

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på beskæftigelse af højt kvalificerede arbejdstagere

KOM(2016) 378 endelig

Nyt notat.

Nærværende grund- og nærhedsnotat oversendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 7. juni 2016 et direktivforslag om indrejse og ophold for højt kvalificerede arbejdstagere – den såkaldte "EU Blue Card"-ordning. Forslaget har til formål at fastlægge betingelserne for indrejse og ophold for tredjelandsstatsborgere, der ansøger om at opholde sig i EU med henblik på ansættelse i et job, der kræver høje kvalifikationer, og som enten kommer fra et land uden for EU eller lovligt opholder sig i EU med en anden status, og deres familiemedlemmer. Med forslaget ophæves den nuværende "EU Blue Card"-ordning fra 2009 og anvendelsesområdet udvides, betingelserne for indrejse gøres mere fleksible, mobiliteten mellem medlemsstaterne øges, der indføres hurtigere og mere fleksible procedurer og rettigheder. Nærhedsprincippet vurderes at være opfyldt. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2016) 378 endelig af den 7. juni 2016 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på beskæftigelse af højt kvalificerede arbejdstagere, den såkaldte "EU Blue Card-ordning".

Forslaget er oversendt til Rådet den 24. juni 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 79, stk. 2, litra a) og b), om den fælles indvandringspolitik og skal behandles efter den almindelige lov-

12. september 2016

Udlændinge-, Integrations- og
Boligministeriet

KIU

Sagsbehandler

LLA

Tel. 6198 3468

Mail LLA@uibm.dk

Ref.-nr. Dokument nr.

¹ Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

givningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det fremgår af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 26. og 27. juni 2014, at for at forblive en attraktiv destination for dygtig arbejdskraft og kompetencer skal EU konkurrere i det globale talentkapløb, hvorfor der bør udformes strategier til optimering af mulighederne ved lovlig migration, herunder strømlining af eksisterende regler. I den europæiske dagsorden for migration, vedtaget den 13. maj 2015 efterlyses en attraktiv EU-ordning for højtuddannede tredjelandstatsborgere, ligesom det anføres, at der er behov for en revision af Rådets direktiv 2009/50/EF² for at gøre det mere virkningsfuldt med hensyn til at tiltrække dygtig arbejdskraft til EU og derved tage hånd om både de demografiske udfordringer, som EU står over for, og manglen på kvalificeret arbejdskraft inden for centrale sektorer i EU's økonomi.

I en meddelelse fra den 6. april 2016³ gentog Kommissionen, at den vil foreslå ændringer af direktiv 2009/50/EF med det formål at styrke ordningen som én fælles EU-ordning for tilladelse til indrejse for højt kvalificerede arbejdstagere. Europa-Parlamentet har i sin betænkning af 23. marts 2016⁴ henvist til, at revisionen af direktivet navnlig bør sigte mod at fjerne de nuværende uoverensstemmelser med hensyn til f.eks. de parallelle nationale ordninger.

Ved forslaget ophæves det nuværende direktiv 2009/50/EF. Kommissionens vurdering er, at restriktive indrejsebetingelser, manglende fremme af mobilitet indenfor EU samt besværlige procedurer og forskellige regelsæt har begrænset den gældende ordnings popularitet og ført til, at det samlede antal udstedte tilladelser under denne ordning er relativt lavt sammenlignet med tilladelser udstedt under nationale ordninger.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at fastlægge betingelserne for indrejse og ophold for tredjelandstatsborgere, der ansøger om at opholde sig i EU med henblik på ansættelse i job, der kræver høje kvalifikationer, og som enten kommer fra et land uden for EU eller lovligt opholder sig i EU med en anden status, og deres familiemedlemmer, samt at fastlægge deres rettigheder.

²Rådets direktiv 2009/50/EF af 25. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (EUT L 155 af 18.6.2009, s. 17).

³Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa (COM(2016) 197 final).

⁴Betænkning om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration, 23. marts 2016, (2015/2095(INI)).

Forslaget har desuden overordnet til formål at skabe en sammenhængende, effektiv og velfungerende adgangsordning til EU's arbejdsmarked for højt kvalificerede arbejdstagere. Med forslaget etableres således en fælles EU-ordning, der skal erstatte parallelle nationale ordninger for højt kvalificerede arbejdstagere. Som følge heraf afskæres medlemsstaterne fra at udstede tilladelser efter national lov til højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande, som falder inden for direktivets anvendelsesområde.

