

## NOTAT



20. oktober 2011

J.nr. 2011-935

ARA/SKM

### Samlenotat til RIA-rådsmøde den 27.-28. oktober 2011: Single Permit

---

#### **Dagsordenspunkt 21: Kommissionens forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftsindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat (Single Permit) (KOM(2007)638)**

Sagen er omfattet af det danske retsforbehold.

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011 er markeret med kursiv.*

#### **Resumé:**

*På rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 forventes det, at formandskabet vil informere om status på forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet, som med opnåelse af enighed om sammenligningstabellerne nu er endeligt afsluttet. Kommissionen vedtog den 23. oktober 2007 et forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat (single permit). Der er gennem forhandlinger med Europa-Parlamentet udarbejdet et kompromisforslag, og der søges opnået en tidlig 2. behandling af forslaget med Europa-Parlamentet. Forslaget er omfattet af det danske forbehold og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Regeringen noterer sig en snarlig vedtagelse af direktivet.*

#### **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 Lissabonstrategien. Endvidere bekræftes det i programmet, at de enkelte medlemsstater selv fastlægger antallet af opholdstilladelser, der udstedes med henblik på arbejde. DER opfordrede Kommissionen til på baggrund af resultaterne af drøftelserne om en grøn bog om arbejdskraftindvandring, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabonstrategien inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan for lovlig migration.

Den 11. januar 2005 vedtog Kommissionen en grøn bog 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, (KOM(2005) 669) hvoraf det fremgår, at Kommissionen i perioden fra 2007 og frem til 2009 vil fremlægge en lovgivningspakke bestående af et generelt dækkende rammedirektiv og fire specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandstatsborgere skal have, når de pågældende har fået adgang til en medlemsstats arbejdsmarked, og dels at regulere betingelserne og procedurerne for særlige grupper af tredjelandstatsborgeres adgang til EU. De fire specifikke direktiver skal supplere rammedirektivet ved at fastsætte regler for indrejse og ophold for visse særlige grupper.

Kommissionen vedtog på den baggrund den 23. oktober 2007 et forslag til det generelle rammedirektiv samt et forslag til et direktiv om indrejse og ophold for højt kvalificerede indvandrere.

Den 13. juli 2010 fremsatte Kommissionen to nye direktivforslag om regulering af indrejse- og opholdsbetingelserne for henholdsvis sæsonarbejdere og virksomhedsinternt udstationerede medarbejdere (intra-corporate transferees). Derudover forventes et forslag, der regulerer indrejse- og opholds-betingelserne for lønnede praktikanter indarbejdet i en revision af studenterdirektivet, direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004, som imidlertid først forventes fremsat af Kommissionen i løbet af 2011.

Kommissionens forslag til et generelt rammedirektiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat og har adgang til arbejdsmarkedet, blev fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra a), og skulle efter dagældende regler vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Lissabon-traktaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor hjemmelsbestemmelserne nu er Traktaten om Den Europæiske Unions Funktions-måde (TEUF) artikel 79, nr. 2, litra a og b.

Forslaget skal herefter vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i 129

TEUF, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Gennem forhandlinger med Europa-Parlamentet påbegyndt efter Lissabon-traktatens ikrafttræden er der opnået enighed om et kompromisforslag med en række ændringer til det oprindelige forslag.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 forventes det, at formandskabet vil informere om status på forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet, og at direktivet snarest forventes vedtaget.

## **2. Formål og indhold**

Formålet med Kommissionens direktivforslag er at skabe rammerne for en retfærdig og rettighedsbaseret tilgang til arbejdskraftindvandring.

Til dette formål foreslår Kommissionen vedtagelsen af et rammedirektiv, der for det første skal etablere en énstrengt procedure for tredjelandsborgeres indgivelse af ansøgning om og myndighedernes udstedelse af en tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat med henblik på arbejde. For det andet skal direktivet regulere de overordnede rettigheder for tredjelandsstatsborgere, der allerede har en opholds- og arbejdstilladelse og som endnu ikke har opholdt sig i en medlemsstat i de fem år, der kræves for at opnå status som fastboende udlænding efter direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (artikel 1) eller for de tredjelandsstatsborgere, der søger opholdstilladelse i EU.

