

Dir nr: Dir. 2004:21
Departement: Näringsdepartementet
Beslut vid
regeringssammanträde: 2004-02-19
Rubrik: Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring

- - - - -

Beslut vid regeringssammanträde den 19 februari 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES. Kommittén skall i sammanhanget också utreda behovet av arbetskraftsinvandring, bedöma de konsekvenser som ytterligare sådan invandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, med utgångspunkt i denna bedömning, föreslå eventuella åtgärder.

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget liksom konsekvenserna för den svenska arbetsmarknaden av EU:s utvidgning. Kommittén skall vidare studera aktuellt reformarbete rörande arbetskraftsinvandring i ett antal andra länder. Kommittén skall också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder.

Sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyloch skyddsbehövande i övrigt skall studeras med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till ökad flexibilitet, förenklad administration och långsiktig hållbarhet.

En grundläggande utgångspunkt för utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

Gällande regelverk

Utlänningslagen (1989:529)

Enligt 2 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529, UtlL) får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning ordnad på något annat sätt. När det gäller arbetstillstånd anges i 1 kap. 5 § UtlL att en utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de övriga nordiska länderna. Regeringen har rätt att föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. I 2 kap. 6 § UtlL anges att arbetstillstånd skall ges för viss tid och att det får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. Ett arbetstillstånd skall, liksom uppehållstillstånd, som huvudregel ha utverkats före inresan. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter i angivna hänseenden. Beslut om arbetstillstånd meddelas enligt 2 kap. 7 § UtlL av Migrationsverket.

Utlänningsförordningen (1989:547)

I 4 kap. utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) finns ytterligare bestämmelser om arbetstillstånd. I 4 kap. 1-3 §§ UtlF anges en rad undantag från kravet på arbetstillstånd. Det viktigaste av dessa är att alla utlänningar som omfattas av EES-avtalet är undantagna från kravet på arbetstillstånd. I 4 kap. 6 § UtlF anges att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skall besluta om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd. Innan sådana riktlinjer utfärdas eller ändras skall sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare få tillfälle att yttra sig. Innan Migrationsverket bifaller en ansökan om arbetstillstånd skall verket samråda med länsarbetsnämnden. Kravet på samråd skall anses vara uppfyllt om Migrationsverket följer AMS riktlinjer. Migrationsverket får även, enligt 6 kap. 8 § UtlF, utan samråd med länsarbetsnämnden meddela arbetstillstånd om det finns särskilda skäl med hänsyn till längden av den tid utlänningen har vistats här, hans personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Utlänningslagstiftningens förarbeten

De närmare förutsättningarna för arbetstillstånd anges inte direkt i utlänningslagen. Riktlinjer som tillämpas bygger på uttalanden i olika - av riksdagen bifallna - propositioner. I regeringens proposition Om invandrings- och flyktingpolitiken

(prop. 1983/84:144, s. 62), sägs bl.a. att det saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Det bör i stället ankomma på Arbetsmarknadsverket att genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på annat sätt verka för att i Sverige bosatta arbetssökande kommer i fråga för lediga anställningar. Även om arbetskraftsinvandring i normalfallet inte bör tillåtas bör dock, enligt propositionen, undantag kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Det kan vara fråga om personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi.

Vidare sägs i propositionen att också andra undantag under särskilda förhållanden bör vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Slutligen anges att det även fortsättningsvis får ankomma på AMS att i samråd med arbetsmarknadens parter genom praxis klarlägga i vilka fall undantag bör kunna ske. De nu återgivna förarbetsuttalandena tar sikte på fall där arbetskraftsinvandring bör medges och permanenta uppehållstillstånd beviljas.

När det gäller tidsbegränsade anställningar anförs i nämnda proposition, också s. 62, att tillstånd regelmässigt bör ges i fråga om sådana anställningar som ingår som ett led i ett internationellt utbyte. Tillståndet bör då begränsas till att avse anställning inom ett visst yrke hos en viss arbetsgivare. De tidsbegränsade anställningar som det har varit fråga om i praxis har främst gällt gästforskare, anställda på chefsposter inom internationella företag samt artister och professionella idrottsmän och tränare.