For at gøre ordningen mere effektiv, udbredt og attraktiv i forhold til det tidligere direktiv 2009/50/EF foreslås det, at direktivets anvendelsesområde udvides, at betingelserne for indrejse gøres mere fleksible, at mobilitet mellem medlemsstaterne øges, at der indføres hurtigere og mere fleksible procedurer samt at rettigheder for arbejdstagere og deres familiemedlemmer styrkes.

Udvidelse af direktivets anvendelsesområde

Det gøres obligatorisk for medlemsstaterne at anerkende ansøgere med kvalifikationer opnået ved mindst tre års relevant erhvervserfaring som et alternativ til kvalifikationer fra en uddannelsesinstitution. Forslaget om en mere gennemsigtig og harmoniseret EU tilgang til anerkendelse af kvalifikationer betyder efter Kommissionens vurdering ikke en sænkning af kravene til de nødvendige høje kvalifikationer.

Desuden foreslås den relevante personkreds udvidet til at omfatte højt kvalificerede personer, som har opnået international beskyttelse under direktiv 2011/95/EU om anerkendelse af flygtninge, samt tredjelandsstatsborgere, der skal genbosættes i en medlemsstat under fremtidige EU-ordninger, og som tildeles de samme rettigheder som førnævnte persongruppe. Baggrunden for at medtage højt kvalificerede personer, som er omfattet af international beskyttelse, er at udnytte deres kvalifikationer bedst muligt som en værdi for både modtagersamfundet og den pågældende selv. Forslaget omfatter ikke personer, der søger international beskyttelse og endnu ikke har fået afgjort deres status. Direktivet omfatter heller ikke personer, som har modtaget midlertidig beskyttelse eller udelukkende opholder sig midlertidigt i en medlemsstat.

Persongruppen foreslås også udvidet til at omfatte tredjelandsstatsborgere, som er familiemedlemmer til EU-borgere, og som opholder sig legalt i en medlemsstat. Familiemedlemmer til EU-borgere vurderes at have de samme erhvervsmæssige behov for mobilitet inden for EU som andre højt kvalificerede tredjelandsstatsborgere. Forslaget betyder, at denne persongruppe kan påtage sig beskæftigelse, der kræver høje kvalifikationer, og tage på forretningsrejser i andre medlemsstater uafhængigt af, om EU-borgeren ledsager dem.

I lighed med det nuværende direktiv omfatter forslaget ikke EU-borgere, tredjelandstatsborgere som er fastboende udlændinge i EU, der ønsker at flytte til en anden medlemsstat, sæsonarbejdere eller udstationerede arbejdstagere.

Mere fleksible indrejsebetingelser

Udover de generelle indrejsebetingelser (gyldigt rejsedokument, en sygeforsikring og at personen ikke udgør en trussel mod den offentlige orden mv.) gælder et særligt krav om, at ansøgeren skal være i besiddelse af en ansættelseskontrakt eller ansættelsestilbud ved indreisen. Kravet til ansættelseskontrakten eller ansættelsestilbuddets længde nedsættes fra 1 år til 6 måneder og det nuværende krav til lønniveauet sænkes. Hvor lønkravet efter den nuværende ordning er mindst 1,5 gange den gennemsnitlige bruttoårsløn i den pågældende medlemsstat foreslås det, at lønkravet nedsættes og fastsættes efter en tærskel, som medlemsstaterne selv regulerer indenfor et interval på minimum 1,0 og maksimum 1,4 gange den gennemsnitlige bruttoårsløn i den pågældende medlemsstat.

Formålet med at fastsætte et minimum og et nyt (lavere) maksimum for løntærsklen er at øge gruppen af potentielle højt kvalificerede arbejdstagere og samtidig øge harmoniseringseffekten medlemsstaterne i mellem. Til gengæld gives medlemsstaterne fortsat et vist råderum til at fastsætte tærsklen under hensyntagen til de særlige forhold på deres arbejdsmarked, det gennemsnitlige indkomstniveau og forskelle med hensyn til indkomstfordeling. For specifikke erhverv, hvor der er mangel på arbejdskraft, og som udpeges af medlemsstaterne, fastsættes en obligatorisk nedre løntærskel på 80 % af den generelle tærskel. Samme tærskel foreslås for unge kandidater, der sjældent har den tilstrækkelige erfaring til at kræve den samme høje løn.