Kommissionens forslag indeholder ingen regulering af betingelser for indrejse og ophold, men fokuserer i stedet på et fælles sæt af rettigheder til alle tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat samt adgang til arbejdsmarkedet eller tredjelandsstatsborgere, som søger opholdstilladelse i en medlemsstat. Det er ikke hensigten, at indholdet af disse rettigheder skal defineres på fællesskabsplan, men blot, at der på en række nærmere bestemte områder skal være tale om ligebehandling med egne borgere, som har rettigheder i medfør af national lovgivning. Forslaget finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ikke udtrykkeligt er undtaget fra anvendelsesområdet. Direktivet finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der er meddelt arbejdstilladelse i en medlemsstat, uagtet hvilket opholdsgrundlag de har, og uagtet om de er aktive på arbejdsmarkedet. Det afgørende er således om tredjelandsstatsborgeren har ret til at arbejde, og ikke om opholdstilladelsen er betinget af beskæftigelse, eller om denne ret udnyttes jf. definitionen på en tredjelandsstatsborger i artikel 2, litra b.

Kommissionen har begrundet dette i, at visse rettigheder i kraft af deres natur stiller krav om aktuel beskæftigelse, jf. artikel 12, stk. 1, litra a, om arbejdsforholdene, hvorimod andre rettigheder såsom anerkendelse af eksamensbeviser eller retten til arbejdsløshedsstøtte alene relaterer sig til de tredjelandsstatsborgere, der er arbejdssøgende eller dem, der efterfølgende er blevet arbejdsløse. Der er på baggrund af en justering af anvendelsesområdet enighed om, at direktivet alene skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der søger om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse, og tredjelandsstatsborgere, der har

fået en samlet opholds- og arbejdstilladelse udstedt i medfør af direktivet (Single Permit Holder), jf. definitionen i artikel 2, litra b, og artikel 3, stk. 1, litra a, b, og c.

Artikel 3, stk. 2, nævner de persongrupper, som er undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Efter den nuværende ordlyd er det personer, som har opnået familiesammenføring i medfør af direktiv 2004/38/EF "familie-sammenføringsdirektivet" eller anden form for fri bevægelighed på lige fod med EU-statsborgere, udstationerede, koncernudstationerede, au pairs, personer, som er omfattet af direktiv 2004/83/EF "flygtningedefinitionsdirektivet", og personer, som har opnået midlertidig beskyttelse og afventer en afgørelse om flygtningestatus.

Kommissionen foreslår indførelsen af en proceduremæssig harmonisering, idet der ifølge direktivforslaget kun skal indgives én samlet ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse, der, hvis ansøgningen bliver imødekommet, skal udstedes i ét samlet dokument (artikel 4-6). Mange medlemsstater har på nuværende tidspunkt to procedurer for udstedelse af henholdsvis opholds- og arbejdstilladelser. Denne procedure skal som udgangspunkt omfatte tredjelandstatsborgere, der ansøger om opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, jf. artikel 3, stk. 1, litra a. Tredjelandstatsborgere, der ikke har opnået opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, eksempelvis studerende, kan blive omfattet af denne procedure, jf. artikel 7, stk. 1, som henviser til forordning (EF)1030/2002, som regulerer ensartet udformning af alle opholdstilladelser undtaget visum og processuelt ophold.

I rådsregi er der desuden stillet forslag om både i artikel 6 og 7 at tilføje muligheden for at udstede et tillægskort til Single Permit-tilladelsen med informationer om de konkrete rettigheder og pligter, der følger med et ophold i værtsmedlemsstaten som arbejdstager. Dette forslag er der ifølge det foreliggende kompromisforslag opnået enighed om.

Ifølge forslaget skal der være ligebehandling af arbejdstagere fra tredjelandslande, jf. artikel 12, stk. 1, litra a-h, med egne borgere på følgende områder: Arbejdsforhold, herunder løn, regler for opsigelse samt sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, organisationsfrihed, uddannelse, anerkendelse af uddannelseskvalifikationer, nærmere bestemte sociale ydelser, udbetaling af opspareret pension ved flytning til et tredjeland samt adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden, herunder adgang til bolig og støtte fra arbejdsmidlingskontorer.

Adgangen til ligebehandling er ikke undtagelsesfri, idet medlemsstaterne under en række nærmere bestemte betingelser kan begrænse ligebehandlingen mellem egne statsborgere og tredjelandstatsborgere. Eksempelvis kan ligebehandling for så vidt angår studiestøtte samt rettigheder i forhold til boligforhold begrænses (artikel 12, stk. 2). Derudover kan retten til ligebehandling i forhold til uddannelse begrænses i forhold til den gruppe af tredjelandstatsborgere, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af direktiv 2004/114/EF (studier, elevud-

veksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste), jf. artikel 12, stk. 2, litra c, til trods for at denne gruppe har adgang til at være i lønnet beskæftigelse ved siden af den aktivitet, som ligger til grund for den meddelte opholdstilladelse.