Närmare om möjligheterna till tidsbegränsade arbetstillstånd

Av AMS riktlinjer framgår bl.a. att tidsbegränsade arbetstillstånd också kan ges i viss utsträckning för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden. För denna typ av arbetstillstånd skall en arbetsmarknadsprövning göras. Prövningen innebär bl.a. att det undersöks om arbetskraftsbehovet kan tillgodoses inom landet eller med arbetssökande inom EU/EES innan det kan komma i fråga att bevilja ett arbetstillstånd av detta slag. Tillståndsprövningen skall utgå från en långsiktig bedömning av arbetsmarknadsläget och hänsyn skall tas till möjligheten att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder underlätta rekrytering av inhemsk arbetskraft. Arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetsbrist kan ges för maximalt 18 månader. Denna möjlighet har på senare år utnyttjats bl.a. när det gäller läkare och annan vårdpersonal från Östeuropa. AMS har också i ett flertal sådana fall givit dispenser som inneburit att tiden för vilken arbetskraftstillstånd givits utsträckts till 36 månader.

Av AMS riktlinjer framgår också att arbetstillstånd för internationellt utbyte ges för sammanlagt högst 48 månader.

Med stöd av 4 kap 5 § UtlF (1989:547) har vidare Migrationsverket bemyndigat länsarbetsnämnderna att handlägga ärenden om säsongsarbetstillstånd och föreskrivit att arbetstillstånd för säsongsarbetare kan ges under tiden 1 april-1 november (MIGRFS 2001:2). Tillståndet ges för en tid av tre månader för en viss bransch under nämnd tid. Tillståndstiden räknas från inresan till Sverige. Antalet tillstånd kan begränsas och kvoter anges av respektive länsarbetsnämnd varje år.

Reformbehovet

En samlad politik för ett långsiktigt hållbart arbetskraftsutbud

Utbudet av arbetskraft behöver långsiktigt öka om det skall vara möjligt att undvika arbetskraftsbrist och flaskhalsar, säkra en hållbar ekonomisk tillväxt och finansiera framtidens välfärd. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de stora demografiska förändringar och de omfattande pensionsavgångar som kommer att följa efter år 2010. Grunden för en framgångsrik politik i detta avseende läggs under de närmaste åren. Detta har bl.a. tydliggjorts i departementspromemorian Arbetskraftsutbudet och välfärden - aktuell politik och framtida utmaningar (Ds 2002:30) som utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Långtidsutredningen 1999/2000 har i sitt huvudbetänkande (SOU 2000:7) utifrån ett vidare perspektiv belyst behovet av att snarast vidta åtgärder för att säkerställa en hög välfärdsnivå när åldersstrukturen i framtiden innebär att allt färre i arbetsför ålder skall försörja allt fler.

Regeringen har tidigare satt som övergripande mål att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen i åldern 20-64 år skall öka till 80 procent 2004. Målet därefter är full sysselsättning. Mot denna bakgrund har ett intensivt reformarbete inletts för att öka sysselsättningen och säkra arbetskraftsutbudet.

Samtidigt är det inte säkert att åtgärder för att ta till vara hela den potentiella arbetskraft som finns i landet är tillräckliga för att tillgodose den framtida efterfrågan på arbetskraft, varken nationellt eller på olika lokala arbetsmarknader. I en bred politik syftande till att hålla arbetskraftsutbudet uppe och motverka bristsituationer och flaskhalsar kan därför ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES vara ett av flera kompletterande element.

Regelverk med gamla rötter

Det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring

från länder utanför EU/EES bygger på en proposition från 1983/84 (prop. 1983/84:144). Denna proposition tar i sin tur avstamp i riktlinjer för invandringspolitiken som riksdagen antog i slutet av 1960-talet. På arbetsmarknaden och i samhället i övrigt har sedan dess djupgående strukturella förändringar ägt rum, inte minst till följd av EU-medlemskapet och en tilltagande allmän internationalisering. Alldeles oavsett de eventuella behoven av ytterligare arbetskraftsinvandring finns det enligt regeringens mening skäl att pröva regelverkets utformning i relation till dessa förändringar.

En svaghet i nu gällande lagstiftning, vilken bl.a. Lagrådet påpekat i sitt yttrande över lagrådsremissen Ny instans- och processordning i utlänningsärenden, är att förutsättningarna för arbetstillstånd inte är reglerade i lag och vidare att det inte framgår av lagen vilken prövning som skall företas i ärenden om arbetstillstånd. Vissa riktlinjer för prövningen har i stället getts i förarbeten till nuvarande regler. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté (dir. 2003:28) som skall se över utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regering till ett system där överprövningen sker i domstol. Översynen omfattar frågan om hur bestämmelserna om meddelande av beslut om arbetstillstånd kan preciseras i lag utifrån gällande praxis och förarbeten.