Der lægges i forslaget op til, at brugen af arbejdsmarkedstest (ENT), som er et instrument for medlemsstaterne til at vurdere, om der er brug for den tilbudte arbejdskraft, kun skal være tilladt i situationer, hvor der på en medlemsstats arbejdsmarked opleves alvorlige forstyrrelser. En sådan situation kan f.eks. være høj arbejdsløshed inden for et bestemt erhverv. Medlemsstaterne bevarer dog retten til at fastsætte antallet af tredjelandstatsborgere, der samlet set gives adgang til deres territorium i overensstemmelse med TEUF artikel 79, stk. 5. Medlemsstaterne vil således enten kunne betragte en ansøgning som uantagelig eller give afslag. Muligheden for at begrænse antallet af indrejsende tredjelandstatsborgere til medlemsstatens område efter TEUF artikel 79, stk. 5 omfatter ikke den situation, hvor en tredjelandstatsborger allerede har lovligt ophold under direktivet, og ansøger om at få forlænget opholdsperioden i den samme eller en anden medlemsstat.

Hurtigere og mere fleksible procedurer

Medlemsstaterne får mulighed for at indføre et nationalt system med "anerkendte arbejdsgivere". Systemet skal sikre endnu kortere sagsbehandlingstider og nedbringe kravene til dokumentation fra ansøgeren. Såfremt en arbejdstager ønsker at skifte arbejdsgiver, forenkles denne adgang, ligesom indehavere af "EU Blue Card" tillægges ret til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samtidig med, at de er beskæftiget i kraft af deres opholdskort. Denne ret ændrer dog ikke ved, at betingelserne for indrejse ved brug af "EU Blue Card" hele tiden skal være opfyldt, og derfor skal indehaveren forblive i højt kvalificeret beskæftigelse.

Styrkede rettigheder for arbejdstagere og deres familiemedlemmer

Det foreslås også, at reglerne for familiesammenføring for højt kvalificerede arbejdstagere lempes. Som en ny lempelse vil familiemedlemmer være berettiget til at få deres tilladelser, når "EU Blue Card" udstedes, og derved straks kunne familiesammenføres med arbejdstageren. Familiemedlemmernes ret til ophold i EU er afhængig af arbejdstagerens fortsatte gyldige "EU Blue Card". Gyldighedsperioden for et familiemedlems opholdstilladelse svarer derfor til gyldigheden af "EU Blue Card" indehaverens, under den forudsætning, at familiemedlemmet har et gyldigt rejsedokument i hele perioden.

Medlemsstaterne må ikke pålægge familiemedlemmerne begrænsninger med hensyn til deres mulighed for at udøve økonomisk aktivitet som lønmodtager eller selvstændigt erhvervsdrivende. Medlemsstaten har dog mulighed for først at kontrollere, om den ledige stilling vil kunne besættes med arbejdskraft fra den pågældende medlemsstat, et andet EU-land, eller af en tredjelandstatsborger, der opholder sig lovligt i medfør af EU-retten eller national ret, eller med en fastboende udlændinge i EU, der ønsker at varetage stillingen. Det bemærkes, at personer, der har opnået international beskyttelse, ikke er omfattet af de gunstigere betingelser for familiesammenføring, men fortsat er underlagt reglerne på området i den medlemsstat, der har ydet dem beskyttelse.

Styrket mobilitet

For at gøre ordningen til en egentlig EU-ordning styrkes mobiliteten mellem medlemsstaterne. Som et nøgleelement foreslås det, at en tredjelandstatsborger, der har søgt og opnået "EU Blue Card" til en medlemsstat og har opholdt sig der i 12 måneder, kan flytte til en anden medlemsstat og få lovligt ophold under ordningen under lempelige betingelser. Navnlig må der ikke kræves arbejdsmarkedstest for mobile indehavere af "EU Blue Card", hvis arbejdsmarkedstest ikke blev krævet ved ansøgningen om indrejsetilladelse til den første medlemsstat. Derudover kan bl.a. fastsætte kvoter og fornyet kontrol af kvalifikationer heller ikke finde anvendelse. Familiemedlemmer til den pågældende skal også straks kunne rejse med

og en række betingelser fraviges for dem under opholdet i den anden medlemsstat.

Som noget nyt kan indehaveren af "EU Blue Card" tage på kortere forretningsrejser på op til 90 dage indenfor en periode på 180 dage i de medlemsstater, der deltager i ordningen med henblik på at udføre en forretningsaktivitet. Det overordnede formål med den nye bestemmelse er at sikre, at forretningsaktiviteter inden for EU, som kan henføres til en højt-kvalificeret arbejdstagers sædvanlige opgaver, kan udføres uden juridisk usikkerhed eller store administrative byrder. En sådan mulighed har længe været efterspurgt af arbejdsmarkedets parter.

