en trygg rättslig ställning[12], oavsett om de avser att återvända till sina hemländer eller bosätta sig mer permanent. Arbetskraft från tredjeland bör åtnjuta

[12] I gemenskapslagstiftningen tillerkänns redan ett antal rättigheter, bl.a. i rådets direktiv 2003/109/EG (om varaktigt bosatta), rådets förordning (EG) nr 859/2003 om utvidgning av bestämmelserna i förordning (EEG) nr 1408/71 (om samordning av systemen för social tryggnet) och de båda direktiven mot diskriminering (direktiv 2000/43/EG och direktiv 2000/78/EG). För övrigt är EU-direktiven i frågor som hälsa och säkerhet i arbetet samt arbetsförhållanden i princip tillämpliga för alla

samma behandling som EU-medborgare, särskilt vad gäller vissa grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter, innan de erhåller ställning som varaktigt bosatta. Denna ställning innebär en mer omfattande uppsättning rättigheter, i linje med principen om differentiering av rättigheter i förhållande till vistelsens längd.

- Vilka specifika rättigheter bör beviljas tredjelandsmedborgare som arbetar tillfälligt i EU?
- Bör åtnjutande av vissa rättigheter förenas med krav på en minsta längd på vistelsen? Vilka rättigheter bör det i så fall vara fråga om och hur lång bör vistelsen vara?
- Bör det finnas incitament – t.ex. bättre villkor för familjeförening eller för att erhålla ställning som varaktigt bosatt –för att locka till sig vissa kategorier av arbetstagare från tredjeland? Om ja, varför och vilka?

2.7. Beledsagande åtgärder: integration, återvändande och samarbete med tredjeland

Såsom framhållits i ett flertal kommissionsmeddelanden[13] och i rådets slutsatser om migration och utveckling av den 19 maj 2003, kräver en framgångsrik EU-politik för ekonomisk migration att invandringen regleras i samarbete med ursprungs- och transiteringsländerna, med hänsyn till realiteterna och behoven i dessa länder. De åtgärder som vidtas måste åtföljas av effektiva politiska insatser för att integrera de invandrare som har tagits emot.

Samarbetet med tredjeländer för att underlätta laglig invandring och social och ekonomisk integration av potentiella invandrare måste följaktligen inkludera en rad frågeställningar, exempelvis kunskapsflykten, det faktum att ursprungsländerna investerar i att utveckla färdigheter hos människor som sedan lämnar hemlandets ekonomi och samhällsliv, svårigheterna för invandrare att upprätthålla sociala och kulturella band osv. Det är viktigt att fundera över hur sådana frågor bör hanteras och även över åtgärder för att underlätta för tillfällig arbetskraft att återvända när deras kontrakt löper ut och att bli återintegrerade i sina hemländer. Möjliga åtgärder för att främja situationer som ger ömsesidig nytta och kompenserar för eventuella negativa faktorer skulle kunna bestå i att tillhandahålla aktuell information om villkoren för inresa och vistelse i EU, att upprätta rekryterings- och utbildningscentra i ursprungsländerna för färdigheter som efterfrågas på EU-nivå och för kultursatsningar och språkutbildning, skapa databaser över potentiella invandrares färdigheter/yrken/näringssektorer (kompetensdokumentation), underlätta penningöverföringar samt kompensera tredjeländer för utbildningskostnader för medborgare som utvandrar till EU. En annan fråga gäller huruvida vissa tredjeländer skulle kunna erhålla någon form av förmånsbehandling när det gäller inresa och vistelse för deras medborgare, inom ramen för förstärkta samarbetsavtal.

Vidare är det också nödvändigt att EU fortsätter sina ansträngningar för att befrämja en bättre integration av befintliga och framtida invandrare, både på arbetsmarknaden och allmänt i värdsamhället, vilket också belystes i den första årliga rapporten om invandring och integration. Introduktionsprogram för nyanlända invandrare – som huvudsakligen omfattar

---

arbetstagare, oavsett nationalitet. Detsamma gäller de flesta artiklarna i stadgan om grundläggande rättigheter.

[13] KOM(2004) 412 och KOM(2002) 703.

språkträning, utbildning och information om det civila samhället baserad på värdsamhällets normer och värderingar – blir allt viktigare i alla medlemsstater.

- Vilka slag av beledsagande åtgärder, såväl i EU som i ursprungsländerna, bör övervägas för att underlätta inresa och vistelse och integration av ekonomiska migranter?
- Vad kan EU göra inom ramen för sin biståndspolitik för att uppmuntra kompetensspridning och motverka potentiellt negativa verkningar i form av kunskapsflykt?
- Bör utvecklingsländer ersättas (av vem och hur?) för sina investeringar i människor som lämnar landet för att söka sig till EU? Hur kan negativa effekter begränsas?
- Bör både värdländerna och hemländerna ha skyldighet att se till att ekonomiska migranter som befinner sig i en medlemsstat på tillfällig grund återvänder? Om ja, under vilka omständigheter?
- Hur kan återvändande regleras till ömsesidig fördel för värd- och hemländerna?
- Bör vissa tredjeländer förmånsbehandlas med avseende på inresa och vistelse och i så fall på vilket sätt?
- Skulle en sådan förmånsbehandling vara kopplad till särskilda ramöverenskommelser, såsom europeisk grannlandspolitik och föranslutningsstrategier?

3. SLUTSATS

Kommissionen anser att inresa och vistelse för ekonomiska migranter utgör en hörnsten i all invandringspolitik och att det därför är nödvändigt att behandla denna fråga på EU-nivå inom ramen för utvecklingen av en sammanhängande och gemensam invandringspolitik. I denna grönbok har kommissionen försökt att beskriva de viktigaste frågeställningarna och föra fram olika alternativa lösningar som skulle kunna utgöra en del av ett gemensamt EU-ramverk. Detta system bör vara öppet och överblickbart, obyråkratiskt och fullt operationellt. Det bör verka i samtliga berörda parters intressen: invandrarnas, avsändarländernas och mottagarländernas. När EU och medlemsstaterna förstärker sin politik för att dra till sig arbetskraftsinvandrare och underlätta deras inresa och vistelse, bör de noggrant beakta de möjliga negativa effekter som ett sådant utflöde av arbetskraft kan få för ursprungslandet.

Grönbokens främsta syfte är att efterlysa reaktioner och att starta en bred diskussion bland alla berörda intressenter. Rådet, Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, nationella myndigheter, regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadsparter (däribland arbetsgivarorganisationer och fackföreningar), icke-statliga organisationer, kandidatländer, EU:s partnerländer, den akademiska världen liksom andra organisationer och enskilda inom det civila samhället uppmanas att bidra. Efter det att ett heltäckande samrådsförfarande har genomförts kommer kommissionen att lägga fram en åtgärdsplan för laglig migration, bland annat förfarandena för inresa och vistelse. I enlighet med Haagprogrammet skall detta ske före utgången av 2005.

I syfte att förbereda en offentlig utfrågning om ekonomisk migration 2005 uppmanar kommissionen samtliga berörda parter att senast den 15 april 2005 inkomma med sina kommentarer till följande adress:

Generaldirektören

Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet

Europeiska kommissionen

B-1049 Bryssel

jls-economic-migration@cec.eu.int

BILAGA

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.