Närmare om bristsituationer på arbetsmarknaden

Undersökningar från Statistiska centralbyrån (SCB), Konjunkturinstitutet och AMS visar att det för närvarande inte råder någon mer allmän brist på arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. Även om det nu syns tecken på en återhämtning efter de senaste årens avmattning, så kommer det att dröja innan någon sådan mer allmän brist uppstår.

Emellertid finns det redan i dag brist på arbetskraft i specifika yrken och sektorer. Det gäller framför allt i kunskapsintensiva sektorer där eftergymnasial utbildning i stor utsträckning efterfrågas. Den största obalansen mellan tillgång och efterfrågan finns i yrken med krav på högskoleutbildning inom vård- och utbildningssektorn. Också i yrkeskategorier utan krav på eftergymnasial utbildning förekommer emellertid brist på arbetskraft, även här bl.a. inom vårdsektorn. Inom industrisektorn rapporteras brist på olika typer av teknisk kompetens. Enligt AMS gäller det bl.a. verktygsmakare, CNC-operatörer, kvalificerade svetsare samt bil- och lastbilmekaniker.

Långsiktiga beräkningar från både AMS och SCB visar att rekryteringsproblemen, såväl inom offentlig sektor som inom industrin, riskerar att kvarstå och fördjupas inom strategiskt viktiga områden. AMS har nyligen gett ut tre rapporter som

behandlar rekryteringsbehoven fram till 2015 inom vården och omsorgen, bygg- och anläggningssektorn samt utbildningsväsendet (Ura 2002:3, Ura 2002:9 och Ura 2003:3). Inom alla dessa tre områden bedöms bristen på arbetskraft på lång sikt bli mycket stor. Enligt SCB:s senaste långtidsprognos förväntas den redan stora bristen på arbetskraft med vård- och omsorgsutbildning att förvärras. På lång sikt blir det även brist på personer med teknisk utbildning och på lärare (Trender och prognoser 2002 med sikte på 2020, SCB).

AMS och Migrationsverkets uppdrag

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2001 AMS och Migrationsverket i uppdrag att följa upp två tidigare rapporter från myndigheterna om arbetskraftsinvandring och regelverket på detta område. Enligt uppdraget skulle AMS och Migrationsverket i samarbete med arbetsmarknadens parter lämna förslag till vad som kan göras inom gällande ordning för att bättre kunna tillgodose de ökade behoven av arbetskraft främst inom data- och teknikyrken samt inom undervisnings- och vårdirken. AMS och Migrationsverket inkom i slutet av april 2001 till regeringen med rapporten Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov (UD2000/1305/MAP). I rapporten föreslogs bl.a. vissa ändringar i AMS riktlinjer samt i utlänningsförordningen. AMS och Migrationsverket påtalade i rapporten också behovet av en mer generell översyn av dagens regelsystem när det gäller arbetskraftsinvandring. Regeringen beslutade under 2002 om förändringar i utlänningsförordningen. Dels infördes undantag från kravet på arbetstillstånd för bl.a. vissa specialister inom internationella koncerner, dels fick utländska studenter rätt att arbeta i Sverige under hela studietiden, 4 kap. 2 § UtlF (1989:547).

Tillkännagivande av riksdagen

Riksdagen har i april 2003 i ett tillkännagivande (bet. 2002/03:SfU8, rskr. 2002/03:143) hemställt att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppdrag att utreda konsekvenser av och ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring. Enligt tillkännagivandet skall kommittén bl.a. också studera sambandet med asylrätten, så att denna inte urholkas. Vikten av ett EU-perspektiv i utredningens arbete lyfts fram. Det anges vidare att lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor inte får vara sämre för arbetskraftsinvandrare än vad som gäller för svensk arbetskraft.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring med syfte att ta fram ett regelverk som medger vidgad arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES samt utreda en rad därtill kopplade frågor. Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar som

bedöms nödvändiga. En grundläggande utgångspunkt i utredningsarbetet skall vara att löner, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor för personer som invandrar för att arbeta skall vara i nivå med dem som gäller för arbetstagare som redan finns i landet.

Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring

Kommittén skall se över det regelverk som styr möjligheterna till arbetskraftsinvandring.

Förslag till förändringar av regelverket skall utgå från de behov av arbetskraft som finns på arbetsmarknaden och syfta till att dels göra regelverket mer flexibelt så att typen och omfattningen av förekommande arbetskraftsinvandring snabbare skall kunna anpassas till arbetsmarknadens behov, dels förenkla administrationen för såväl myndigheter och företag som individer i samband med prövningen av arbetstillståndsärenden.