Hurtigere adgang til permanent opholdstilladelse

Også adgangen til at få permanent opholdstilladelse gøres mere lempelig for at sikre tilstrækkelig integration. Der åbnes først og fremmest op for adgang til permanent opholdstilladelse efter kontinuerligt ophold på 3 år i en medlemsstat, som indehaver af "EU Blue Card". Flytter indehaveren af kortet til en anden medlemsstat under reglerne om mobilitet kan statussen alternativt opnås i kraft af sammenlagt 5 års kontinuerligt ophold i forskellige medlemsstater. Der tages ved udregning heraf også hensyn til ophold med en anden opholdstilladelse end "EU Blue Card". Det kræves dog altid, at indehaveren af kortet, umiddelbart før ansøgningen indgives, har opholdt sig i minimum 2 år i den medlemsstat, hvor der søges om permanent opholdstilladelse.

For at matche de mere omfattende rettigheder som indehavere af "EU Blue Card" får, indføres der også nye garantier, der bl.a. omfatter øgede krav til dokumentation i visse situationer, samt mulighed for medlemsstaterne til at sanktionere arbejdsgivere, der ikke overholder deres forpligtelser under ordningen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294 medlovgiver.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført:

Den nuværende fragmenterede situation med divergerende og parallelle nationale regler, der gælder for den samme kategori af tredjelandsstatsborgere på tværs af medlemsstaterne, vurderes hverken virkningsfuld eller effektiv for nogen af de involverede parter. Særligt mindre medlemsstater,

der handler på egen hånd, vurderes ikke at være ordentlig klædt på til at klare sig i den internationale konkurrence.

Selv med den foreslåede harmoniserede EU-ordning og afskaffelse af de nationale ordninger vil medlemsstaterne fortsat beholde kompetence på visse områder, såsom deres traktatbaserede beføjelser til at fastlægge antallet af indrejsetilladelser til tredjelandstatsborgere, der kommer til deres område for at søge arbejde. På samme måde vil det fortsat være muligt for medlemsstaterne at indføre arbejdsmarkedstest i situationer, hvor deres arbejdsmarked oplever alvorlige forstyrrelser.

Desuden fremhæves det i præamblen til forslaget, at medlemsstaterne ikke i tilstrækkelig grad vil kunne opnå målene med dette direktiv, hvis de agerer selvstændigt. Navnlig når det gælder bedre udnyttelse af EU's samlede tiltrækningskraft med hensyn til at sikre højt kvalificerede arbejdstageres mobilitet mellem medlemsstaterne og fastsættelse af klare fælles indrejsekriterier på tværs af medlemsstaterne, kan målene bedre nås på EU-plan.

På den baggrund vurderes nærhedsprincippet at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Vedtagelsen af det nye Blue Card direktiv får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

I Danmark har tredjelandstatsborgere mulighed for at opnå opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 1.

Det følger bl.a. af udlændingelovens § 9 a, stk. 2, at opholdstilladelse kan meddeles på baggrund af beløbsordningen, hvis ansættelsen indebærer en årlig aflønning på mindst 400.000 kr. (i 2016-niveau). Ligeledes følger det, at opholdstilladelse kan meddeles til udlændinge på baggrund af positivlisten, som får arbejde inden for fagområder, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft. Af § 9 a, stk. 2, følger endvidere, at der under visse forudsætninger kan meddeles opholdstilladelse efter fast-track ordningen, hvis udlændingen er tilbudt ansættelse i en certificeret virksomhed, ligesom en udlænding på baggrund af en godkendt forretningsplan har mulighed for at opnå opholdstilladelse som selvstændig erhvervsdrivende. Endelig følger det, at der under visse forudsætninger kan meddeles opholdstilladelse til bl.a. tredjelandsborgere, der er tilbudt ansættelse som forskere, trainees, ansatte på boreplatforme, samt til visse ansatte inden for landbrugsområdet.

Herudover kan udlændinge, der har mistet deres oprindelige opholdsgrundlag i visse tilfælde få opholdstilladelse på baggrund af deres arbejde. Det er en betingelse, at udlændingen er i et fast ansættelsesforhold af længere varighed eller gennem en længere periode har drevet selvstændig erhvervsvirksomhed, og at beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige hensyn taler derfor.

7. Konsekvenser

Vedtagelse af forslaget har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet retsforbeholdet.

Det er Kommissionens vurdering, at forslaget ingen virkninger har på EU's budget.

8. Høring

Sagen forelægges Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for vedtagelsen af et direktiv, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU. Dog lægger regeringen vægt på, at direktivforslaget hviler på princippet om selvforsørgelse og ikke udhuler de enkelte medlemslandes løndannelsessystemer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.