Der er desuden blevet stillet forslag om, at direktivet ændres således, at medlemsstaterne får ret til at stille betingelser for tredjelandsstatsborgeres optagelse på uddannelses-institutioner i medfør af national lovgivning såsom betaling af deltagergebyr. *I sin nuværende form giver direktivet mulighed for at tage et nationalt forbehold i forhold til at give lige rettigheder på uddannelsesområdet jf. art. 12 stk. 2, litra a.*

Medlemsstaterne kan også indføre begrænsninger i ligebehandlingen i forhold til egne statsborgere i forhold til sociale sikringsgrene som defineret i Rådets forordning (EØF) nr. 883/2004 (familieydelse, arbejdsskade-forsikring og lignende) til alene at omfatte tredjelandsstatsborgere, der har været i beskæftigelse i mere end 6 måneder jf. artikel 12 stk. 2, litra e. Adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden (der er stillet forslag om at begrænse denne ret i forhold til arbejdsløshedsrådgivning) for så vidt angår ligebehandling i medfør af artikel 12, stk. 1, litra h, kan begrænses til kun at omfatte tredjelandsstatsborgere, der har tilladelse til at arbejde uden nogen begrænsninger, jf. artikel 12, stk. 2, litra c.

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Vedtægelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

*Regeringen noterer sig en snarlig vedtagelse af direktivet.*

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de andres holdninger.

### **6. Høring**

Sagen har senest været *sendt i skriftlig høring* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) den 6. oktober 2011.

### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skulle høres i sagen i medfør af den tidligere EF-traktat og fremkom med deres udtalelse i sagen den 20. november 2008.

Lissabon-trakaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor forslaget herefter skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet jf. TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL) og Udvalget for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggen-

der (LIBE) er efterfølgende fremkommet med en lang række ændringsforslag til direktivet, da det anføres, at undtagelserne fra anvendelsesområdet og de restriktioner, som gælder enkelte specifikke persongrupper, skader direktivets grundlæggende formål. Dette har blandt andet resulteret i et ændringsforlag om, at flygtninge, sæsonarbejdere og udstationerede bør være omfattet af anvendelsesområdet. Der er endvidere stillet forslag om, at adgangen til at begrænse ligebehandling af tredjelandstatsborgere i forhold til uddannelse, således at muligheden for at fastholde brugerbetaling fjernes jf. art. 3. Med et af ændringsforslagene ønskes der endvidere indført, at medlemsstaterne skal sikre, at en tilsidesættelse af direktivet skal underlægges sanktioner, som har en afskrækkende virkning jf. art. 12, stk. 2 a.

Ændringsforslagene har senest været til afstemning i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg den 13. juli 2011 og udvalget meddelte i brev af 18. juli til Rådet, at man i princippet kan acceptere det foreliggende kompromisforslag. *Efter der er opnået enighed om det sidste udestående – de såkaldte sammenligningstabeller – må forslaget forventes at komme på Parlamentets næstkommende plenarsamling i efteråret.*

## **8. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke selv kan sikre, at der på EU-plan indføres et ensartet niveau for behandlingen af tredjelandstatsborgere, der har opholds- og arbejdstilladelse i en medlemsstat. Forskellige niveauer for rettigheder kan føre til en forvridding af konkurrencen inden for fællesmarkedet og til, at der opstår sekundære bevægelser af arbejdskraftindvandring til medlemsstater, der giver flere rettigheder til tredjelandstatsborgere.

Ifølge Kommissionen vil et direktiv, der sikrer ligebehandling på en række arbejdsmarkeds-relaterede områder, medvirke til at beskytte EU-borgere imod billig arbejdskraft fra tredjelande og indvandrere mod at blive udnyttet. Endvidere vil fælles regler på området sikre en bedre integration af arbejdstagere fra tredjelande.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Kommissionens direktivforslag har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold om retlige og indre anliggender.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

*Sagen har senest været forelagt for Folketingets Partier den 19. september 2011 til orientering forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011.*

Grundnotat om Kommissionens meddelelse om en politikplan om lovlig indvandring blev oversendt til udvalgene den 10. maj 2006.