Regelverket för arbetskraftsinvandring skall vidare vara långsiktigt hållbart. Det innebär att det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv vid utformningen av förslag till förändringar. Konjunktursvängningar skall inte avgöra ställningstaganden som har betydelse för en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt. Om behov av förändringar av regelverket till följd av strukturella förändringar i omvärlden identifieras, är det således väsentligt att kommittén lyfter fram detta och lägger detta till grund för förslag.

Kommittén skall i översynen beakta erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring till Sverige.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma förhållandet mellan permanenta uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl och tidsbegränsade arbetstillstånd. Kommittén bör överväga behovet av flera parallella dörrar för arbetskraftsinvandring. En fråga att ta ställning till för kommittén i detta sammanhang är om det finns skäl att hantera arbetstillståndsärenden gällande internationellt utbyte, som rör arbete som i princip inte är en del av utbudet på den allmänna arbetsmarknaden, i särskild ordning.

Kommittén skall vidare överväga för- och nackdelar med att, så som görs i dag, koppla tidsbegränsade arbetstillstånds giltighet till en viss befattning/tjänst eller till en viss arbetsgivare.

Kommittén skall också särskilt överväga reglerna kring gäststudenters möjligheter att stanna kvar i Sverige och arbeta efter avslutade studier.

Kommittén skall slutligen överväga möjligheterna att ställa krav på den arbetsgivare som får tillstånd att rekrytera arbetskraft från länder utanför EU/EES-området att stödja integrationen för

den nyinvandrade.

Analys av behovet av arbetskraftsinvandring

Under de senaste åren har frågan om de demografiska förändringarnas påverkan på arbetskraftsutbudet och risken för framtida mer allmän arbetskraftsbrist uppmärksamats i ett stort antal rapporter och studier.

Kommittén skall sammanställa befintlig kunskap i detta avseende, vid behov komplettera denna med ytterligare studier, samt bedöma vilken roll arbetskraftsinvandring kan och bör spela för att motverka brist på arbetskraft, på såväl längre som kortare sikt. Kommittén skall i detta sammanhang beakta situationen i olika sektorer och regioner. I sammanhanget skall information från de fackliga organisationerna inhämtas och analyseras.

Analys av eventuella konsekvenser av ytterligare arbetskraftsinvandring

Kommittén skall analysera och bedöma de konsekvenser som ytterligare arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt samt, vid behov, föreslå åtgärder för att hantera eventuella negativa konsekvenser, såväl för samhället som för individen. I detta sammanhang skall relevant forskning om integrationen av invandrare i Sverige och andra länder beaktas.

Kommittén skall särskilt uppmärksamma regeringen på eventuella konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få - direkt eller indirekt - på den arbetsrättsliga lagstiftningen. Det är dock inte kommitténs uppdrag att föreslå regelförändringar i detta avseende.

Kommittén skall slutligen också särskilt analysera positiva och negativa samhällsekonomiska effekter av arbetskraftsinvandring. Till de positiva kan hänföras ökade skatteintäkter och därmed ökade möjligheter att upprätthålla välfärdssystemen. Till de negativa kan hänföras riskerna för undanträngning av arbetskraft som redan finns i Sverige. I sammanhanget skall kommittén också belysa eventuella samhällsekonomiska konsekvenser av den invandrade arbetstagarens och medföljande familjemedlemmars nyttjande av välfärdssystemet - i första hand socialförsäkringssystemen, olika typer av sociala förmåner, utbildningsväsendet och arbetslöshetsförsäkringen.

Kommittén bör i denna del av utredningsarbetet ta del av i sammanhanget relevanta bedömningar i betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116).

Vikten av en jämställdhetsanalys

Kommittén skall analysera, bedöma och redovisa effekterna av

arbetskraftsinvandring ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv. Ett övergripande mål för den svenska arbetsmarknadspolitiken är att motverka en könsuppdelad arbetsmarknad, dvs. att kvinnor och män är olika representerade i olika yrken och på olika hierarkiska nivåer. Kommittén skall därför särskilt uppmärksamma regeringen på vilka effekter arbetskraftsinvandringen kan få på arbetsmarknadens struktur ur ett köns- och jämställdhetsperspektiv.

Vikten av ett EU-perspektiv

Kommittén skall beakta pågående arbete inom EU av relevans för uppdraget. I november 2003 fattade ministerrådet beslut om ett direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Ett förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier väntas antas under våren 2004 (13263/1/03, REV 1 ADD 1, MI 235, JAI 285, SOC 385, CODEC 1308, OC 616).

Av intresse är också den vidare hanteringen av kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning (KOM(2003)336), som presenterades i juni 2003, liksom de ramar för medlemsstaternas sysselsättningspolitik som de av ministerrådet beslutade sysselsättningsriktlinjerna utgör. Kommittén bör vidare beakta kommissionens meddelande om migration och utveckling (KOM(2002)703) samt de slutsatser ministerrådet dragit av detta.

Stor betydelse för olika delar av uppdraget har slutligen den kommande utvidgningen av EU och den ytterligare dynamik på den europeiska arbetsmarknaden som denna kommer att medföra. Enligt anslutningsfördragen är det möjligt att införa övergångsregler för den fria rörligheten för arbetstagare från anslutningsländerna (utom Cypern och Malta) under högst sju år. I januari 2003 presenterade en offentlig utredning, mot denna bakgrund, betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116). I betänkandet pekar utredaren på risker för olika negativa effekter, framför allt i relation till de sociala välfärdssystemen, av den fria rörligheten för arbetstagare i samband med utvidgningen. Utredaren föreslår därför att Sverige före anslutningen beslutar om vissa övergångsregler. Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringen har nyligen uttalat att man avser införa övergångsregler i syfte att upprätthålla ordningen på arbetsmarknaden och förhindra att välfärdssystemet missbrukas och överutnyttjas. Innebörden av regeringens förslag är att det under de två första åren från anslutningsdagen den 1 maj 2004, krävs arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Arbetstillståndet skall sökas vid svensk ambassad eller svenskt konsulat i hemlandet eller i det land sökanden är bosatt. För att få arbetstillstånd krävs att sökanden kan visa upp ett anställningsbevis, att anställningen

har en viss varaktighet, att sökanden får en marknadsmässig lön och att det rör sig om ett arbete som sökanden kan försörja sig på. Regeringen avser att under våren 2004 överlämna en skrivelse till riksdagen med en närmare beskrivning av övergångsreglernas utformning.

Åtaganden inom GATS

Kommittén skall analysera det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring i relation till pågående förhandlingar inom ramen för WTO:s allmänna tjänstehandelsavtal (GATS - General Agreement on Trade in Services) och föreslå de författningsändringar som kan komma att behövas. Kommittén skall även undersöka möjligheten, och konsekvenserna av, att införa ett s.k. GATS-visum.

Det bör i sammanhanget noteras att tjänstehandelsavtalet inte rör arbetskraftsinvandring i gängse mening utan endast tar sikte på tillfällig personrörlighet, dvs. då personer tillfälligt vistas i ett annat land för att utföra en tjänst.

Gällande tjänstehandelsavtal trädde i kraft 1995. I den nu inledda WTO-rundan, den s.k. Doha Development Agenda (DDA) har EG-kommissionen, efter beredning i EU-kretsen, i april 2003 lämnat ett första förhandlingsbud till WTO. I fråga om tillfällig personrörlighet innebär budet bl.a. att möjlighet ges till internationellt utbyte för "trainees", åtaganden i fler sektorer för kontraktsanställda, åtaganden i sex tjänstesektorer för egenföretagare som uppfyller vissa kvalifikationer samt förlängda tidsgränser för vistelse av samtliga kategorier av tillhandahållare av tjänster. Den svenska lagstiftningen har i flera avseenden bedömts redan ligga i linje med de nya åtaganden som föreslås. I vissa avseenden kan dock författningsändringar komma att bli nödvändiga.

Pågående reformarbete i andra länder och frågan om internationell konkurrens om arbetskraft

En stor del av den industrialiserade världen står inför en likartad demografisk utveckling - med en åldrande befolkning och en allt mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder - som Sverige. Inte minst gäller detta för huvuddelen av EU:s nuvarande och blivande medlemsländer.

För närvarande pågår, bl.a. mot denna bakgrund, i en rad länder reformarbete som syftar till att underlätta arbetskraftsinvandring och attrahera kvalificerad arbetskraft från andra länder.

Kommittén skall studera detta reformarbete i ett antal länder, främst europeiska, som bedöms vara av intresse. Det gäller både reformer av lagstiftningen samt andra typer av åtgärder.

Kommittén skall i det sammanhanget också överväga behovet av åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från länder i och utanför EU/EES att söka sig till bristyrken i Sverige samt eventuellt föreslå sådana åtgärder. I detta sammanhang skall kommittén beakta den internationella konkurrens som finns om kvalificerad arbetskraft.

Vikten av att beakta utvandringsländernas intressen

Regeringen har i propositionen Gemensamt ansvar - Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/2003:122), som överlämnades till riksdagen i maj 2003, föreslagit en sammanhållen svensk politik med det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta skall uppnås bl.a. genom ökad koherens mellan målen för den svenska politiken för global utveckling och politiken inom en rad andra politikområden, bl.a. migrationspolitiken.

Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur utvandringsländernas intressen kan tillgodoses i sammanhanget.

Sambandet med asylslagstiftningen och utlänningslagstiftningen i övrigt

Kommittén skall studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt med utgångspunkten att asylrätten inte skall urholkas.

Sverige skall ha en rättsordning som erbjuder skydd åt förföljda och skyddsbehövande. Det är av avgörande betydelse för asylrättens legitimitet att uppehållstillstånd av skyddsskäl inte blandas ihop med uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl eller andra skäl.

Enligt nuvarande regler gäller att såväl en ansökan om uppehållstillstånd som en ansökan om arbetstillstånd måste lämnas in före inresa i Sverige. De som är i behov av skydd i Sverige, liksom personer med starka humanitära skäl, är dock undantagna från detta krav. Ett regelverk som generellt skulle tillåta inresta personer utan uppehållstillstånd att stanna kvar i Sverige för att få en ansökan om uppehållstillstånd för arbete prövad och beviljad skulle innebära ett avsteg från denna huvudregel. Redan i dag finns det emellertid möjlighet, och i bland skyldighet, att under vissa förutsättningar medge undantag, t.ex. när det gäller arbetstagare eller arbetssökande unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Kommittén skall undersöka om det finns möjlighet till ett något mer flexibelt förhållningssätt till ansökningar om arbetstillstånd som görs efter inresa till Sverige. Sambandet med regelverket för asyl och skyddsbehövande i övrigt måste dock beaktas. Utgångspunkten måste vara att asylrätten inte får urholkas.

Kommittén skall vidare analysera hur eventuella förändringar i reglerna om arbetstillstånd förhåller sig till utlänningsrätten i övrigt. I Sverige handläggs alla ansökningar om uppehållstillstånd i en och samma procedur. Ansökningar om arbetstillstånd där just möjligheten att få stanna i Sverige för att arbeta är det centrala, handläggs däremot i särskild ordning. Kommittén skall mot denna bakgrund överväga hur sådana ansökningar om arbetstillstånd skall prövas och hur överprövning av negativa beslut i dessa ärenden skall regleras.

Asylsökande kan enligt 4 kap. 3 a § UtlF (1989:547) undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att det finns ett beslut som vunnit laga kraft i ärendet. Kommittén skall, i anslutning till uppdraget att studera sambandet mellan regelverket för arbetskraftsinvandring och asyllagstiftningen, utvärdera effekterna av reglerna i 4 kap. 3 a § UtlF och överväga eventuella förändringar.

Samråd

En referensgrupp med representanter för arbetsmarknadens parter skall knytas till kommittén.

Kommittén skall samråda med berörda myndigheter, i första hand AMS, Migrationsverket, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen och Integrationsverket.

Kommittén skall också i relevanta hänseenden samråda med Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen (UD 2003:02) och Utredningen om orsaker till varför den könssegregerade arbetsmarknaden består (N 2003:02) samt med Svenska kommunförbundet, i dess egenskap av intresseorganisation för landets kommuner.

Kommittén skall slutligen även samråda med invandrarorganisationer som bedöms särskilt berörda samt, i fråga om redovisningen av förslagets konsekvenser för småföretag, med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Redovisning av uppdraget

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag i ett delbetänkande senast den 1 mars 2005 och i ett slutbetänkande senast den 1 mars 2006.

Delbetänkandet skall innehålla preliminära bedömningar av behovet av arbetskraftsinvandring på såväl kortare som längre sikt och av de konsekvenser som en ökad arbetskraftsinvandring kan få på arbetsmarknaden och i övrigt. Delbetänkandet skall också innehålla principiella resonemang om inriktningen på eventuella förslag till förändringar i lagstiftningen.

I delbetänkandet skall kommittén även lämna förslag till eventuella författningsändringar som kan vara behövliga till följd av svenska åtaganden inom GATS.

(Näringsdepartementet)

- - - - - slut på dokumentet - - - - -

[▲ Hem](#) [▲ Sök i Rixlex](#)

[Åter till sidans topp](#)